

Zur „Unechten Halterhaftung“

Die Ausdehnung der Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf den fließenden Verkehr

Prof. Dr. jur. Dieter Müller

Foto: Timm Reckmann/pixelio.de

Unter diesem Titel führte der Verfasser im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unter der fachlichen Leitung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) ein Forschungsprojekt durch, deren Ergebnisse im September 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.

Der 48. Deutsche Verkehrsgerichtstag hatte im Januar 2010 den Arbeitskreis I. ausführlich unter der Thematik „Halterhaftung in Europa“ mit der Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr befasst. Drei der insgesamt fünf Beschlüsse des Arbeitskreises behandelten diese Thematik:

„2. Im Hinblick auf die Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr stellt der Arbeitskreis fest, dass deren Einführung verfassungsrechtliche Grenzen aufgezeigt sind. So verbietet der unabänderliche verfassungsrechtliche Grundsatz „Keine Strafe ohne Schuld“ die strafrechtliche oder auch nur strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld des Täters. Dies gilt auch für Bußgeldverfahren wegen Verstößen im Straßenverkehr. Diese

Grenzen gelten nach der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch im Hinblick auf Rechtsakte der Europäischen Union.

3. Nach Ansicht des Arbeitskreises wäre eine Ausdehnung der Kostentragungspflicht nach § 25a StVG unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich möglich. Die Bundesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob angesichts der Dimension der relevanten Fälle gesetzlicher Handlungsbedarf besteht.

5. Die Bundesregierung wird aufgefordert, europäischen Initiativen, die den oben aufgeführten Grundsätzen widersprechen, entgegenzutreten und gebeten, darauf hinzuwirken, dass zukünftige europäische Rechtsakte in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden.“

Genau die vom Verkehrsgerichtstag in seinem vorgenannten dritten Beschlusspunkt gegenüber der Bundesregierung geäußerte Bitte um Überprüfung „der Dimension der relevanten Fälle“ bildete die Grundlage dieses Forschungsprojektes. Die Gesamterhebung sollte als statistische Grundlage dafür dienen, zu überprüfen, ob für eine Ausdehnung der bereits bestehenden Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf Verstöße im fließenden Verkehr gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Diese verkehrspolitische Fragestellung wurde im Projektbericht jedoch nicht behandelt.

Vorbedingungen des Forschungsprojekts

Die Studie sollte die Anzahl relevanter Fälle ermitteln, in denen nach einem mittels digitaler Überwachungstechnik beweisicher festgestellten Verkehrsverstoß im fließenden Verkehr das Verfahren trotz entsprechender Ermittlungsbemühungen der Bußgeldbehörden eingestellt werden musste, weil der Fahrer innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfrist nicht zu ermitteln war. Diese Anzahl sollte ins Ver-

hältnis gesetzt werden zu der Anzahl von Fällen, in denen ein Verwarnungs- oder Bußgeldverfahren im Sinne des OWiG erfolgreich abgeschlossen werden konnte, indem ein Betroffener ein angebotenes Verwarnungsgeld oder ein auferlegtes Bußgeld gezahlt hat.

Am Forschungsprojekt durften nur so genannte „idealtypische“ Behörden teilnehmen, die nach Definition des Auftraggebers dadurch gekennzeichnet sind, dass sie nach technisch digital festgestellter Ordnungswidrigkeit und auf dem Beweisfoto deutlich erkennbarem Kfz-Kennzeichen in jedem Fall versuchen, den jeweiligen Fahrer zu ermitteln (auch wenn der Fahrer auf dem Beweisfoto nicht eindeutig zu identifizieren ist). Dabei sollte sich jeweils der Ermittlungsversuch nicht nur auf ein Anschreiben an den Halter als möglichem Betroffenen oder alternativ als möglichem Zeugen beschränken, sondern daneben mindestens eine weitere Ermittlungsmaßnahme umfassen.

