

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Lena Gumnior, Lukas Benner, Helge Limburg, Dr. Till Steffen, Awet Tesfaiesus, Stefan Schmidt, Victoria Broßart und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Fahren ohne Fahrschein entkriminalisieren

A. Problem

Was wir als Gesellschaft als strafbar erachten, muss sorgsam abgewogen sein. Die Sanktionierung mittels des Strafrechts ist das schärfste Schwert, das dem Staat zur Verfügung steht. Es muss die „ultima ratio“ darstellen. Vor diesem Hintergrund müssen auch bestehende Strafvorschriften immer wieder kritisch auf ihre Verhältnismäßigkeit hinterfragt werden.

Die Strafbarkeit der Erschleichung von Leistungen gemäß § 265a StGB ist ein Bagatelldelikt, dessen strafrechtliche Sanktionierung unverhältnismäßig ist. Eingeführt wurde die Strafnorm 1935, um empfundene Strafbarkeitslücken hinsichtlich der missbräuchlichen Benutzung von Münzfernsprechern mit Falschmünzen zu schließen. Münzfernsprechern, also Telefonzellen, kommen heute keinerlei Bedeutung mehr zu. Heutzutage findet § 265a StGB vielmehr fast exklusiv in seiner dritten Variante zur Kriminalisierung des Fahrens ohne Fahrscheins Anwendung, auch gerade in diesen Fällen ist die Strafbarkeit aber unverhältnismäßig. Denn in der Praxis ist eine systemische Schieflage entstanden: Von der Sanktionierung des Fahrens ohne Fahrschein sind besonders Menschen, die in Armut leben, betroffen, wenn sie sich wiederholt kein Ticket leisten können. Gerade sie können aber in der Folge bei einer Verurteilung zu Geldstrafen auch diese nicht zahlen. So kommt es in überdurchschnittlich vielen Fällen zur Verhängung von Ersatzfreiheitsstrafen. Die Folge ist eine erhebliche Belastung des Strafvollzugs, ohne dass die Vollstreckung dieser Freiheitsstrafen wirksam zur Kriminalitätsvermeidung oder zur Lösung der zugrunde liegenden sozialen Problematik beiträgt.

Dem Fehlverhalten des Erschleichens der Beförderungsleistung kann stattdessen ausreichend zivilrechtlich begegnet werden, wie es in der Praxis auch schon jetzt durch Vertragsstrafen in Form erhöhter Beförderungsentgelte geschieht. Bisher kriminalisiert der Staat dagegen zusätzlich und mit erheblichen negativen gesellschaftlichen Folgen ein Verhalten, das mangels Zugangskontrollen mit keiner erheblichen kriminellen Energie einhergeht und ganz überwiegend Menschen ohne ausreichende finanzielle Mittel betrifft. So wird Armut kriminalisiert und im Ergebnis die soziale Benachteiligung verstärkt, was den verfassungsrechtlich

verankerten Resozialisierungsgrundsatz konterkariert. Da den weiteren Varianten des § 265a StGB keine praktische Bedeutung zukommt, ist die Norm in Gänze zu streichen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf beendet die unverhältnismäßige Kriminalisierung des Bagatelldelikts der Leistungerschleichung.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen, unbefriedigenden Zustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen entsteht kein Erfüllungsaufwand. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz nicht zu erwarten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Fahren ohne Fahrschein entkriminalisieren

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 265a gestrichen.
2. § 265a wird gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 11. November 2025

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Entwurfs

§ 265a StGB – Erschleichen von Leistungen – wird gestrichen. Die Strafnorm ist unverhältnismäßig, da sie bloßes Bagatellverhalten ohne hinreichende Strafwürdigkeit sanktioniert.

