



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Straffreiheit für Fahren ohne Fahrschein (BT-Drucksache 20/2081)

19.06.2023

Einleitung

Im Koalitionsvertrag haben SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vereinbart: “Wir überprüfen das Strafrecht systematisch auf **Handhabbarkeit, Berechtigung und Wertungswidersprüche** und legen einen Fokus auf **historisch überholte Straftatbestände, die Modernisierung des Strafrechts und die schnelle Entlastung der Justiz.**”

Mit einer kompletten Streichung von § 265a Abs. 1 Alt. 3 StGB würde die Koalition all diesen Zielen gerecht werden. Die Strafbarkeit von Fahren ohne Fahrschein ist in der Praxis für die Justiz kaum zu handhaben, die unverhältnismäßige Bestrafung ist ungerecht, die Regelung beinhaltet zahlreiche Wertungswidersprüche, der Straftatbestand von 1935 ist historisch überholt und eine Abschaffung würde die Justiz schnell entlasten.

Bundesjustizminister Marco Buschmann hat seit Dezember 2021 wiederholt einen Gesetzentwurf für eine Entkriminalisierung angekündigt. Dieser ist jedoch bisher ausgeblieben.

Der Unrechtsgehalt des Fahrens ohne Fahrschein ist verschwindend gering - er steht in keinem Verhältnis zu anderen Straftatbeständen. Es besteht kein Grund dafür, dass der Staat mit dem Strafrecht einschreitet, um sicherzustellen, dass Menschen ihre Schulden bei Verkehrsbetrieben begleichen.¹ Eine Entkriminalisierung ist überfällig.

Dies sieht auch ein Großteil der Bevölkerung so:

Laut einer am 12.04.2023 veröffentlichten repräsentativen Umfrage von Infratest Dimap befürworten mehr als zwei Drittel der Deutschen (69%) eine Entkriminalisierung von Fahren

¹ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/schwarzfahren-justiz-verkehrsbetriebe-fdp-1.5509235>.

ohne Fahrschein. Unterstützung für ein solches Vorhaben gibt es über alle Parteigrenzen hinweg. Anhänger von Grünen über SPD, FDP und CDU sind mit klarer Mehrheit dafür, Fahren ohne Fahrschein aus dem Strafgesetzbuch zu streichen. In allen Altersschichten, allen Schulabschluss- und Einkommensgruppen sowie in Ost- und Westdeutschland spricht sich die deutliche Mehrheit für eine Entkriminalisierung aus.²

Auch die Justizministerkonferenz hat auf ihrer Herbstkonferenz 2022 eine Aufhebung der Strafbarkeit von Fahren ohne Fahrschein gefordert. Die Justizminister "stimmen darin überein, dass allein durch die Aufhebung der Strafbarkeit des Fahrens ohne Fahrschein die Rechtslage künftig nachhaltig und grundlegend verbessert werden kann."³

Erkenntnisse aus der Arbeit des Freiheitsfonds

Der Freiheitsfonds ist eine 2021 gegründete ehrenamtliche und spendenfinanzierte Initiative, die Menschen aus dem Gefängnis freikauf, die wegen Fahren ohne Fahrschein eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen müssen. Seit Dezember 2021 hat die Initiative in allen Bundesländern insgesamt 833 Gefangene freigekauft und zusammen 155 Haftjahre gestrichen. Die daraus folgende Reduzierung der Haftkosten hat der Staatskasse 12,1 Millionen Euro gespart.

Inzwischen kommt der Hauptteil der durchschnittlich 100 Anträge pro Monat an den Freiheitsfonds nicht von den Betroffenen selbst, sondern von staatlichen Institutionen. Vor allem Gefängnismitarbeiter, aber auch Bedienstete aus Gerichtshilfe sowie Polizisten wenden sich an den Freiheitsfonds, um eine Auslösung der Betroffenen zu erreichen. In manchen Gefängnissen haben Beamte bereits bei der Registrierung am Eingang Formulare des Freiheitsfonds ausgelegt.

