



Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Strafrecht**

**zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Strafgesetzbuchs – Straffreiheit für Fahren
ohne Fahrschein (Die Linke) und dem Entwurf
eines Gesetzes zur Änderung des
Strafgesetzbuches – Fahren ohne Fahrschein
entkriminalisieren (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Stellungnahme Nr.: 11/2026

Berlin, im Februar 2026

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Stefan Conen, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Friederike Goltsche, Münster
(Berichterstatteerin)
- Rechtsanwältin Dr. Gina Greeve, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Kai Kempgens, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Dr. Jenny Lederer, Essen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Ali B. Norouzi, Berlin (Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Anna Oehmichen, Berlin
- Rechtsanwältin Gül Pinar, Hamburg (stellv. Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Tilman Reichling, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Martin Rubbert, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Tanja Brexl, Geschäftsführerin, Berlin
- Michael Bimmler, Referent

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe aus den Fraktionen Die Linke vom 22.9.2025¹ und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11.11.2025² verfolgen das Ziel einer Entkriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein durch Streichung des § 265a StGB im Strafgesetzbuch. Beide Entwürfe lehnen die Herabstufung des Tatbestandes zu einer bloßen Ordnungswidrigkeit im Ergebnis ab.

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt diesen (erneuten) Vorstoß zur ersatzlosen Streichung des § 265a StGB – insbesondere ohne eine Umwidmung des Tatbestandes als Ordnungswidrigkeit – ausdrücklich.

Eine Entkriminalisierung ist überfällig. Sie war in der Vergangenheit bereits Gegenstand zahlreicher, bisher leider sämtlich erfolgloser Gesetzesinitiativen. Auch der Deutsche Anwaltverein fordert die Streichung von § 265a StGB, wie auch von anderen Tatbeständen des Bagatellunrechts, seit langem.³

Die Begründungen der beiden Gesetzesentwürfe skizzieren die massiven negativen Folgen – sowohl auf Seiten der Verurteilten als auch auf Seiten der Justiz – zutreffend.

¹ BT-Drs. 21/1757.

² BT-Drs. 21/2722.

³ So bspw. zuletzt in den Stellungnahmen des DAV-Ausschuss Strafrecht Nr. 28/2024, S. 8 ff. und Nr. 43/2022, S. 7 f. sowie in diversen Statements und Pressemitteilungen des DAV, so zuletzt in der PM-Nr. 36/24 vom 15.08.2024.

Im Einzelnen:

1. Historie und Problemstellung

Der Straftatbestand des Erschleichens von Leistungen wurde mit Gesetz vom 28.06.1935 als Auffangtatbestand zum Betrug in das Strafgesetzbuch eingeführt.⁴ Konkreter Anlass hierfür war u.a. eine Entscheidung des Reichsgerichts, wonach mangels Täuschungsadressaten der Missbrauch automatischer Münzsprecher nicht den Tatbestand des Betruges erfülle.⁵ Der Grund für die Einführung des § 265a StGB lag also nicht in drängenden Problemen mit der Beförderungsererschleichung, es ging vielmehr um den Missbrauch von Münzfernsprechern.⁶ Seit einer freisprechenden Entscheidung des Reichsgerichts im Jahr 1908 war die Beförderungsererschleichung zumindest aber auch Gegenstand einer neu geforderten Strafrechtsvorschrift in den Gesetzentwürfen der 1920er Jahre.⁷

Die Norm war Teil des „Expansionsschubs der nationalsozialistischen Zeit“, der bis heute bei einer Fülle von Vorschriften im Strafgesetzbuch nachwirkt.⁸ Dabei wurde die strafrechtliche Reaktion auch zweckorientiert gestaltet: Ihr Anknüpfungspunkt war kein Rechtsgutsangriff, sondern eine als sozialschädlich angesehene Pflichtverletzung, wobei auch niederschwellige Übertretungen zunehmend sanktioniert wurden.⁹ So wurde das Strafrecht auch zunehmend zu einem „Instrument der Wirtschaftslenkung“; § 265a StGB sollte als Teil eines „milden Alltagsstrafrechts“ bestimmte Formen des modernen Wirtschaftsverkehrs sichern.¹⁰