Die Norm findet in der Praxis fast ausschließlich Anwendung auf das Fahren ohne Fahrschein (sog. Beförderungsererschleichung – § 265a Var. 3 StGB). Dabei wird ein Verhalten kriminalisiert, nämlich die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrschein, das mit einer nur sehr geringen kriminellen Energie einhergeht und eine Strafbarkeit nicht rechtfertigt (vgl. Lorenz/Sebastian, KriPoZ 2017, 352 ff.). Nach der Rechtsprechung genügt zur Vollendung der Beförderungsererschleichung bereits, dass die Person ein Verkehrsmittel unrechtmäßig benutzt und sich dabei allgemein mit dem Anschein umgibt, sie erfülle die nach den Geschäftsbedingungen des Betreibers erforderlichen Voraussetzungen (vgl. BGH, Beschluss vom 8. Januar 2009 – 4 StR 117/08, Ls.). Es ist keinerlei Überwindung von Zugangsbeschränkungen erforderlich – auf solche verzichten die Beförderungsunternehmen aus Kostengründen flächendeckend. Der bloße Anschein der Ordnungsmäßigkeit genügt.

Gleichzeitig ist der entstehende Schaden gering. Durch § 265a StGB wird das Vermögen der Beförderungsunternehmen geschützt (vgl. Fischer, StGB, 72. Aufl., 2025, § 265a Rn. 2). Der im Einzelfall entstehende Schaden entspricht dem anfallenden Beförderungsentgelt und liegt damit überwiegend im sehr geringfügigen Bereich. Laut der Polizeilichen Kriminalstatistik lag die Schadenshöhe 2024 in über 87 % der erfassten Fälle unter 15 Euro. Soweit es um die mittelbaren Wirkungen auf die allgemeine Bereitschaft zum Fahrscheinkauf geht, kann die unverhältnismäßige Kriminalisierung eines Bagatellverhaltens nicht die Lösung sein. Vielmehr liegt es – wie auch bei anderen Privatrechtsverhältnissen – in der Verantwortung der Beförderungsunternehmen selbst, ihre zivilrechtlichen Ansprüche wirksam abzusichern und durchzusetzen. Ihnen stehen dazu auch ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, etwa durch effektive Kontrollen und Vertragsstrafen oder durch Zugangsbeschränkungen.

Dem gegenüber stehen erhebliche negative gesellschaftliche Folgen der mit § 265a StGB verbundenen Kriminalisierung von Armut. Von der Sanktionierung des Fahrens ohne Fahrschein besonders betroffen sind Menschen, die sich ein Ticket nicht leisten können. Auch deswegen kommt es nach Verurteilungen zu Geldstrafen wegen Beförderungsererschleichung in überdurchschnittlich vielen Fällen zur Verhängung von Ersatzfreiheitsstrafen (vgl. Bögelein/Glaubitz/Neumann/Kamieth, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2019, 282, 284). Von Armut betroffene Menschen landen also wegen Bagatellkriminalität, die nach dem Urteil des Strafgerichts eigentlich auch nur mit einer Geldstrafe geahndet werden sollte, bloß wegen finanzieller Not doch in Haft. Gleichzeitig hat die Inhaftierung erhebliche weitergehende Folgen sowohl für die Betroffenen selbst als auch für die Gesellschaft insgesamt. So kommt es häufig im Nachgang einer Inhaftierung zu Arbeits- und Wohnungslosigkeit.

Mit der Entkriminalisierung der Beförderungsererschleichung gehen auch erhebliche Entlastungen im Bereich der Strafverfolgung sowie insbesondere des Strafvollzugs einher. Dies hängt mit der hohen Zahl der verhängten Ersatzfreiheitsstrafen zusammen. Die Kosten für einen Hafttag betrugen laut den Justizbehörden der Länder im Jahr 2022 durchschnittlich 200,12 Euro (vgl. Bundestagsdrucksache 20/14257, S. 27). Nach zurückhaltenden Schätzungen entstünden in Folge der Entkriminalisierung insgesamt Einsparungen bei den Ländern in Höhe von 114 Millionen Euro jährlich (vgl. Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360 ff.). Die Entkriminalisierung des bagatellhaften Fahrens ohne Fahrschein ermöglicht damit die wichtige Konzentration der Ressourcen der Justiz auf die Ahndung tatsächlich strafwürdiger Verhaltensweisen, wie etwa im Bereich der häuslichen Gewalt oder der Finanzkriminalität sowie der Ressourcen des Strafvollzugs auf die Resozialisierung schwerer Straftäter*innen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die in der Vergangenheit zum Teil ebenfalls erwogene Einführung eines an die Stelle der Strafbarkeit tretenden Ordnungswidrigkeitstatbestands würde das Problem dagegen bloß verlagern und nicht lösen (vgl. Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 369 f.). Statt bei den Strafverfolgungsbehörden läge der Aufwand bei den dann zuständigen Bußgeldbehörden. Gleichzeitig würden Menschen, die sich ein Ticket nicht leisten konnten, und die in der Folge auch das Ordnungsgeld nicht zahlen können, im Wege der Erzwingungshaft doch wieder mit Haft bedroht sein – mit allen damit einhergehenden negativen Folgen.