Dies zeigt, dass in der Praxis auch von staatlicher Seite schon lange erkannt wurde, dass die Bestrafung von Menschen wegen Fahren ohne Fahrschein vor allem Menschen in Armut und Krisensituationen trifft, deren Krisen weiter verstärkt werden. Es sollte allerdings nicht die Aufgabe einer ehrenamtlichen Initiative wie dem Freiheitsfonds sein, Armutsbetroffenen ein Leben in Freiheit zu ermöglichen und unverhältnismäßig schwere Strafen zu verhindern. Dies muss staatliche Aufgabe sein.

In der Arbeit des Freiheitsfonds wird deutlich, in welchen Fallkonstellationen Menschen vor allem eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen müssen. Allen von ihnen ist gemein, dass die Betroffenen durchgängig in Krisensituationen leben, die durch die Inhaftierung deutlich verschlimmert werden. Betroffene verlieren durch Inhaftierungen ihren Arbeitsplatz, einen Therapie- oder Wohnplatz.

²

<https://fragdenstaat.de/blog/2023/04/12/mehr-als-zwei-drittel-der-deutschen-fur-entkriminalisierung-von-fahren-ohne-fahrschein/>

³

https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2022/Herbstkonferenz_2022/TOP-II_19--Aufhebung-der-Strafbarkeit-des-Fahrens-ohne-Fahrschein.pdf

Regelmäßig erreichen den Freiheitsfonds Briefe, in denen Betroffene berichten, sie hätten sich im Gefängnis suizidiert, wenn sie nicht von der Initiative freigekauft worden wären. Zu weiteren Inhalten sei verwiesen auf die Stellungnahme zu BT-Drs. 20/5913.⁴

Herabstufung als Ordnungswidrigkeit ist keine Alternative

Nur die ersatzlose Streichung des Straftatbestands löst die im Zusammenhang mit Fahren ohne Fahrschein bestehenden gravierenden Probleme. Die Herabstufung als Ordnungswidrigkeit ist keine gangbare Alternative.

Zunächst einmal würde das Ziel, mit einer Entkriminalisierung eine Entlastung der Justiz zu erreichen, durch die Einführung einer neuen Ordnungswidrigkeit konterkariert. Es ist davon auszugehen, dass Verkehrsbetriebe künftig jede Kontrolle ohne gültigen Fahrschein anzeigen würden. Ordnungsämter wären schlicht und einfach nicht in der Lage, dies zu bearbeiten. Zudem würde die Justiz durch das System der Erzwingungshaft weiter mit den Delikten befasst sein.

Auf die Systemwidrigkeit und die Privilegierung der Verkehrsbetriebe im Vergleich zu anderen Gläubigern weist der Gesetzentwurf zurecht hin. Fahren ohne Fahrschein ist letztlich nicht mehr als die unberechtigte Inanspruchnahme einer Leistung und gehört damit nicht ins Ordnungswidrigkeitenrecht, sondern in die Domäne des Zivilrechts.⁵

Nicht nur die Strafbarkeit des Fahrens ohne Fahrschein, auch die "Herabstufung" zur Ordnungswidrigkeit - gewissermaßen als "Kompromiss" - stellt einen Systembruch dar. Der Unterschied zwischen einer Ordnungswidrigkeit und einer Straftat ist das zu schützende Rechtsgut. Bußgeldtatbestände schützen überindividuelle Interessen, während das Strafrecht individuelle Rechtsgüter vor Verletzungen bewahren soll. In Bußgeldtatbeständen wird regelmäßig das besondere Interesse der Allgemeinheit an der Vermeidung des sanktionierten Fehlverhaltens deutlich, etwa das Interesse der Allgemeinheit an der gegenseitigen Achtung und Rücksichtnahme im Straßenverkehr.⁶ Kommen durch rücksichtsloses Verhalten im Straßenverkehr auch Sachen oder Menschen zu schaden, greift das Strafrecht. Das Ordnungswidrigkeitengesetz regelt mithin das angemessene Verhalten im "Vorfeld" zum Schutze der Allgemeinheit. Bußgeldtatbestände greifen dann, wenn die Allgemeinheit von dem Fehlverhalten trotz Fehlens eines konkreten Opfers bereits besonders betroffen ist. Geschützt wird das allgemeine Vertrauen auf die Einhaltung der für ein friedliches Miteinander wichtigen Regeln.⁷ Ein solches "Vorfeld" gibt es in Bezug auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ohne Fahrschein nicht. Es gibt kein Verhalten, das das Risiko von Rechtsverletzungen derart erhöht, dass die Allgemeinheit bereits im Vorfeld betroffen ist. Es gibt schlicht kein Risiko für die Allgemeinheit.