Folgende Behörden konnten mit ihren Daten als Teilnehmer des Forschungsprojekts einbezogen werden:

1. Zentrale Bußgeldstellen

Zentrale Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt, Zentrale Bußgeldstelle der Polizei des Landes Brandenburg, Zentrale Bußgeldstelle des Landes Hessen, Zentrale Bußgeldbehörde im Landesverwaltungsamt Saarland, Zentrale Bußgeldstelle der Thüringer Polizei

2. Städte

Bundeshauptstadt Berlin, Chemnitz, Landeshauptstadt Düsseldorf, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hansestadt Hamburg, Hansestadt Rostock, Karlsruhe, Köln, Leipzig

3. Kreise

Mettmann und Viersen

Die in diesem Projekt gewonnenen Datenmengen sind nicht repräsentativ, weil die Grundgesamtheit aller Bußgeldbehörden in Deutschland nicht bekannt ist und derzeit auch mit vertretbarem Aufwand nicht festgestellt werden kann. Zwar besitzt jeder der 295 Landkreise und jede der 205 kreisfreien Städte in Deutschland eine Bußgeldbehörde, die für die Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständig ist, aber nach zahlreichen Reformen der öffentlichen Verwaltung dürfen in zahlreichen Bundesländern auch kreisangehörige Städte und Gemeinden den fließenden Verkehr in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich überwachen und Ordnungswidrigkeitenverfahren bearbeiten.

Die Anzahl dieser Städte und Kommunen wurde bis heute bundesweit nicht erfasst und ist daher ebenso unbekannt wie die Wirksamkeit dieser kleinteiligen kommunalen Verkehrsüberwachung für die Verkehrssicherheit.

Wenn aber diese Grundgesamtheit bereits unbekannt ist, muss auch die Grundgesamtheit aller in deutschen Bußgeldbehörden bearbeiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren und erlassenen Verwarnungsgeld- und Bußgeldbescheide unbekannt sein. Zwar gibt die fortlaufende Statistik des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) Auskunft darüber, welche Fahrzeugführer mit welchen Verkehrsverstößen neu in das Fahreignisregister (FAER) eingetragen wurden. Diese Statistik kann jedoch stets erst mit einem Zeitverzug von einem Dreivierteljahr global abgefragt werden, nicht aber in Bezug auf die 17 Projektteilnehmer. Zudem werden Verkehrsverstöße im Bereich des Verwarnungsgeldes gem. §§ 56 ff. OWiG im FAER generell nicht erfasst.

Die wesentlichen Ergebnisse des Forschungsprojekts

1. Erfasste Deliktarten

Die von den Projektteilnehmern im Erhebungsjahr (1.4.2012 - 31.3.2013) gemeldeten Deliktarten differieren zwischen den folgenden vier Varianten:

- Geschwindigkeit,
- Geschwindigkeit + Abstand,
- Geschwindigkeit + Rotlicht,
- Geschwindigkeit + Abstand + Rotlicht.

Der kleinste gemeinsame Nenner des Projekts ist der Geschwindigkeitsverstoß, der von allen Projektteilnehmern gemeldet wurde. Bei den Geschwindigkeitsverstößen differieren die Datenmengen zwischen einer Unterscheidung der Verstöße nach Verwarnungsgeld und Bußgeld sowie einer zusammenfassenden Betrachtung beider Verfahrensarten. Daher war eine sämtliche Projektteilnehmer zusammenfassende Unterscheidung zwischen den beiden Verfahrensarten Bußgeld und Verwarnungsgeld bei den Geschwindigkeitsverstößen nicht möglich.

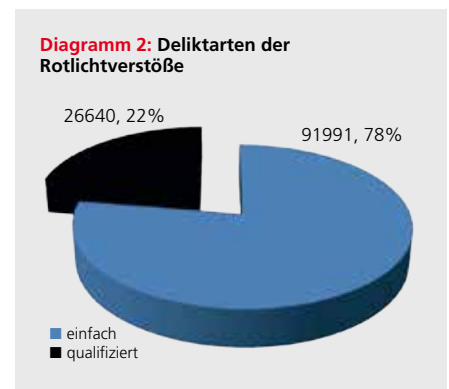
Die insgesamt 6.583.909 für das Forschungsprojekt digital erfassten Verhaltensverstöße verteilten sich wie folgt auf die drei Deliktarten (Diagramm 1):

- Geschwindigkeitsverstöße: 6.329.920 (96%)
- Rotlichtverstöße: 149.420 (3%)
- Abstandsverstöße: 72.890 (1%)

