

12.08.94

R - VP

Gesetzesantrag**der Freien und Hansestadt
Hamburg**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und des
Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten****A. Zielsetzung**

Die Pönalisierung des sogenannten "Schwarzfahrens", das heißt der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, ohne das erforderliche Entgelt zu entrichten, greift in der derzeitigen, in § 265 a StGB vorgesehenen Form zu weit. Es werden eher gemeinlästige Verhaltensweisen erfaßt, für die das Strafrecht als "ultima ratio" verfehlt und auch unnötig ist. Insoweit beabsichtigt der Entwurf, das "Schwarzfahren" als Verbot unterhalb des Strafrechts im Ordnungswidrigkeitenrecht einzustufen.

Der Entwurf trägt auch den Bedürfnissen der Praxis nach einer Entlastung der Rechtspflege durch Verfahren Rechnung, die inhaltlich im unteren Bereich der Bagatelldelinquenz anzusiedeln sind. Nach der gegenwärtigen Praxis werden Verfahren gemäß § 265 a StGB von den Staatsanwaltschaften und Gerichten ganz überwiegend aus Gründen der Geringfügigkeit des Tatvorwurfs eingestellt. Dem im Strafrecht geltenden Legalitätsgrundsatz wird so nur noch in sehr begrenztem Umfang entsprochen. Eine Verfolgung und Sanktionierung nach dem im Ordnungswidrigkeitenrecht geltenden Opportunitätsprinzip erscheint sachgerechter.

B. Lösung

Der Tatbestand des § 265a StGB wird eingegrenzt; die Tatbestandsalternative des Erschleichens der "Beförderung durch ein Verkehrsmittel" wird gestrichen. Für derartige Verhaltensweisen wird ein neu in das Ordnungswidrigkeitengesetz einzustellender Bußgeldtatbestand geschaffen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

12.08.94

R - VP

Gesetzesantrag
der Freien und Hansestadt
Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und des
Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Hamburg, den 15. Juli 1994

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Klaus Wedemeier

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, dem Bundesrat
den

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Strafgesetzbuches und des Gesetzes über
Ordnungswidrigkeiten

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte Sie, den Antrag nach § 36 Absatz 1 der Geschäftsordnung des
Bundesrates den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Henning Voscherau
Erster Bürgermeister

A n l a g e

Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches
und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945, 1160), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

In § 265 a Abs. 1 wird die Textstelle ", die Beförderung durch ein Verkehrsmittel" gestrichen.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch, wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 118 a eingefügt:

"§ 118 a

Beförderungerschleichung

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrausweis in der Absicht benutzt, das Entgelt nicht zu entrichten.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit und der Versuch einer Ordnungswidrigkeit können mit einer Geldbuße geahndet werden."

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:I. Allgemeines

Die Pönalisierung des sog. "Schwarzfahrens", d.h. die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in der Absicht, das erforderliche Entgelt nicht zu entrichten, greift in der derzeitigen Sanktionsform des § 265 a StGB zu weit. Nach Abschaffung der Zugangssperren zu den Bahnsteigen ist die objektive, aber auch die subjektive (psychologische) Schwelle, den Verkehrsunternehmen das geforderte Fahrgeld schuldig zu bleiben, deutlich abgesenkt. Überdies wird die Strafbarkeit von Verstößen gegen die Beförderungsbedingungen auch deshalb fragwürdig, weil den ohne gültigen Fahrausweis bei Kontrollen angetroffenen Fahrgästen in vielen Verkehrsbetrieben grundsätzlich die Möglichkeit gegeben ist, sich durch Zahlung des erhöhten Beförderungsentgelts der Personalienfeststellung und damit auch der Gefahr der Strafverfolgung zu entziehen.

Für eine derartige Praxis, die den Straftatbestand ohnehin schon weit in den Hintergrund drängt, ja ihn sogar faktisch überflüssig macht, erscheint die Beibehaltung einer weitgehend leerlaufenden Strafdrohung nicht mehr gerechtfertigt. Sie wirkt dann nur noch als Druckmittel, das erhöhte Beförderungsentgelt einzutreiben. Es genügt insoweit eine Bußgeldvorschrift, die weiterhin das Unrecht des vorsätzlichen "Schwarzfahrens" verdeutlicht, im übrigen aber den Kern des Unrechts besser trifft. Sie ist zudem wegen der Nichtanbindung an das Legalitätsprinzip flexibler handhabbar.

