

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)**

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Niema Movassat, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/1115 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs  
– Straffreiheit für Fahren ohne Fahrschein**

- b) **zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Canan Bayram, Katja Keul, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/1690 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (StGB)  
und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)  
– Schwarzfahren als Ordnungswidrigkeit –**

### **A. Problem**

Die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrschein wird nach § 265a des Strafgesetzbuchs (Beförderungerschleichung) (StGB) als Straftat geahndet.

Nach Ansicht der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt die strafrechtliche Sanktion des Massendeliktens Fahren ohne Fahrerlaubnis (Schwarzfahren) insbesondere für die vorrangig betroffenen ärmeren Bevölkerungsgruppen eine unverhältnismäßige Rechtsfolge dar. Da die Betroffenen die regelmäßig verhängte Geldstrafe nicht aufbringen könnten, müssten sie eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen. Eine abschreckende Wirkung, die eine strafrechtliche Sanktion als Ultima-Ratio bezwecke, könne mangels Alternative für die mit-

tellosen Betroffenen regelmäßig nicht erzielt werden. Zugleich sei der Unrechtsgehalt des Vergehens gering und die Sanktion durch das Strafrecht eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung zum Falschparken, das nur eine Ordnungswidrigkeit darstelle. Die Sanktion solle deshalb den Verkehrsbetrieben überlassen werden und Polizei und Justiz sollten sich auf den Schutz der wichtigsten Rechtsgüter beschränken.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Nach Vorstellung der Fraktion DIE LINKE. soll in § 265a StGB die Beförderungerschleichung als Strafbarkeitsalternative gestrichen werden.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/1115 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.**

Zu Buchstabe b

Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll die Strafbarkeit der Beförderungerschleichung in § 265a Absatz 1 StGB gestrichen und ein neuer Ordnungswidrigkeitstatbestand geschaffen werden (Nutzung der Beförderung durch ein Verkehrsmittel ohne das dafür erforderliche Entgelt).

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/1690 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.**

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/1115 abzulehnen,
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/1690 abzulehnen.

Berlin, den 27. Januar 2021

## **Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

**Dr. Heribert Hirte**

Stellvertretender Vorsitzender

**Ingmar Jung**  
Berichterstatter

**Dr. Karl-Heinz Brunner**  
Berichterstatter

**Roman Johannes Reusch**  
Berichterstatter

**Dr. Jürgen Martens**  
Berichterstatter

**Niema Movassat**  
Berichterstatter

**Canan Bayram**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Ingmar Jung, Dr. Karl-Heinz Brunner, Roman Johannes Reusch, Dr. Jürgen Martens, Niema Movassat und Canan Bayram

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlagen auf den **Drucksachen 19/1115 und 19/1690** in seiner 27. Sitzung am 20. April 2018 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Inneres und Heimat zur Mitberatung überwiesen. Die Vorlage auf **Drucksache 19/1690** hat er darüber hinaus an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/1115 in seiner 118. Sitzung am 27. Januar 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/1690 in seiner 118. Sitzung am 27. Januar 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat die Vorlage auf Drucksache 19/1690 in seiner 98. Sitzung am 27. Januar 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

### III. Beratungsverlauf im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat zu den Vorlagen auf den Drucksachen 19/1115 und 19/1690 in seiner 13. Sitzung am 6. Juni 2018 eine öffentliche Anhörung beschlossen. In seiner 22. Sitzung am 10. Oktober 2018 wurde die öffentliche Anhörung zu den Vorlagen terminiert und am 7. November 2018 in seiner 25. Sitzung durchgeführt. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Univ.-Prof. i.R. Dr. Dr. h.c. Heiner Alwart	Friedrich-Schiller-Universität Jena
Stefan Conen	Deutscher Anwaltverein e. V., Berlin Rechtsanwalt
Udo Gramm	Leitender Oberstaatsanwalt Generalstaatsanwaltschaft München
Dr. Thomas Hilpert-Janßen	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) Fachbereichsleiter Arbeits- und allgemeines Zivilrecht, Straf- und Straßenverkehrsrecht, Beförderungsbedingungen im VDV
Prof. Dr. Andreas Mosbacher	Richter am Bundesgerichtshof, Leipzig
Frank Rebmann	Leitender Oberstaatsanwalt Staatsanwaltschaft Heilbronn