Aufgrund der Tatsache, dass die drei Projektteilnehmer Frankfurt/Main, Hamburg und Hessen die beiden Deliktarten der Rotlichtverstöße getrennt erfasst ha-



ben, ist aufgrund dieser Studie auch ein aussagekräftiger Vergleich zwischen der Summe des Begehens einfacher und qualifizierter Rotlichtverstöße möglich. Von dem Projektteilnehmer Hamburg flossen ausschließlich die Rotlichtverstöße, nicht aber die dort gesondert erfassten Haltlinienverstöße bei Rotlicht in die folgende Betrachtung ein.



Bei dieser Betrachtung (Diagramm 2) ergibt sich das Gesamtbild, dass mehr als ein Fünftel aller 118.631 in diese Betrachtung eingeflossenen Rotlichtverstöße in der gefährlichen qualifizierten Form begangen werden. Mehr als einer von fünf Fahrzeugführern passierte bei seinem Rotlichtverstoß also die Induktionsschleife zu einem Zeitpunkt, als die Rotlichtdauer länger als eine Sekunde betrug.

2. Verhältnis von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren

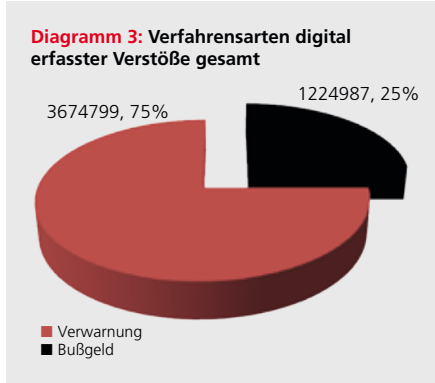
Die Hälfte aller Projektteilnehmer meldete Daten, wonach eine Unterscheidung zwischen den beiden Verfahrensarten Bußgeld und Verwarnungsverfahren möglich war. Daten wurden gemeldet von den Projektteilnehmern Bayern, Brandenburg, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Freiburg, Hamburg, Hessen, Leipzig und Saarland.

Die Darstellung in Diagramm 3 beruht auf 4.899.786 gemeldeten Geschwindigkeits-, Abstands- und Rotlichtverstößen und weist eine Verteilung von drei Vier-

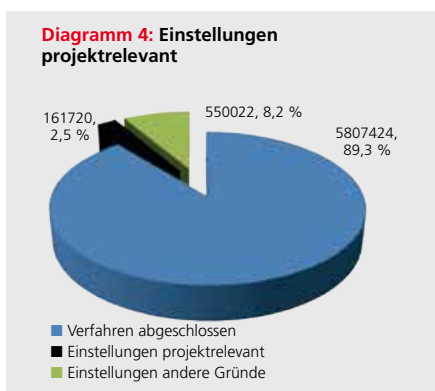
teln auf Verwarnungsverfahren und einem Viertel auf Bußgeldverfahren auf.

3. Projektrelevante Einstellungen von Bußgeldverfahren

Die sicherlich für das Forschungsprojekt wichtigste Zahl bildet die Anzahl der projektrelevanten Verfahrenseinstellungen, bei



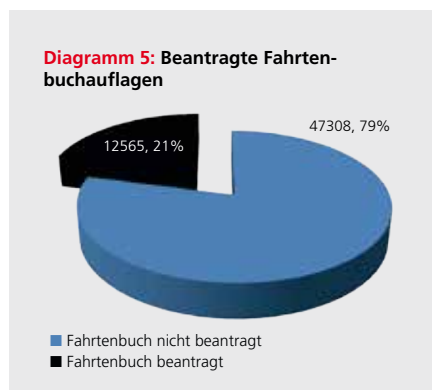
denen diese Art der Beendigung des Bußgeldverfahrens deshalb erforderlich wurde, weil bei einem mittels digitaler Messtechnik beweisicher festgestellten Verkehrsverstoß und zweifelsfrei dokumentiertem Kfz-Kennzeichen der Fahrzeugführer trotz mindestens einer Ermittlungsmaßnahme nicht vor Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden konnte (Diagramm 4). Bei dieser Betrachtung wurden der Gesamtanzahl erfolgreich im Sinne eines gezahlten Bußgeldes oder Verwarnungsgeldes abgeschlossenen Verfahren die Zahlen der projektrelevanten Verfahrenseinstellungen sowie die Einstellungen aufgrund anderer Gründe (zumeist Ermessensgründe gem. § 47 OWiG) gegenübergestellt. Die Gesamtanzahl der in diese Betrachtung eingeflossenen gemeldeten Zahlen betrug 6.508.816 Verfahren.