Es steht nicht zu erwarten, daß das "Schwarzfahren" durch die Herabstufung zu einer Ordnungswidrigkeit zunimmt. Die Ahnungsmöglichkeiten sind aufgrund der neu eingefügten Bußgeldvorschrift weiterhin vorhanden. Die generalpräventive Wirkung einer Bußgeldvorschrift erscheint insoweit ausreichend. Wollte man dies in Zweifel ziehen, so müßte man in weiteren Bereichen des täglichen Lebens, bei denen Verstöße gegen Rechtsvorschriften ebenfalls vorwiegend durch Bußgelder geahndet werden - z.B. im Straßenverkehr -, die Tauglichkeit von Ordnungswidrigkeitstatbeständen anzweifeln. Dies wäre indessen nicht gerechtfertigt.

Im übrigen bleibt unberührt, daß bei Fahrgelderschleichungen, die in Verbindung mit aktiven Täuschungshandlungen oder ähnlichen Verhaltensweisen begangen werden, weiterhin § 263 StGB als strafrechtliche Sanktionsnorm zur Verfügung steht.

Der Entwurf nimmt partiell Bezug auf den am 24.9.1993 beschlossenen Gesetzesentwurf des Bundesrates, BR-Drucks. 641/93. Er geht insoweit über diesen Entwurf hinaus, als er nicht nur die "Einmalfälle" des "Schwarzfahrens", sondern dieses gänzlich von einem Straftatbestand zu einem Ordnungswidrigkeitentatbestand herabstuft.

Der Entwurf berücksichtigt desweiteren, daß die Fahrgeldhinterziehung in den beigetretenen ostdeutschen Ländern vor dem 3. Oktober 1990 nicht als Straftat, sondern lediglich als Verfehlung sanktioniert wurde, ohne daß insoweit Präventionseinbußen bekannt geworden sind.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 1:

Der Entwurf geht davon aus, daß das Rechtsfolgensystem des Strafrechts für Verhaltensweisen im heutigen Massenverkehr, die sich als bloßes Ausnutzen fehlender Kontrollen darstellen, unangemessen erscheint. Eine strafrechtliche Sanktionierung kann sich nicht mehr als gerechtfertigt erweisen, wenn nur eine Zahlungsverpflichtung nicht erfüllt wird, ohne daß weitere Unrechtsfaktoren - wie z.B. Täuschungshandlungen - hinzutreten.

Zweck des § 265 a StGB ist es, das aktive Unterlaufen bestehender Sicherungssysteme unter Strafe zu stellen. Die Vorschrift ist als ein Auffangtatbestand des Betruges (§ 263 StGB) anzusehen. Dabei ging der historische Gesetzgeber von den seinerzeit gegebenen Verhältnissen aus, die dadurch gekennzeichnet waren, daß durch Sperren und Zugangskontrolle eine Präventivkontrolle vor der Nutzung von Verkehrsmitteln bestand. In dieser Hinsicht hat sich ein für die Bewertung der Strafvorschrift entscheidender gesellschaftlicher Wandel vollzogen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen verzichten öffentliche Verkehrsbetriebe im Nahverkehrsbereich nicht nur seit langem auf flächendeckende Kontrollen im Verkehrsmittel, sondern fast durchweg auch auf Zugangskontrollen vor dem Betreten der jeweiligen Verkehrsmittel. Es werden lediglich nach Antritt der Fahrten stichprobenartig Kontrollen vorgenommen.

Damit hat sich der reale Handlungsablauf erheblich von dem ursprünglichen Strafgrund entfernt. Die Strafwürdigkeit der Beförderungerschleichung verlangt mehr als die Unterlassung einer Zahlung. Hinzukommen muß, daß die unbefugte Benutzung ohne Wissen des Anbieters oder seines Repräsentanten unter Umgehung der von diesen geschaffenen Sicher-

heitsvorkehrungen erfolgt. Hieran fehlt es jedoch, denn der Betriebsablauf ist gerade darauf ausgerichtet, daß der Zugang zu den Beförderungsmitteln unkontrolliert erfolgen soll.