Dies dürfte umso mehr für die Jahre ab 1974 gelten: Denn die bis dahin bestehenden Bahnsteigsperrungen mit Kontrollen durch Bahnsteig- bzw. Sperrenschaffner ermöglichten den Zutritt nur mit einer gültigen Fahrkarte oder Bahnsteigkarte.¹¹ Um die im Hinblick auf die Fußball-Weltmeisterschaft 1974 erwarteten Menschenmengen bewältigen zu

⁴ RGBl. I ws. 839; MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 2.

⁵ RG 18.12.1933 – 2 D 462/33, RGSt 68, 65 (66) = JW 1934, 1241; MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 5.

⁶ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 361.

⁷ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 361.

⁸ Vogel, ZStW 2003, 638, 650.

⁹ Vogel, ZStW 2003, 638, 647.

¹⁰ Werner, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsstrafrecht im Nationalsozialismus, 1991, (Anm. 4), S. 223ff. (zu § 265a [R]StGB), 571ff. (Zusammenfassung), zitiert nach Vogel, ZStW 2003, 638, 664.

¹¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Bahnsteigkarte>.

können, wurden sowohl die Bahnsteigkarte als auch die Bahnsteigsperrn bei der Deutschen Bundesbahn zum 1. Mai 1974 flächendeckend abgeschafft.¹²

Gemäß § 265a Abs. 1 Var. 3 StGB ist das Fahren ohne Fahrschein unter Strafe gestellt, wobei derjenige sanktioniert wird, der die Beförderung durch ein Verkehrsmittel in der Absicht erschleicht, das Entgelt nicht zu entrichten.

Begriffsnotwendig setzt ein „Erschleichen“ einen – über die bloße Inanspruchnahme der Beförderungsleistung ohne Entrichtung des Entgelts hinausgehenden – eigenen Unrechtsgehalt voraus. Daher wird in der Wissenschaft auch bei der Beförderungserschleichung zu Recht gefordert, dass sich „die besondere Verwerflichkeit“ dieser Begehungsweise entsprechend widerspiegeln müsse, indem zumindest irgendwelche Kontrollmechanismen des Leistungserbringers (sprich der Verkehrsbetriebe) umgangen werden müssen.¹³ Wegen der Ähnlichkeit des Tatbestandes zum Betrug sei ein täuschungsäquivalentes Verhalten und ein zumindest „technifizierter“ Irrtum erforderlich.¹⁴

Demzufolge sei dadurch, dass die Verkehrsbetriebe zur Einsparung von Kosten seit langem auf eine „präventive Wachsamkeit“ durch Schaffner, Sicherungsvorkehrungen etc. zugunsten einer günstigeren „repressiven Zufallsüberwachung“ verzichten, das Tatbestandsmerkmal des „Erschleichens“ beim einfachen – insbesondere offen unbefugten – Fahren ohne Fahrschein nicht erfüllt.¹⁵

Trotz dieser berechtigten Einwände nehmen der Bundesgerichtshof und die ihm folgende ständige Rechtsprechung bei der Beförderungserschleichung an, Täter könne bereits sein, wer sich allgemein mit dem Anschein umgibt, die nach den Geschäftsbedingungen des Betreibers erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen.¹⁶ Diese weite Auslegung hat das Bundesverfassungsgericht gebilligt, weil sie der Funktion des Tatbestandsmerkmals entspreche, Lücken zu füllen.¹⁷

¹² Ebenda.

¹³ SK-StGB/Hoyer, 9. Aufl. 2018, § 265a Rn. 8; Alwart, JZ 1986, 563, 569.

¹⁴ SK-StGB/Hoyer, 9. Aufl. 2018, § 265a Rn. 7.

¹⁵ Alwart, JZ 1986, 563, 569.

