



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 27.11.2023

Reform der Ersatzfreiheitsstrafe: Technische Probleme bei der Einführung eines neuen Umrechnungsschlüssels

Laut einem Bericht der Süddeutschen Zeitung (SZ) vom 30. August 2023 („Eine Extraportion Knast. Was Bayerns IT-Probleme für Häftlinge in Deutschland bedeuten“) hat die Staatsregierung im Sommer 2023 überraschend mitgeteilt, dass die Umsetzung der Reform der Ersatzfreiheitsstrafe aufgrund technischer Probleme nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt erfolgen könne und verschoben werden müsse. Dies führe dazu, dass „Tausende von Menschen (...) länger im Gefängnis sitzen müssen (werden), als dies vom Gesetzgeber für angemessen gehalten wird.“

Die Staatsregierung wird gefragt:

1. Trifft der genannte Bericht der SZ zu und liegt die bundesweite Verschiebung der Reform der Ersatzfreiheitsstrafe daran, dass von der Staatsregierung im Sommer 2023 technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung angemeldet wurden (bitte begründen)? 3
2. Warum wurden diese Probleme nicht früher an die Bundesebene gemeldet? 4
3. Trifft es zu, dass die Länder spätestens seit August 2022 von der Bundesregierung formell in die Beratungen über die Reform eingebunden waren und dass es auch noch zum Zeitpunkt der Stellungnahme des Bundesrates (Februar 2023) keine Hinweise von der Staatsregierung gegeben hat, dass der geplante Starttermin (1. Oktober 2023) nicht eingehalten werden kann (bitte begründen)? 4
4. Wie ist es zu erklären, dass die Umstellung von einem Umrechnungsschlüssel 1:1 auf einen neuen Umrechnungsschlüssel 2:1 (also künftig jeweils zwei Tagessätze einer Geldstrafe zu einem Hafttag der Ersatzfreiheitsstrafe) in der technischen Umsetzung derart kompliziert zu sein scheint, dass es überraschend deutlich länger dauert, als ursprünglich geplant war? 5
5. Trifft der folgende Satz im genannten SZ-Bericht zu: „Das Haus von Georg Eisenreich, dem heutigen Justiz- und früheren Digitalminister im Kabinett Söder, hatte zunächst noch längeren Aufschub gefordert, um diese Aufgaben zu bewältigen, wie man lesen kann. Sechs Monate.“ (bitte erläutern)? 5

6.1	Betreffen diese technischen Schwierigkeiten der bayerischen Justiz auch andere Länder?	6
6.2	Wenn ja, warum?	6
6.3	Welche Länder betreffen diese technischen Schwierigkeiten?	6
7.	Ist davon auszugehen, dass der nun geplante spätere Starttermin (1. Februar 2024) eingehalten werden kann?	6
	Hinweise des Landtagsamts	7

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz

vom 03.01.2024

Vorbemerkung:

Der Artikel in der Süddeutschen Zeitung von Ronen Steinke vom 30. August 2023 mit dem Titel „Eine Extraportion Knast. Was Bayerns IT-Probleme für Häftlinge in Deutschland bedeuten“ stellt die Faktenlage zum Teil nicht richtig und zum Teil nicht vollständig dar und ist insgesamt tendenziös.

Der Artikel lässt den Gang des Gesetzgebungsverfahrens unerwähnt, stellt den Inhalt der Gesetzesänderung in verzerrender Art unvollständig dar und unterschätzt die fachliche Komplexität der gesetzlichen Neuregelung. Zudem lässt er außer Betracht, dass die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister den Bundesgesetzgeber bereits 2019 zu einer Reform des Rechts der Ersatzfreiheitsstrafe aufgefordert hat. Erst nach einer erneuten Bitte der Landesjustizminister 2022 ist der Bundesgesetzgeber tätig geworden, d. h. die Betroffenen konnten über Jahre nicht von einer Neuregelung profitieren, weil der Bundesgesetzgeber nicht früher tätig geworden ist.