Anke Stein

Leiterin der Justizvollzugsanstalt Moabit, Berlin

Barbara Stockinger

Deutscher Richterbund e. V., Berlin  
Richterin am Oberlandesgericht München

Hinsichtlich des Ergebnisses der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 25. Sitzung vom 7. November 2018 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Zu beiden Gesetzentwürfen lagen dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz mehrere Petitionen vor.

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlagen auf den Drucksachen 19/1115 und 19/1690 in seiner 129. Sitzung am 27. Januar 2021 abschließend beraten. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage auf Drucksache 19/1115 und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Ablehnung der Vorlage auf Drucksache 19/1690.

Die **Fraktion DIE LINKE.** machte geltend, dass viele Menschen nicht wüssten, dass Schwarzfahren gemäß § 265a Strafgesetzbuch (StGB) strafbar sei, weshalb der Abschreckungseffekt des Strafrechts hier nicht wirke. Über eine Alternative zur strafrechtlichen Sanktion des Schwarzfahrens sei auf Länderebene lange diskutiert worden. Diese Debatte sei im Bundesrat jedoch im Sande verlaufen, weshalb die Fraktion DIE LINKE. ihren Gesetzentwurf vorgelegt habe, wonach die Strafbarkeit des Schwarzfahrens aus dem StGB gestrichen werden solle. Es stehe dem Ultima-Ratio-Prinzip des Strafrechts entgegen, wenn im Jahr etwa 7.000 Menschen – überwiegend solche, die kein Geld für ein Ticket hätten – aufgrund von Beförderungsentgelten zwischen 1 und 3 Euro zu Ersatzfreiheitsstrafen verurteilt würden, weil Sie die verhängte Geldstrafe nicht hätten bezahlen können. Allein in Berlin liefen 40.000 Ermittlungsverfahren gegen Schwarzfahrer. Dies belaste die Gerichte über Gebühr, deren Kapazitäten dadurch nicht für wesentlichere Delikte zur Verfügung stünden. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gehe in die richtige Richtung. Die Fraktion DIE LINKE. kritisierte aber den Vorschlag, wonach Schwarzfahren alternativ als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet werden solle. Damit bleibe der abzulehnende faktische Effekt einer Doppelbestrafung. Die Kritik, eine Entkriminalisierung des Schwarzfahrens führe dazu, dass Menschen es ausnutzten und grundsätzlich kein Ticket mehr lösten, wies die Fraktion DIE LINKE. zurück. Dieses Phänomen gebe es auch beim Falschparken, das ausschließlich als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet sei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezog sich auf die im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz durchgeführte Anhörung. Sie sehe ihren Gesetzentwurf als logische Folge der dort zusammengetragenen Erkenntnisse. Eine Aufhebung der Strafbarkeit nach dem StGB würde eine wesentliche Entlastung des Strafvollzugs und der Gerichte darstellen. Sie schloss sich dem Standpunkt der Fraktion DIE LINKE. an, dass es nicht nachvollziehbar sei, warum Falschparken und erhöhte Fahrgeschwindigkeit als Ordnungswidrigkeit geahndet werden, Schwarzfahren aber eine Straftat sein solle. Eine komplette Sanktionslosigkeit, wie von der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagen, müsse sie jedoch ablehnen. Das Argument einer Doppelbestrafung durch das Ordnungswidrigkeitenrecht und die Erhebung eines erhöhten Beförderungsentgeltes durch die Verkehrsbetriebe überzeuge nicht, da es sich um verschiedene Ausgleichszwecke handle – zum einen der zivilrechtliche Schadensausgleich zugunsten des geschädigten Unternehmens und zum anderen der staatliche Sanktionsanspruch aufgrund eines unerwünschten Verhaltens.