4

https://www.bundestag.de/resource/blob/942566/d34caf20447680e02b57ac56601ddc2c/Stellungnahme-Semsrott_ofkn-data.pdf

⁵ MüKoStGB/Hefendehl StGB § 265a Rn. 24

⁶ KK-OWiG, Einleitung Rn. 115, beck-online; Hefendehl ZIS 2016, 636 (642)

⁷ KK-OWiG, Einleitung Rn. 117, beck-online m.w.N

Daher trägt der Vergleich etwa zum Falschparken nicht. Falschparken oder Parken ohne Parkschein bergen im Vergleich zum Fahren ohne Fahrschein tatsächlich gravierende Gefahren und Nachteile für die Allgemeinheit. Falschparken kann Menschenleben kosten.⁸ Fahren ohne Ticket schmälert hingegen nur den Gewinn einzelner Unternehmen.

Die Reform des § 265a StGB sollte einen bisherigen Systembruch nicht durch einen neuen ersetzen.

Hinzu kommt, dass bei der Bemessung der Höhe des Bußgeldes kein Raum für soziale Gesichtspunkte bleibt, sondern die Bemessung einheitlich nach einem Katalog erfolgt. Eine solche Doppelbestrafung trafe mittellose Menschen ungleich härter.

Daneben besteht die Gefahr, dass Menschen, die sich eine Fahrkarte beziehungsweise das erhöhte Beförderungsentgelt schlicht nicht leisten können, aufgrund dessen im Gefängnis landen, bei einer Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit weiterhin. Zwar kommt Straftaft oder Ersatzfreiheitsstrafe nicht mehr in Betracht, stattdessen jedoch Erziehungshaft nach §§ 96 ff. des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG). Diese Art der Beugungshaft kann bis zu sechs Wochen (für einen Bußgeldbescheid) beziehungsweise drei Monate (für mehrere Bußgeldbescheide) angeordnet werden. Anders als bei der Ersatzfreiheitsstrafe führt die Vollstreckung der Erziehungshaft nicht zu einer Tilgung der Geldbuße.⁹ Zwar darf die Erziehungshaft wegen derselben Geldbuße nicht wiederholt werden (§ 96 Abs. 3 Satz 3 OWiG), die Schuld bleibt jedoch bestehen. Wie viele Tage Haft aus einem Geldbetrag resultieren, liegt im Ermessen der Richter*innen. Während manche Richter*innen etwa einen Tag Haft pro 20 Euro anordnen, ist anderen ein Tag Haft 80 Euro wert.

Die Erziehungshaft trifft auch mittellose Menschen. Zwar darf sie nach dem Gesetz nicht angeordnet werden, wenn der Betroffene seine Zahlungsunfähigkeit dar getan hat oder Umstände bekannt sind, aus denen sich die Zahlungsunfähigkeit ergibt (§ 96 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 OWiG). In aller Regel ist dem Gericht hierzu jedoch nichts bekannt, der Beschluss ergeht ohne mündliche Verhandlung. Oft wird ein Vordruck verwendet, in dem lediglich die Höhe der Geldbuße und die Anzahl der Hafttage manuell ergänzt werden. Eine schriftliche Anhörung vor Anordnung der Erziehungshaft wird bei Menschen, die sich in prekären Lebenssituationen befinden, häufig nichts ergeben.