Dadurch ergab sich ein Anteil von 2,5 % projektrelevant eingestellten Bußgeldverfahren und eine Gesamtanzahl von knapp mehr als 10 % eingestellter Bußgeldverfahren.

4. Beantragte Fahrtenbuchauflagen

Einige wenige Projektteilnehmer führten Sondererhebungen hinsichtlich beantragter Fahrtenbuchauflagen bei den örtlich für den Wohnort des Fahrzeughalters zuständigen Zulassungsbehörden durch. Gegenstand der folgenden Betrachtung (Diagramm 5) sind die Angaben der Projektteilnehmer Bayern, Chemnitz, Freiburg, Hamburg, Hessen, Köln und Mettmann, die über den gesamten Erfassungszeitraum die beantragten Fahrtenbuchauflagen erfasst haben. Dabei wird die Anzahl der beantragten Fahrtenbuchauflagen in das Verhältnis zur Anzahl projektrelevanter Einstellungen gesetzt, in deren Fällen ein Antrag auf Führung eines Fahrtenbuchs potenziell gem. § 31a Abs. 1 StVZO zulässig wäre.

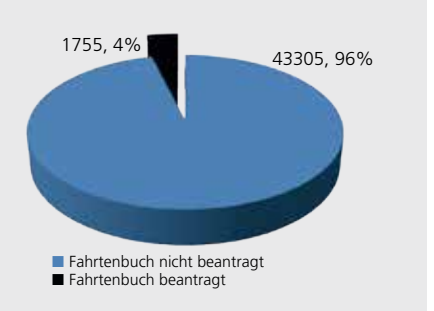


Das Ergebnis wird allerdings dadurch in den positiven Bereich eines hohen Prozentwertes von 21 % beantragten Fahrtenbuchauflagen angehoben, weil allein der Projektteilnehmer Hessen in 10.810 von 16.568 möglichen Fällen Fahrtenbuchauflagen beantragt hat und daher von dieser Regelung mit Abstand am konsequentesten Gebrauch macht, während andere Projektteilnehmer nahezu komplett auf diese Möglichkeit verzichten. Würde man den Projektteilnehmer Hessen aus dieser Betrachtung herausnehmen, ergäbe sich das in Diagramm 6 gezeigte Bild der tatsächlichen Nutzung des Instruments des § 31a StVZO durch die anderen teilnehmenden Bußgeldbehörden.

5. Ausländische Fahrzeugführer

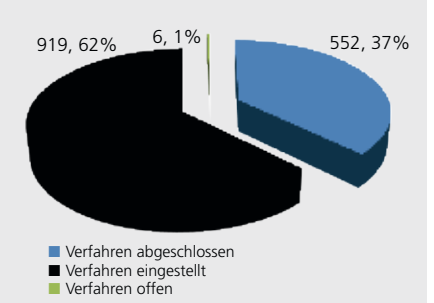
Ein gutes Beispiel für die im Ergebnis erfolgreiche Einleitung von Bußgeldverfahren gegenüber Ausländern bildet der Projektteilnehmer Leipzig, der generell bei allen beweisicher festgestellten Verkehrsverstößen durch Ausländer ein Bußgeldverfahren einleitet (Diagramm 7). Während des Erfassungszeitraums wurden in Leipzig 1.477 Verfahren gegen Ausländer eingeleitet, wovon 552 Verfahren mittels Zahlung

Diagramm 6: Beantragte Fahrtenbuchauflagen ohne Hessen



eines Verwarnungsgeldes bzw. Bußgeldes abgeschlossen werden konnten, aber auch 919 Verfahren eingestellt werden mussten, weil der Fahrzeugführer auch mit Hilfe der ausländischen Meldebehörden nicht rechtzeitig vor Ablauf der Verjährung ermittelt werden konnte.