¹⁶ BGH, Beschluss vom 8. Januar 2009 – 4 StR 117/08, Ls.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 09.02.1998 – 2 BVR 1907/97, Rn. 8.

Mit dieser zirkulären Argumentation scheint es die obergerichtliche Rechtsprechung bewenden zu lassen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie ihre Auffassung zugunsten einer restriktiven Auslegung aufgibt. Alternativ könnte der Gesetzgeber den Tatbestand um ein Merkmal präzisieren und ergänzen, wie etwa das „Umgehen von Sicherungsvorkehrungen“. Aber auch hier wären Missinterpretationen durch die Rechtsprechung möglich. Zudem würde dadurch der erhebliche Aufwand bei der Justiz nicht geschmälert – es müsste ja trotzdem im Einzelfall festgestellt werden, ob Sicherungsvorkehrungen vorhanden waren. Außerdem würde dies einer echten Entkriminalisierung von Bagatellunrecht auch mit Blick auf die anderen von § 265a StGB erfassten Verhaltensweisen entgegenstehen, deren praktischer Anwendungsfall als gering anzusehen ist.

2. Bagatellunrecht und Ultima Ratio des Strafrechts

Bei dem Fahren ohne Fahrschein handelt es sich um Bagatellunrecht. Eine Sanktionierung ist mit dem Ultima-Ratio-Prinzip im Strafrecht nicht vereinbar.

Wie bereits dargestellt, ist das Fahren ohne Fahrschein *de lege lata* ein Systembruch: Nach den anderen Tatvarianten reicht es gerade nicht aus, unberechtigt eine Leistung in Anspruch zu nehmen, da dies eine rein zivilrechtliche Frage betrifft.¹⁸ Es wird bei der Beförderungerschleichung damit allein die zivilrechtliche Vertragswidrigkeit bestraft.¹⁹

Es darf davon ausgegangen werden, dass auch das von den Verkehrsbetrieben regelmäßig eingeforderte erhöhte Beförderungsentgelt für die Allgemeinheit noch genügend abschreckend wirkt.²⁰ Daneben steht die Scham im Falle der Entdeckung in aller Öffentlichkeit. Eine Pönalisierung über das Strafrecht erscheint im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht erforderlich zu sein.²¹ Die wirtschaftlichen Interessen des Leistungserbringers, d.h. der Verkehrsbetriebe, werden durch das Zivilrecht ausreichend geschützt.²²

¹⁸ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 32.

¹⁹ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 32.

²⁰ Kaspar, GA 2023, 421, 427.

²¹ Hefendehl JA 2011, 401, 406.

²² MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 34.

Strafrecht kann kein Ersatz für unzureichende präventive Maßnahmen und Kontrolleinrichtungen sein. Insbesondere darf Strafrecht nicht dazu dienen, in zivilrechtlichen Austauschverhältnissen Überwachungskosten zu reduzieren. Die Erforderlichkeit einer Sanktionierung scheidet also auch daran, weil die Verkehrsbetriebe auf mildere Maßnahmen wie Zugangskontrollen aus Gründen von Kosteneinsparungen verzichten.²³ Dieser bewusste Verzicht begründet indes nicht die Notwendigkeit eines Einsatzes des Strafrechts. Die Verkehrsunternehmen müssen daher – auch wenn sie staatlich betrieben werden – selbst dafür Sorge tragen, dass sich ihre Verluste in Grenzen halten, dies kann und darf nicht Aufgabe der staatlichen Strafverfolgungsbehörden sein.²⁴

3. Sozioökonomische Ungleichbehandlung und Diskriminierung durch Strafrecht

§ 265a StGB ist – neben anderen Normen – Teil einer sozioökonomischen Ungleichbehandlung durch Strafrecht,²⁵ sowohl auf der Seite der materiellen Norm als auch bei auf der Rechtsfolgenebene.