Verschiedene Städte wie u.a. Köln, Bremen, Halle an der Salle, Dresden, Mainz und Wiesbaden, bzw. deren Beförderungsbetriebe, verzichten zwischenzeitlich bereits auf Strafanträge wegen Beförderungerschleichung. So sorgen sie zumindest bereits für eine lokale Entkriminalisierung und beweisen, dass diese möglich ist. Gleichzeitig zeigt die 2021 gegründete Initiative „Freiheitsfonds“ durch ihre Arbeit auf, wie absurd die Situation derzeit ist und wie dringend notwendig die Konzentration knapper Ressourcen ist. Die Initiative übernimmt die Geldstrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen von Menschen, die wegen Fahrens ohne Fahrschein inhaftiert wurden, um Betroffene aus dem Gefängnis zu holen. Die meisten Anträge an die Initiative kommen dabei direkt von Gefängnisleitungen, um die Funktionsfähigkeit der Gefängnisse sicherzustellen.

Vergangene parlamentarischen Initiativen, die Beförderungerschleichung zu entkriminalisieren, blieben erfolglos, obwohl jeweils die Mehrheit der angehörten Sachverständigen sich dafür ausgesprochen hatte. Auch Fachverbände, wie der Deutsche Richterbund und die Neue Richter*innenvereinigung, halten eine Reform des § 265a StGB für sinnvoll.

Außerhalb der Variante der Beförderungerschleichung, nämlich im Falle des Zugangs zu einer Veranstaltung bzw. Einrichtung ohne Ticket (Var. 4), der Erschleichung von Leistungen eines Automaten (Var. 1) oder eines Telekommunikationsnetzes (Var. 2), findet die Norm praktisch keine Anwendung. Aus der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2024 geht hervor, dass rund 97 Prozent der registrierten Fälle des § 265a StGB auf Fälle von Beförderungerschleichungen zurückgehen. § 265a ist daher im Sinne eines auf relevante Fälle beschränkten Strafrechts vollständig zu streichen. Im Übrigen stehen auch hinsichtlich der weiteren Varianten des § 265a StGB die Kosten der etwaigen Strafverfolgung nicht im Verhältnis zum regelmäßig geringen Schaden der Begehungsweise.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik abgeschlossen hat, vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

Nach konservativen Schätzungen entstehen durch die Beendigung der Kriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein bei den Ländern insgesamt jährliche Einsparungen in Höhe von 114 Millionen Euro (vgl. Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360 ff.). Darüber hinaus entfallen erhebliche Folgekosten der unverhältnismäßigen Kriminalisierung insbesondere im Bereich der Sozialausgaben in Folge von erhöhter Arbeits- und Wohnungslosigkeit nach Inhaftierung.

Für Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen entsteht kein Erfüllungsaufwand. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nummer 1 (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 2 (Streichung des § 265a StGB).

Zu Artikel 1 Nummer 2 (Streichung des § 265a StGB)

§ 265a StGB wird aus den oben dargelegten Gründen gestrichen.

Zu Artikel 2

Um die unverhältnismäßige Kriminalisierung der Leistungerschleichung möglichst schnell zu beseitigen, tritt das Gesetz nach Artikel 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.