Weiter werden in dem Artikel Probleme mit dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach (beA) als von der Justiz verursacht dargestellt. Dabei ist für das beA nicht die Justiz, sondern die Bundesrechtsanwaltskammer verantwortlich. Es wurde von der Bundesrechtsanwaltskammer entwickelt.

- 1. Trifft der genannte Bericht der SZ zu und liegt die bundesweite Verschiebung der Reform der Ersatzfreiheitsstrafe daran, dass von der Staatsregierung im Sommer 2023 technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung angemeldet wurden (bitte begründen)?**

Das in dem zitierten Artikel der Süddeutschen Zeitung (SZ) genannte Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt – ist ein Gesetz des Bundes. Die darin vorgesehene Änderung des Anrechnungsmaßstabs bei der Ersatzfreiheitsstrafe geht auf die Empfehlung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zurück und wird aus fachlicher Sicht begrüßt. Erst nachdem – mit Unterstützung Bayerns – die Justizministerkonferenz wiederholt, sowohl 2019 und erneut 2022, den Bund unter Bezugnahme auf die Empfehlung der Arbeitsgruppe um Prüfung entsprechenden Gesetzgebungsbedarfs gebeten hatte, hat die Bundesregierung den Entwurf für das Gesetz vorgelegt, das schließlich vom Bundestag beschlossen wurde.

Technische Schwierigkeiten bezüglich einer Umsetzung lagen nicht vor. Die Darstellung des Themas in dem SZ-Artikel als „IT-Probleme“ ist unzutreffend. Notwendig für die Umstellung der IT-Module ist eine Umsetzungsfrist.

Das Gesetz sah in der vom Bundestag am 22. Juni 2023 beschlossenen Fassung vor, dass dieses insgesamt am ersten Tage des ersten auf die Verkündung folgenden Quartals in Kraft treten sollte. Diese Fassung sah keinerlei Umsetzungsvorlauf für die Justizpraxis vor, um sich auf die neue Rechtslage vorzubereiten. Da zu diesem Zeitpunkt ein Verkündungstermin weder bekannt noch absehbar war, bestand aus Sicht der Länder des web.sta-Verbundes die Sorge, dass das Gesetz kurz vor Quartalsende verkündet wird und umgehend in Kraft tritt. In diesem Fall wäre eine praktische Umsetzung des Gesetzes nicht möglich gewesen, mangels zwingender Umstellung der

notwendigen IT-Module. Der web.sta-Verbund setzt sich zusammen aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

2. Warum wurden diese Probleme nicht früher an die Bundesebene gemeldet?

Es gab keine technischen Probleme (siehe Frage 1).

3. Trifft es zu, dass die Länder spätestens seit August 2022 von der Bundesregierung formell in die Beratungen über die Reform eingebunden waren und dass es auch noch zum Zeitpunkt der Stellungnahme des Bundesrates (Februar 2023) keine Hinweise von der Staatsregierung gegeben hat, dass der geplante Starttermin (1. Oktober 2023) nicht eingehalten werden kann (bitte begründen)?

Klarzustellen ist, dass sich der Zeitpunkt, zu dem der Bedarf zur Änderung der Inkrafttretensregelung im Gesetzgebungsverfahren mitgeteilt wurde, nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung verzögernd ausgewirkt hat.

Eine frühere Mitteilung des Änderungsbedarfs, der ja vom Bundesgesetzgeber anerkannt und berücksichtigt wurde, hätte lediglich dazu führen können, dass die sachgerechte, nachträglich beschlossene Inkrafttretensregelung (die eine Umsetzungsfrist berücksichtigt) inhaltsgleich bereits in das am 26. Juli 2023 beschlossene Gesetz eingefügt worden wäre. Siehe insoweit zum Gang des Gesetzgebungsverfahrens näher die Antwort zu Frage 5.

Ungeachtet des Vorstehenden ist zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf die Fragestellung auszuführen: Das Bundesministerium der Justiz hat mit Schreiben vom 13. Juli 2022 einen Referentenentwurf übermittelt und die Länder nach §47 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angehört. Ein geplanter Starttermin zum 1. Oktober 2023 war darin nicht vorgesehen. Zum Inkrafttreten war lediglich in Art. 5 des Entwurfs vorgesehen: „Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: erster Tag des ersten auf die Verkündung folgenden Quartals] in Kraft.“ Hieran hatte sich auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21. Dezember 2022, der der Bundesratsbeteiligung im Februar 2023 zugrunde lag, nichts geändert. Ein Zeitplan betreffend den Abschluss des weiteren Gesetzgebungsverfahrens oder gar ein angestrebter konkreter Zeitpunkt des Inkrafttretens waren nicht bekannt.

Auch inhaltlich bestand eine verlässliche Grundlage, welche gesetzlichen Regelungen zu erwarten und umzusetzen sind, erst nach abschließender Behandlung im Bundestag. Bis dahin unterlag der Gesetzentwurf noch laufend Änderungen, auch zum Recht der Ersatzfreiheitsstrafe (u. a. zur Berechnung der Tagessatzhöhe in §40 Abs. 2 Strafgesetzbuch – StGB). Auch gab es beispielsweise noch während des Gesetzgebungsverfahrens Stimmen, die öffentlich den vorgesehenen neuen Anrechnungsfaktor als unzureichend kritisierten und teilweise auch eine vollständige Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe forderten.

- 4. Wie ist es zu erklären, dass die Umstellung von einem Umrechnungsschlüssel 1:1 auf einen neuen Umrechnungsschlüssel 2:1 (also künftig jeweils zwei Tagessätze einer Geldstrafe zu einem Hafttag der Ersatzfreiheitsstrafe) in der technischen Umsetzung derart kompliziert zu sein scheint, dass es überraschend deutlich länger dauert, als ursprünglich geplant war?**

Die Änderung des Umrechnungsschlüssels hat zwingend eine Umstellung der IT-Module zur Folge. Zusätzlich sind Änderungen im Schreibwerk – d. h. den Textvorlagen, die in das Textverarbeitungsprogramm web.sta sodann eingebaut werden müssen – vorzunehmen.

Bei den umzusetzenden Änderungen handelt es sich gerade nicht um eine vermeintlich triviale Umstellung einer „1:1“-Regelung auf „1:2“.

Mit der Übergangsvorschrift des Art. 316 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) hat der Bundesgesetzgeber vielmehr bestimmt, dass für die Vollstreckung von vor dem Inkrafttreten des Gesetzes rechtskräftig gewordenen Entscheidungen auch künftig weiterhin der Anrechnungsmaßstab aus §43 StGB in der bisherigen Fassung (wonach ein Tag Ersatzfreiheitsstrafe einem Tagessatz der Geldstrafe entspricht) anzuwenden ist.

Selbst für nach dem Inkrafttreten rechtskräftig werdende Entscheidungen hat der Bundesgesetzgeber in bestimmten Konstellationen die Fortgeltung des alten Anrechnungsfaktors angeordnet (Art. 316o Abs. 3, Art. 313 Abs. 2 EGStGB).

Es muss daher künftig in jedem Einzelfall geprüft werden, ob neues oder altes Recht zur Anwendung kommt, ohne dass dies bereits allein am Rechtskraftdatum festzumachen wäre. Mit den Änderungen im Textverarbeitungsprogramm web.sta muss von einem einheitlichen, fest hinterlegten Berechnungsprogramm auf zwei parallel bereitzustellende Berechnungsformeln und erstmals auf entsprechende Auswahlmöglichkeiten der Anwender unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Vorgaben umgestellt werden. Diese Anpassungen sind so zu gestalten, dass Anwendungsfehlern – die zur Anwendung des falschen Anrechnungsmaßstabs führen könnten – bestmöglich vorgebeugt wird, was dann auch durch entsprechende Tests der vorgenommenen Änderungen zu verifizieren ist.