Denn gerade arme und wohnsitzlose Menschen, d.h. Menschen in prekären Lebenssituationen, sind doppelt betroffen: Sie sind oft finanziell nicht in der Lage, das Beförderungsentgelt zu entrichten, oder können aufgrund ihrer physischen oder psychischen Verfassung keinen Fahrschein lösen. Auch sind Obdachlose aufgrund der Knappheit von Unterkünften bei kalten Temperaturen dazu gezwungen, sich aufzuwärmen. In der Folge kommt es nach wiederholten Normbrüchen zu Verurteilungen wegen des Fahrens ohne Fahrschein (zunächst) zu einer Geldstrafe. Da sie eine dort verhängte Geldstrafe wiederum nicht bezahlen können, kommt es zur zweiten Ungleichbehandlung auf Rechtsfolgenseite: Häufige Folge ist dann nämlich die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe nach § 43 StGB.

²³ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 33.

²⁴ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 33 f.

²⁵ S. hierzu Schmitt-Leonardy, GA 2025, 690 ff., insb. 694.

Es ist kein Zufall, wenn Fahren ohne Fahrschein dasjenige Delikt ist, bei welchem – trotz wirtschaftlicher Bagatellschäden im Einzelfall! – die Geldstrafe am häufigsten in eine Ersatzfreiheitsstrafe mündet. Untersuchungen haben gezeigt, dass jede siebte Person, die wegen § 265a StGB zu einer Geldstrafe verurteilt wird, eine Ersatzfreiheitsstrafe antritt; bei Diebstählen ist es jede achte und bei Steuerdelikten nur jede 43.²⁶ Wegen einer Bagatelltat wird damit im Ergebnis regelmäßig die Freiheitsstrafe als härteste Sanktion des deutschen Strafrechts vollzogen.²⁷

Dass System der Ersatzfreiheitsstrafe – das vom Deutschen Anwaltverein ebenfalls wiederholt kritisiert wurde und dringend (weiter) reformiert werden muss²⁸ – knüpft im Ergebnis wie bei der Beförderungerschleichung an dieselbe unzutreffende Prämisse an: Es wird unterstellt, Betroffene seien unwillig, die Geldstrafe zu bezahlen. Tatsächlich ist aber aufgrund wissenschaftlicher Forschung belegt, dass in den meisten Fällen nicht der Unwille, sondern das Unvermögen der Betroffenen der Grund für die nicht wahrgenommene Möglichkeiten zur Leistung zur Zahlung oder auch zur Erbringung von Ersatzleistungen ist.²⁹

Aus diesem Grund ist auch eine Herabstufung des Tatbestandes als Ordnungswidrigkeit abzulehnen: Für die Betroffenen könnte dies „Steine statt Brot“ bedeuten.³⁰ Auch wenn das umfassende Opportunitätsprinzip im Sinne von § 47 OWiG Einstellungsmöglichkeiten bietet und § 95 Abs. 2 OWiG im Falle der Zahlungsunfähigkeit die Möglichkeit eines vollständigen Unterbleibens der Vollstreckung vorsieht, sieht § 96 OWiG bei ausbleibender Zahlung die Möglichkeit der Anordnung von Erzwingungshaft vor.³¹ Anders als die Ersatzfreiheitsstrafe hat diese keine Erfüllungswirkung, d.h. die Zahlungspflicht für die Geldbuße bleibt auch nach Ende der Haft weiter bestehen. Es besteht hier lediglich die Möglichkeit – keine Verpflichtung – der Aussetzung der Vollstreckung durch das Gericht nach § 97 Abs. 3 OWiG.³²

²⁶ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 362.

²⁷ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 362.

²⁸ So bspw. Stellungnahme Nr. 43/2022 des DAV durch den Ausschuss Strafrecht.

²⁹ Stellungnahme Nr. 43/2022 des DAV durch den Ausschuss Strafrecht, S. 9.

³⁰ Kaspar, GA 2023, 421, 426.

³¹ Kaspar, GA 2023, 421, 426.

³² Kaspar, GA 2023, 421, 426.