Während somit die Präventivkontrolle der Leistungsanbieter entfallen ist, ist die flankierende Strafandrohung bestehen geblieben. Im Hinblick auf die faktischen Verhältnisse bei der Einführung des § 265 a StGB wird das Strafrecht insofern zugunsten der ökonomischen Interessen von Verkehrsbetrieben funktionalisiert, die einerseits auf Präventivkontrollen verzichten, andererseits weiter die Strafandrohung nutzen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich in mehrfacher Hinsicht zwingende Gründe für eine Reform des § 265 a StGB. Eigentum und Vermögen sind von dem Strafrecht nicht umfassend, sondern fragmentarisch geschützt. Im Hinblick auf die Beförderungerschleichung ist der ursprüngliche Strafgrund entfallen, da keine Kontrollmaßnahmen unterlaufen werden. Auch im Hinblick auf die im Einzelfall vorgesehene zivilrechtliche Regulierung durch das von den Verkehrsbetrieben erhobene erhöhte Beförderungsentgelt besteht zu einer strafrechtlichen Ahndung keine Veranlassung. Die Vertragsstrafe kompensiert praktisch den insgesamt durch die "Schwarzfahrt" entstehenden betriebswirtschaftlichen Einnahmeausfall. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint der Einsatz der eingriffsintensiven Sanktionen des Strafrechts zur Durchsetzung des Verbots der Beförderungerschleichung überzogen und kriminalpolitisch fragwürdig. Als angemessener erweist sich die Verfolgung und Ahndung von Verbotsverstößen durch das Ordnungswidrigkeitenrecht mit seinen weniger stigmatisierenden Sanktionen.

Im übrigen wird auch künftig ein gewisser Bereich des "Schwarzfahrens" strafrechtlich verfolgt werden können. Der Anwendungsbereich des Betruges (§ 263 StGB), hinter dem § 265 a StGB als subsidiäre Norm zurücktritt, bleibt unberührt. Insbesondere dann, wenn das Verkehrsunternehmen regelmäßige Kontrollen durchführt, macht sich derjenige wegen zumindest versuchten Betruges strafbar, der den kontrollierenden Schaffner mit ungültigen Fahrausweisen oder anderen unrichtigen Angaben über seine Berechtigung zur Benutzung des Verkehrsmittels zu täuschen beabsichtigt.

Zu Artikel 2:

Der neu geschaffene Bußgeldtatbestand des § 118 a wird in den Zweiten Abschnitt des Dritten Teils des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten eingestellt, weil sich das Schwarzfahren als allgemeinschädliche Handlung ebenfalls als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung darstellt.

Systematisch wird er nach der Vorschrift des § 118 - Belästigung der Allgemeinheit - eingepaßt.

Im Tatbestand der Ordnungswidrigkeit wird deutlicher als in der bisherigen Strafvorschrift des § 265 a StGB beschrieben und konkretisiert werden, wann eine Absicht zur Leistungerschleichung angenommen werden kann: nämlich bei Fehlen eines gültigen Fahrausweises. Diese Klarstellung erweist sich als bessere Handhabe für das Kontrollpersonal und für die das Ordnungswidrigkeitenverfahren durchführende Verwaltungsbehörde.

Die Sanktionierung der Beförderungerschleichung über die Möglichkeit der Abforderung eines erhöhten Beförderungsentgelts entsprechend den "Allgemeinen Beförderungsbedingungen" hinaus ist für die Verkehrsunternehmen unverzichtbar, sei es als präventiv wirkende Maßnahme ("Abschreckung") oder als Ahndungsmöglichkeit. Hierfür erscheint die Einstufung der Fahrgelderschleichung als Ordnungswidrigkeit mit dem in § 17 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vorgesehenen Bußgeldrahmen von bis zu 1.000,-- DM für die Ahndung von Verstößen entsprechend ihrer unterschiedlichen Schwere ausreichend flexibel, aber auch ausreichend wirksam.

Zu Artikel 3:

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

16.12.94

Beschluß
des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und des
Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

Der Bundesrat hat in seiner 678. Sitzung am 16. Dezember 1994 beschlossen, den
Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.