Hinzu kommt, dass die Schwelle, ab der Gerichte in dieser Konstellation von Zahlungsunfähigkeit ausgehen, sehr hoch ist. Zahlungsunfähigkeit soll erst dann vorliegen, wenn Betroffene selbst bei Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Geldquellen, Einschränkung der Lebenshaltungskosten und unter Anspannung sämtlicher finanzieller Erwerbsobliegenheiten nicht in der Lage sind, die Geldbuße ggf. unter Bewilligung von Zahlungserleichterungen zu zahlen. Die besonders strengen Anforderungen werden damit gerechtfertigt, dass es sich bei einer nach dem OWiG festgesetzten Geldbuße um keine gewöhnliche Geldschuld des Schuldners handelt. Für die Frage der Zahlungsunfähigkeit im

8

<https://www.tagesspiegel.de/berlin/bezirke/bezirksamt-warnt-falschparken-kann-menschenleben-kosten-9970092.html>

⁹ Krenberger/Krumm, 7. Aufl. 2022, OWiG § 96 Rn. 27

Sinne des OWiG sind daher zivilprozessuale oder insolvenzrechtliche Pfändungsfreigrenzen grundsätzlich nicht von Belang.¹⁰

So soll Erzwingungshaft auch gegenüber einkommens- und vermögenslosen Betroffenen, die von Arbeitslosengeld leben, wegen kleinerer Bußgeldbeträge festgesetzt werden dürfen (LG Arnsberg, Beschluss vom 2. Februar 2006 - 2 Qs 19/06).

Kosten

Auch bei einer vollständigen Entkriminalisierung bliebe das erhöhte Beförderungsentgelt von 60 € bestehen. Dies kann weiterhin von den Verkehrsbetrieben eingezogen werden. Eine Entkriminalisierung steht damit nicht im Zusammenhang und würde auch die Betriebe nicht schlechter stellen, denn die Verkehrsbetriebe profitieren finanziell weder von den Geldstrafen noch von Bußgeldern. Im Gegenteil: Eine Entkriminalisierung würde auch den Personalbedarf bei Verkehrsbetrieben in der Bearbeitung von Anzeigen verringern.

Der Gesetzentwurf geht von einer nicht unerheblichen Entlastung der öffentlichen Haushalte aus. Es ist davon auszugehen, dass der Staat durch eine Entkriminalisierung in der Justiz sowie im Justizvollzug einige hundert Millionen Euro sparen würde. Ausgehend von den eingesparten Haftkosten durch den Freiheitsfonds dürften sich durch den Wegfall von Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen für bis zu 10.000 Menschen jährlich und Haftkosten von rund 200 Euro pro Hafttag insgesamt rund 100 Millionen Euro Haftkosten sparen lassen.

Hinzu kommen bei im Jahr 2021 bundesweit 43.000 Abgeurteilten zu §265a gesparte Personal- und Verwaltungskosten auf Seiten der Staats- bzw. Anwaltschaften, der Justizverwaltung und Rechtspflege, Richter, Polizisten und Vollzugsbeamten.

Pro einzeltem Fall liegt der Aufwand für Staatsanwälten bzw. Anwälten im Schnitt bei 76 Minuten unabhängig von Art der Verfahrenserledigung plus die tatsächlichen Sitzungsstunden. Bei Strafrichtern bei 157 Minuten für ein Urteil, für Rechtspfleger zwischen 22 und 110 Minuten.¹¹ Hinzu kommt der Zeitaufwand bei der Polizei.

Fazit

Der Straftatbestand Fahren ohne Fahrschein wurde 1935 von den Nationalsozialisten eingeführt. Er hat sich nicht bewährt, ist unverhältnismäßig, ungerecht und widerspricht dem Strafsystem. Eine Entkriminalisierung ist überfällig.

Arne Semsrott
Freiheitsfonds
Offene Tore e.V., Singerstraße 109, 10179 Berlin
<https://freiheitsfonds.de>

¹⁰ vgl. Krenberger/Krumm, 7. Aufl. 2022, OWiG § 96 Rn. 5

¹¹ Bögelein/Wilde (in Vorbereitung): Was kostet den Staat die Verfolgung von 265a?