Gegen einen Transfer in das Ordnungswidrigkeitenrecht sprechen auch dogmatische Überlegungen, insbesondere solche zu Rechtsgut und Deliktsstruktur.³³ Denn das von § 265a geschützte Rechtsgut ist das Vermögen desjenigen, der die in Anspruch genommene Leistung erbringt, also das Vermögen des jeweiligen Verkehrsbetriebs. Das geschützte Rechtsgut wird aber nicht zu einem Kollektivrechtsgut, dadurch dass die Verkehrsbetriebe oft in öffentlicher Hand sind.³⁴ Zwar ist dieses Individualrechtsgut durch Einzelhandlungen individuell verletzbar, aber auch durch den Rechtsgutsträger selbst zu schützen. Es wäre daher systemwidrig, eine Einstufung als Ordnungswidrigkeit vorzunehmen, denn diese liegt nur bei der bloß abstrakten Gefährdung von Individualrechtsgütern nahe.³⁵

4. Entlastung der Justiz hinsichtlich Personal und Kosten

Eine Entkriminalisierung ist auch aus Gründen der Entlastung der Justiz zu befürworten. Denn Berechnungen – worauf auch die Gesetzesbegründung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hinweist – haben ergeben, dass so ca. 114 Mio. € jährlich bei den Ländern eingespart werden könnten.³⁶ Diese Schätzungen werden noch als vorsichtig bezeichnet, es kann von rund 200 Mio. € Kostenersparnis für die Verfahren und Freiheitsstrafen für das Fahren ohne Fahrschein ausgegangen werden.³⁷

Dabei ist die Entlastung nicht nur in Geld zu messen: Auch die zeitlichen Kapazitäten zur Bearbeitung der Fälle der Beförderungserschleichung bei Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten könnten zur effektiven Aufklärung anderer, schwerwiegender Vorwürfe genutzt werden und auch zur allgemeinen Beschleunigung von Strafverfahren beitragen. In diese finanzielle Berechnung sind die weiteren Kosten für die Allgemeinheit nicht eingerechnet: Durch die Haftsituation verlieren Menschen ihre Wohnung und womöglich ihre Arbeit und sind im Anschluss auf staatliche Unterstützung in Form von Wohnheimplätzen und Sozialleistungen angewiesen.³⁸

³³ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 29.

³⁴ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 29.

³⁵ MüKoStGB/Hefendehl, 5. Aufl. 2025, StGB § 265a Rn. 29 f.

³⁶ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 368.

³⁷ PM des DAV Nr. 36/24 vom 15.08.2024.

³⁸ Bögelein/Wilde, KriPoZ 2023, 360, 368, 369.

Aus den vorgenannten Gründen unterstützt der Deutsche Anwaltverein das Anliegen einer vollständigen Entkriminalisierung ausdrücklich.

Verteiler

- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern
- Rechtsausschuss, Innenausschuss, Finanzausschuss und Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages
- Vors. des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
- Vors. des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
- Fraktionen des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
- Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vors. der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss und Strafprozessrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vors. des Strafrechtsausschusses des KAV und des BAV
- Vors. des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Strafverteidiger e.V.
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen
- Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb)
- Wirtschaftsstrafrechtliche Vereinigung e.V. (WisteV)

- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
- Neue Richter*innenvereinigung e.V.
- Bund Deutscher Kriminalbeamter
- Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen

- Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ)
- Strafverteidiger (StV)
- Neue Kriminalpolitik (NK)
- Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (wistra)

- Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht (NZWiSt)
- Neue Juristische Wochenschrift (NJW)
- Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)
- Kriminalpolitische Zeitschrift (KriPoZ)
- HRR-Strafrecht
- Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft (ZfIStw)
- Beck Verlag, Deubner Verlag, Juris, LexisNexis, Verlag Dr. Otto Schmidt, Wolters-Kluwe Online, ZAP Verlag

- Deutscher Juristentag
- Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF)
- Innocence Project Deutschland – Fehltriteil und Wiederaufnahme e.V.
- Kriminalpolitischer Kreis
- Arbeitskreis Alternativ-Entwurf
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik