

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Bernd Riexinger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/1391 –**

Ersatzfreiheitsstrafen wegen Fahrens ohne Fahrschein

Vorbemerkung der Fragesteller

Tausende Menschen landen jährlich im Gefängnis, weil sie ohne gültigen Fahrschein den öffentlichen Nahverkehr benutzt haben. Sie verbüßen Ersatzfreiheitsstrafen, weil sie die Geldstrafe, zu der sie verurteilt wurden, nicht bezahlen können. Der Jurist Ronen Steinke weist darauf hin, dass Ersatzfreiheitsstrafen mittlerweile die häufigste Form der Freiheitsstrafe sind. Meist gehe es bei den Geldstrafen, die nicht beglichen werden können, um Beträge von wenigen hundert Euro. Betroffen sind ganz überwiegend Obdachlose, Suchtkranke und prekär lebende Menschen, viele von ihnen sind bereits verschuldet (Ronen Steinke, Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich. Die neue Klassenjustiz, Berlin 2022, S. 96 ff).

Die Kriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein wird zunehmend von Expertinnen und Experten sowie von zivilgesellschaftlichen Initiativen als unverhältnismäßig kritisiert. Auch setzen sich viele Projekte und Verbände dafür ein, dass es erst gar nicht zu einem Gefängnisaufenthalt der Betroffenen kommt, indem sie Möglichkeiten bereitstellen, die verhängte Geldstrafe in Raten durch gemeinnützige Arbeit abzuzahlen. Andere Projekte, etwa der Freiheitsfonds, arbeiten daran, bereits inhaftierte Menschen durch die Zahlung ihrer Strafe vorzeitig aus der Haft freizukaufen (<https://www.freiheitsfonds.de/>).

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, das Strafrecht auf den Prüfstand zu stellen. Dabei werde auch geprüft, ob beim Thema „Erschleichen von Leistungen nach § 265a StGB und Ersatzfreiheitsstrafen Handlungsbedarf besteht“ (<https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/solidaritaet-haftgrund-armut>). Nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller muss das Fahren ohne Fahrschein zügig entkriminalisiert werden, damit arme und prekär lebenden Menschen nicht mehr zu Tausenden inhaftiert werden, weil sie kein Geld haben, um sich ein Ticket für Bus oder Bahn zu kaufen.

1. Wie viele Menschen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2017 bis 2021 sowie im bisherigen Jahr 2022 wegen Fahrens ohne Fahrschein (§ 265a des Strafgesetzbuchs – StGB) zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt (bitte zwischen Geld- und Freiheitsstrafen und nach Jahren differenzieren)?

Wie viele von ihnen mussten nach Kenntnis der Bundesregierung in den genannten Zeiträumen daraufhin eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten (bitte ebenfalls nach Jahren aufschlüsseln; soweit zu den Ersatzfreiheitsstrafen keine genauen Zahlen vorliegen, bitte zumindest Schätzwerte angeben)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

In der vom Statistischen Bundesamt jährlich herausgegebenen Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10 Reihe 3) sind die Verurteilungen nur deliktsbezogen erfasst. Sie weist daher die Zahl der Verurteilungen nur zu § 265a des Strafgesetzbuches (StGB, Erschleichen von Leistungen) insgesamt aus. Wie viele Verurteilungen davon auf die Beförderungsererschleichung (§ 265a Absatz 1 Variante 3 StGB) entfallen, lässt sich der Statistik nicht entnehmen.

2. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung der prozentuale Anteil von Gefängnisinsassen, die wegen der Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe in Haft waren, an der Gesamtzahl der Gefängnisinsassen in den Jahren 2017 bis 2021 (bitte nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln)?

Daten zum Bestand der Gefangenen und Verwahrten in deutschen Justizvollzugsanstalten werden in der durch das Statistische Bundesamt herausgegebenen Strafvollzugsstatistik Fachserie 10 Reihe 4.2 erfasst. Aufgrund von Beschlüssen der Justizministerien wurden die Vollzugsgeschäftsordnungen (VGO) im Strafvollzug geändert. Hinsichtlich der Periodizität erhält das Statistische Bundesamt ab dem Jahr 2019 monatliche Daten, statt wie bisher nur Daten für die drei Stichtage 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres.

Der prozentuale Anteil der Personen, die sich wegen Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe an den jeweiligen Stichtagen in Haft befanden, im Verhältnis zu der Gesamtzahl der an diesem Stichtag inhaftierten Personen, kann den nachfolgenden Tabellen für die Jahre 2017 bis 2021, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Bundesländern, entnommen werden. Für das Jahr 2021 sind die Daten derzeit bis zum 30. Juni veröffentlicht.

Die Anzahl der im Verlauf eines Jahres eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen lässt sich den amtlichen Statistiken nicht entnehmen.

2017	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Baden-Württemberg	7 055	474	6,72
Bayern	11 612	732	6,30
Berlin	3 943	345	8,75
Brandenburg	1 247	114	9,14
Bremen	636	49	7,70
Hamburg	1 895	66	3,48
Hessen	4 672	357	7,64
Mecklenburg-Vorpommern	1 065	85	7,98
Niedersachsen	4 838	326	6,74
Nordrhein-Westfalen	15 698	1 132	7,21
Rheinland-Pfalz	3 095	183	5,91

2017	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Saarland	762	27	3,54
Sachsen	3 563	327	9,18
Sachsen-Anhalt	1 541	160	10,30
Schleswig-Holstein	1 175	71	6,04
Thüringen	1 554	132	8,49

Quelle: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.2; Stand November 2017

2018	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Baden-Württemberg	7 063	525	7,43
Bayern	11 612	732	6,30
Berlin	3 621	306	8,45
Brandenburg	1 264	135	10,68
Bremen	555	52	9,37
Hamburg	1 806	80	4,43
Hessen	4 555	372	8,17
Mecklenburg-Vorpommern	1 079	81	7,51
Niedersachsen	4 677	338	7,23
Nordrhein-Westfalen	16 070	1 033	6,43
Rheinland-Pfalz	3 072	188	6,12
Saarland	736	25	3,40
Sachsen	3 325	278	8,36
Sachsen-Anhalt	1 580	151	9,56
Schleswig-Holstein	1 154	79	6,85
Thüringen	1 474	128	8,68

Quelle: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.2; Stand November 2018

2019	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Baden-Württemberg	7 097	476	6,71
Bayern	10 801	599	5,55
Berlin	3 630	265	7,30
Brandenburg	1 284	140	10,90
Bremen	625	42	6,72
Hamburg	1 889	103	5,45
Hessen	4 505	352	7,81
Mecklenburg-Vorpommern	1 010	66	6,53
Niedersachsen	4 683	287	6,13
Nordrhein-Westfalen	15 019	980	6,53
Rheinland-Pfalz	3 061	158	5,16
Saarland	785	34	4,33
Sachsen	1 167	62	5,31
Sachsen-Anhalt	3 329	277	8,32
Schleswig-Holstein	1 669	161	9,65
Thüringen	1 515	120	7,92

Quelle: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.2; Stand: Dezember 2019

2020	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Baden-Württemberg	6 569	288	4,38
Bayern	9 626	335	3,48
Berlin	3 244	150	4,62
Brandenburg	1 110	109	9,82
Bremen	558	21	3,76
Hamburg	1 838	61	3,32
Hessen	4 249	236	5,55
Mecklenburg-Vorpommern	940	33	3,51
Niedersachsen	4 253	152	3,57
Nordrhein-Westfalen ¹⁾ (Stand: April 2019)	15 019	980	6,53
Rheinland-Pfalz	2 888	135	4,67
Saarland	713	24	3,37
Sachsen	2 915	187	6,42
Sachsen-Anhalt	1 592	130	8,17
Schleswig-Holstein	1 050	42	4,00
Thüringen	1 440	119	8,26

Quelle: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.2; Stand: Dezember 2020

¹⁾ Für Nordrhein-Westfalen werden ab dem zweiten Quartal 2020 die Ergebnisse des Vorjahresquartals (2019) veröffentlicht, da aus technischen Gründen bis auf Weiteres keine aktuellen Daten vorliegen.

2021	Belegung letzter erfasster Stichtag des Jahres 24 Uhr	Ersatzfreiheitsstrafe	
		Belegung	Prozent-Anteil
Baden-Württemberg	6 568	336	5,12
Bayern	9 653	746	7,73
Berlin	3 222	102	3,17
Brandenburg	1 118	83	7,42
Bremen	560	12	2,14
Hamburg	1 829	55	3,01
Hessen	4 233	163	3,85
Mecklenburg-Vorpommern	1 001	63	6,29
Niedersachsen	4 620	278	6,02
Nordrhein-Westfalen ¹⁾ (Stand Juni 2019)	15 726	1 001	6,37
Rheinland-Pfalz	2 838	135	4,76
Saarland	761	25	3,29
Sachsen	2 796	163	5,83
Sachsen-Anhalt	1 657	123	7,42
Schleswig-Holstein	1 072	53	4,94
Thüringen	1 402	86	6,13

Quelle: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.2; Stand: Juni 2021

¹⁾ Für Nordrhein-Westfalen werden für das erste Quartal die Ergebnisse aus 2020, ab dem zweiten Quartal die Ergebnisse aus 2019 veröffentlicht, da aus technischen Gründen bis auf Weiteres keine aktuellen Daten vorliegen.

3. Wie hoch waren nach Kenntnis der Bundesregierung die niedrigsten, durchschnittlichen und höchsten finanziellen Aufwendungen für die Unterbringung von Strafgefangenen (pro Tag und Kopf) in den Jahren von 2017 bis 2021?

Die aus den Ländern mitgeteilten Tageshaftkosten, differenziert nach niedrigstem, durchschnittlichem und höchstem Wert, sehen für die Jahre 2017 bis 2020 wie folgt aus; für 2021 liegen noch nicht alle Meldungen vor.

	2017	2018	2019	2020	2021
Niedrigst	98,37 Euro	103,49 Euro	109,42 Euro	126,02 Euro	./.
Durchschn.	126,58 Euro	130,21 Euro	137,30 Euro	157,72 Euro	./.
Höchst	176,57 Euro	189,81 Euro	192,33 Euro	218,94 Euro	./.

Die Tageshaftkosten errechnen sich aus den Aufwendungen der Länder für den Justizvollzug einerseits und den im Laufe eines Jahres angefallenen tatsächlichen Hafttagen andererseits. Nicht berücksichtigt sind die Bau- und Sachinvestitionskosten. Der Durchschnittswert bezieht sich auf die in Deutschland insgesamt angefallenen Hafttage. Bei den Hafttagen wird nicht nach der Art des Vollzuges differenziert.

4. Welche Erkenntnisse über die Gründe (z. B. fehlende Zahlungsfähigkeit, fehlende Zahlungswilligkeit etc.) für das Verbüßen einer durch Beförderungserleichung verhängten Geldstrafe in Form der Ersatzfreiheitsstrafe durch die Betroffenen liegen der Bundesregierung vor?

Wie bewertet die Bundesregierung das quantitative Verhältnis der einzelnen Gründe zueinander, und welche Schlüsse zieht sie daraus?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor, die sich konkret auf wegen Beförderungserleichung zu verbüßende Ersatzfreiheitsstrafe beziehen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

5. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung dazu, wie hoch der Anteil von Personen war, die
- obdachlos waren,
 - Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB XII) bezogen,
 - sich in einer Restschuldbefreiung nach den §§ 286 ff. der Insolvenzordnung befanden oder
 - in sonstiger Weise zur Gruppe der Einkommens- und Vermögensschwachen zu zählen sind,

im jeweiligen Jahr eine Ersatzfreiheitsstrafe als Folge einer Beförderungserleichung verbüßten

zwischen 2017 und 2021 an der Gesamtzahl der Personen (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Wie bewertet die Bundesregierung dieses Ergebnis?

Die Fragen 5a bis 5d werden gemeinsam beantwortet.

Die Anzahl der im Zusammenhang mit einer Verurteilung wegen Beförderungserleichung vollzogenen Ersatzfreiheitsstrafen wird in den Strafvollzugsstatistiken nicht ausgewiesen. Der Bundesregierung liegen darüber hinaus keine Erkenntnisse über die Lebenslagen von konkret wegen Beförderungser-

schleichung eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Personen vor. Wegen sonstiger Erkenntnisse wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

6. Ist die in der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/803 erwähnte Untersuchung des Kriminologischen Dienstes des Landes Nordrhein-Westfalen, die unter anderem das Ziel hatte, die Lebenslagen der von Ersatzfreiheitsstrafen Betroffenen zu untersuchen, mittlerweile abgeschlossen, und falls ja, was sind aus Sicht der Bundesregierung die wesentlichen Ergebnisse der Studie, und welche Schlüsse zieht sie daraus?

Falls nein, wann ist mit dem Abschluss der Erhebung zu rechnen?

Die erwähnte Untersuchung des Kriminologischen Dienstes des Landes Nordrhein-Westfalen ist abgeschlossen. Wegen der Einzelheiten wird auf den auf der Website der Justiz Nordrhein-Westfalen veröffentlichten Abschlussbericht verwiesen (https://justiz.nrw/Gerichte_Behoerden/landesjustizvollzugsdirektion/statistik_und_forschung/projekte_des_krimd/_2_54---2018_03_28-EFS_Abschlussbericht-Versandfassung-JM_Anlage-Bericht-Arbeitsgruppe.pdf).

Der Bericht des Kriminologischen Dienstes des Landes Nordrhein-Westfalen fand im Rahmen der zu Frage 9 erwähnten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB“ und deren Abschlussbericht Berücksichtigung. Die Bundesregierung wird beide Untersuchungen in ihre Überlegungen zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP verabredeten systematischen Überprüfung des Strafrechts unter dem Gesichtspunkt des Ultima-Ratio-Prinzips und der Überarbeitung des Sanktionenrechts einschließlich Ersatzfreiheitsstrafen einbeziehen.

7. Welche weiteren Untersuchungen und Studien sind der Bundesregierung zu den Lebenslagen der von Freiheitsstrafen Betroffenen sowie zu den sozialen Folgen der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen bekannt, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Zu den Lebenslagen der „von einer Freiheitsstrafe betroffenen Personen“ sind der Bundesregierung zwei Studien der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) aus den Jahren 2014 und 2018 bekannt, die die Lebenslagen der Klientinnen und Klienten von Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe untersuchen (Roggenthin, K./Kerwien, E.-V.: Projektbericht: Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Angehörigen, Informationsdienst Straffälligenhilfe 3/2014, S. 11 bis 15; Roggenthin, K./Ackermann, C.: Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Familien, Informationsdienst Straffälligenhilfe 2/2019, S. 9 bis 17, veröffentlicht auf deren Website <https://www.bag-s.de/>). Diese Studien beziehen sich aber nicht speziell auf die Lebenslagen von Ersatzfreiheitsstrafe betroffener Personen und die sozialen Folgen der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen.

8. Welchen Sinn und Zweck haben die Ersatzfreiheitsstrafen im Fall einer Beförderungserschleichung, und welche rechtlichen, rechtspolitischen und kriminologischen Alternativen sieht die Bundesregierung zu Ersatzfreiheitsstrafen?

Wie begründet sie diese Einschätzung?

9. Ist die Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB“ (siehe Antwort zu Frage 9 auf Bundestagsdrucksache 19/803) abgeschlossen, in der Ansätze zur Reduzierung von Ersatzfreiheitsstrafen geprüft und bewertet wurden, und falls ja, was sind die wesentlichen Ergebnisse?

Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus, und welchen Handlungsbedarf sieht sie ggf.?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Ersatzfreiheitsstrafe stellt grundsätzlich ein wirksames Druckmittel dar, um die Geldstrafe durchzusetzen. Ohne dieses Druckmittel würde bei der Geldstrafe, die eine zentrale Rolle im deutschen Sanktionensystem spielt, die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs grundsätzlich in Frage gestellt. Zu diesem Ergebnis kam auch die erwähnte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Prüfung alternativer Sanktionsmöglichkeiten – Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gemäß § 43 StGB“. Diese hat im Übrigen vor allem praktische Maßnahmen der Länder vorgeschlagen, die der Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafe dienen können (zum Beispiel Informationen an Verurteilte auch in ihrer Muttersprache, die Förderung von Ratenzahlungen durch Einschaltung freier Träger oder den Ausbau vollzuglicher Projekte, die im Rahmen sogenannter Day-by-Day-Modelle eine tagesweise „Ableistung“ der Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit ermöglichen).

Für das Bundesrecht wird in dem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu erwägen gegeben, den Maßstab bei der Umrechnung von Geldstrafe in Ersatzfreiheitsstrafe zu halbieren. Dies würde bedeuten, dass zukünftig mit einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe zwei Tagessätze Geldstrafe abgegolten wären, nicht nur ein Tagessatz.

10. Was ist der Stand der Beratung der Bundesregierung zur Frage „Erschleichen von Leistungen nach § 265a StGB und Ersatzfreiheitsstrafen“ (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Plant die Bundesregierung, das Fahren ohne Fahrschein zu entkriminalisieren, und falls ja, wann ist mit einem entsprechenden Gesetzentwurf zu rechnen?

Wie bewertet die Bundesregierung dabei die mögliche Herabstufung der „Beförderungsererschleichung“ zur Ordnungswidrigkeit?

Welche Rolle spielt in den bisherigen Beratungen die Möglichkeit einer Zivilhaft bei Nichtzahlung eines Bußgeldes?

Im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode haben SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vereinbart, das Strafrecht systematisch zu überprüfen und dabei einen Fokus auf überholte Straftatbestände, die Modernisierung des Strafrechts und die Entlastung der Justiz legen zu wollen. Auch der Straftatbestand der Beförderungsererschleichung ist Teil dieser Überprüfung. Da die Prüfung und die interne Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen sind, können weitere Auskünfte gegenwärtig nicht erteilt werden. Im Hinblick auf den Stand der Beratung zur Ersatzfreiheitsstrafe wird auf die Antwort zu den Fragen 8 und 9 verwiesen.

11. Unterstützt die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Ländern Projekte, die versuchen, Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden (beispielsweise FREIE HILFE BERLIN e. V.)?

Wenn ja, welche Initiativen unterstützt sie, und wie sieht diese Unterstützung konkret aus?

Wenn nein, warum nicht?

Seitens der Bundesregierung werden keine Projekte zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafe gefördert, da diese in der Regel lokal oder regional tätig sind und die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafe und deren Vermeidung durch praktische Maßnahmen in die Kompetenz der Länder fällt.