Die erforderlichen Anpassungen im Schreibwerk und bei web.sta müssen im Länderverbund fachlich abgestimmt und im Anschluss durch die beiden jeweils für das Schreibwerk und web.sta verantwortlichen externen Dienstleister programmiert werden. Der für web.sta zuständige private Dienstleister teilte mit, dass eine sofortige Umsetzung nicht möglich sei, weil er ausgelastet sei und die neu programmierten Teile der Software in den Release-Zyklus eingearbeitet werden mussten.

- 5. Trifft der folgende Satz im genannten SZ-Bericht zu: „Das Haus von Georg Eisenreich, dem heutigen Justiz- und früheren Digitalminister im Kabinett Söder, hatte zunächst noch längeren Aufschub gefordert, um diese Aufgaben zu bewältigen, wie man lesen kann. Sechs Monate.“ (bitte erläutern)?**

Aufgrund des Zeitpunkts des Gesetzesbeschlusses des Bundestags (22. Juni 2023), des Zeitpunkts der bereits sehr kurz darauf vorgesehenen abschließenden Bundesratsbehandlung (7. Juli 2023) und der bevorstehenden Sommerpause wurde offenbar, dass die beschlossene Inkrafttretensregelung dazu führen konnte, dass die Neuregelung

noch im laufenden dritten Quartal, im Extremfall wenige Tage vor dessen Ende, verkündet und dann sogleich ohne jedwede nennenswerte Umsetzungszeitspanne am ersten Tag des Folgequartals in Kraft treten würde. Im Rechtsausschuss des Bundesrates brachte Bayern am 26. Juni 2023 daher den Antrag ein, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Die Inkrafttretensregelung sei insgesamt so zu fassen, dass nach Verkündung hinsichtlich der die Ersatzfreiheitsstrafe betreffenden Vorschriften zumindest eine Frist von sechs Monaten für die Länder verbleibt, um die Voraussetzungen zur Umsetzung des neuen Rechts zu schaffen.

Das Bundesministerium der Justiz stellte daraufhin in Aussicht, das mit dem Antrag verfolgte Anliegen von sich aus aufzugreifen. Im Bundesratsplenium vom 7. Juli 2023 wurde der Antrag daher – in Kenntnis der Korrekturabsicht des Bundesgesetzgebers – weder von Bayern noch von anderen Ländern weiter verfolgt und der Vermittlungsausschuss nicht angerufen.

Die nachträglich vom Bundestag beschlossene Änderung der Inkrafttretensregelung sah dann vor, dass die fraglichen Normen des Gesetzes „am [einsetzen: Datum des ersten Tages des **sechsten** auf die Verkündung des Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt – folgenden Kalendermonats] in Kraft“ treten.

Nachdem das Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts am 2. August 2023 verkündet wurde (BGBl. 2023 I Nr. 203 vom 2. August 2023), errechnete sich für die dann am 18. August 2023 verkündete Modifizierung der Inkrafttretensregelung das Inkrafttreten der betroffenen Vorschriften zum 1. Februar 2024.

6.1 Betreffen diese technischen Schwierigkeiten der bayerischen Justiz auch andere Länder?

Es lagen und liegen keine technischen Schwierigkeiten vor. Die Darstellung des Themas in dem SZ-Artikel als „IT-Probleme“ ist unzutreffend. Die unter Frage 4 dargestellten Änderungen bedürfen einer ausreichenden Umsetzungsfrist. Auf diese sind alle neun Länder des Entwicklungsverbundes web.sta angewiesen.

6.2 Wenn ja, warum?

Antwort entfällt, siehe Antwort zur Frage 6.1.

6.3 Welche Länder betreffen diese technischen Schwierigkeiten?

Antwort entfällt, siehe Antwort zur Frage 6.1.

7. Ist davon auszugehen, dass der nun geplante spätere Starttermin (1. Februar 2024) eingehalten werden kann?

Ja.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fussnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.