Die **Fraktion der SPD** äußerte Sympathie für den Vorschlag, das Schwarzfahren zu entkriminalisieren. Staatliche Sanktionsrelevanz sehe sie nur, wenn für die Erschleichung der Transportleistung Zugangssperren überwunden würden. Die Verhandlungen mit dem Koalitionspartner bezeichnete sie als vielversprechend, um hier zeitnah zu einer gemeinsamen Lösung zu finden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** sprach sich gegen eine unterschiedliche Rechtsfolge aus, je nach dem, ob der Zugang zum öffentlichen Verkehr durch eine Barriere versperrt sei oder nicht. Es sollten keine Anreize geschaffen werden, Barrieren an den Zugängen zu öffentlichen Verkehrsbetrieben zu schaffen. Entsprechend äußerte sie sich weniger optimistisch bezüglich der Aussichten auf eine entsprechende Verständigung in der Koalition. Auch wenn die Fraktion der CDU/CSU einräumte, dass § 265a StGB keinen generalpräventiven Effekt habe, so dürfe dennoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass viele Menschen die weitmaschige Kontrolle bewusst ausnutzten, um

regelmäßig das Beförderungsentgelt einzusparen. Dies führe zwangsläufig zur allgemeinen Erhöhung des Beförderungsentgelts, was jene zu tragen hätten, die immer ordnungsgemäß mit Fahrschein führen. Deshalb würde eine völlige Sanktionslosigkeit des Schwarzfahrens einer Kapitulation des Rechtsstaates gleichkommen. Sie erinnerte an die Möglichkeiten der Einstellung des Verfahrens, die von den Gerichten regelmäßig genutzt würden, wenn die Opportunität es in diesen Fällen gebiete. Sie hielt das Schwarzfahren für nicht vergleichbar mit dem Falschparken, da die Erschleichung der Verkehrsleistung eng verwandt sei mit dem Betrugstatbestand und damit im Unrechtsgehalt deutlich über dem des Falschparkens liege. Insgesamt sehe sie aktuell keinen Änderungsbedarf. Zumal es zur Entlastung der Justiz gute Projekte gebe, wie etwa das Projekt „Schwitzen statt Sitzen“. Sie stellte als eine mögliche Lösung auch die Ausweitung der Jobtickets in den Raum, um Gelegenheiten des Schwarzfahrens zu reduzieren.

Die **Fraktion der FDP** sah den Vergleich zum Falschparken als gerechtfertigt an: Es stelle einen Wertungswiderspruch dar, wenn das zweistündige Parken eines SUV quer über drei Behindertenparkplätze ohne Berechtigung am Samstagvormittag lediglich eine Ordnungswidrigkeit darstelle, das U-Bahnfahren ohne Fahrschein zum Preis von 1,80 Euro jedoch als Straftat bewertet werde. Die Sozialschädlichkeit des Schwarzfahrens könne nicht grundsätzlich höher bewertet werden als die des Falschparkens. Das entscheidende Argument für eine Entkriminalisierung des Schwarzfahrens sehe sie jedoch vor allem in der Entlastung der Justiz. 90 Prozent der 200.000 Verfahren wegen Schwarzfahrens im Jahr würden eingestellt. Die Fraktion der FDP appellierte daran, bei einer Gesetzesänderung weitere Bagatelldelikte zu entkriminalisieren. Sie sprach sich schließlich auch für eine Differenzierung aus, ob eine Zugangskontrolleinrichtung überwunden worden sei und nur in diesem Fall eine Strafbarkeit vorzusehen.

Berlin, den 27. Januar 2021

**Ingmar Jung**  
Berichterstatter

**Dr. Karl-Heinz Brunner**  
Berichterstatter

**Roman Johannes Reusch**  
Berichterstatter

**Dr. Jürgen Martens**  
Berichterstatter

**Niema Movassat**  
Berichterstatter

**Canan Bayram**  
Berichterstatterin