Diagramm 7: Bußgeldverfahren gegenüber ausländischen Betroffenen Leipzig

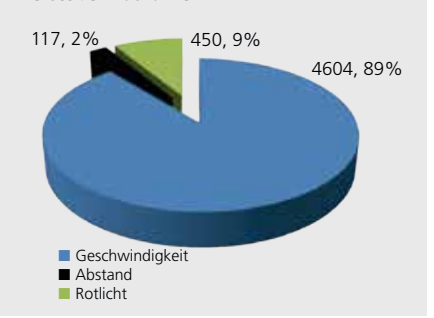


Dennoch ergibt sich für dieses konsequente Verfahren eine Erfolgsquote von mehr als einem Drittel aller gegenüber Ausländern geführten Verfahren.

6. Verfahren gegen Kradfahrer

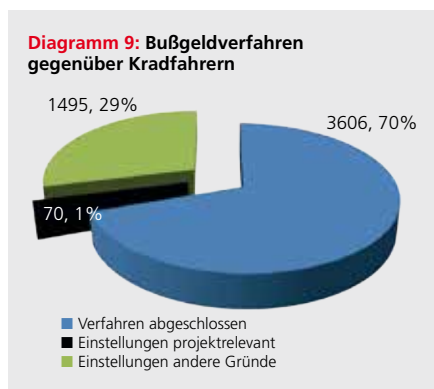
Ein gutes Beispiel für die im Ergebnis erfolgreiche Einleitung von Bußgeldverfahren gegenüber Kradfahrern bilden die Projektteilnehmer Frankfurt/Main, Hamburg und Hessen, die generell bei allen beweisicher festgestellten Verkehrsverstößen durch Kradfahrer ein Bußgeldverfahren einleiten. Dafür bedarf es allerdings einer digitalen

Diagramm 8: Deliktarten digital erfasster Verstöße Kradfahrer



Messtechnik, die neben einem Frontfoto auch ein Heckfoto produziert, um einen Fahrzeughalter ermitteln zu können.

Bei diesen drei Projektteilnehmern ergaben sich während des Erfassungszeitraumes insgesamt 5.171 Delikte (Diagramm 8), die durch Kradfahrer begangen wurden und sich auf die drei Deliktarten wie in dem Diagramm dargestellt verteilen. Von diesen 5.171 Bußgeldverfahren konnten 3.606 Verfahren mittels Zahlung eines Verwarnungsgeldes bzw. Bußgeldes abgeschlossen werden, 1.495 Verfahren wurden ohne Ermittlungen und 70 Verfahren projektrelevant eingestellt.



Daraus ergibt sich für dieses konsequente Verfahren gegenüber Kradfahrern eine Erfolgsquote von mehr als zwei Dritteln aller gegenüber Kradfahrern geführten Verfahren (Diagramm 9).

Fazit

Als wichtige Erkenntnis aus dem Forschungsprojekt muss festgestellt werden, dass eine idealtypische Bußgeldbehörde im Sinne der Eingangskriterien dieses Forschungsprojektes in Deutschland nur in sehr seltenen Ausnahmefällen existieren dürfte. Unter den Projektteilnehmern ist keine derartig „ideal“ arbeitende Bußgeldbehörde zu finden. Es wird also nahezu keine Bußgeldbehörde entsprechend der Leitlinie verfahren, nach einem digital beweisicher festgestellten Verkehrsverstoß und einem lediglich zwei-

feldfrei erkennbarem Kfz-Kennzeichen alle verfahrensrechtlich zu Gebote stehenden Ermittlungswege zu beschreiten, um den verantwortlichen Fahrzeugführer zu ermitteln. Die Behördenpraxis schwankt in den Fällen unsicherer Verfahrensausgänge zwischen den beiden Polen einer hohen Einleitungsquote bis hin zu einem vollständigen Verzicht auf eine Einleitung.

Das zulassungsrechtliche Instrument der Fahrtenbuchauflage gem. § 31a StVZO wurde von den sieben Projektteilnehmern, die dazu Daten meldeten, lediglich in 21 % aller möglichen Fälle von Anordnungen genutzt, sodass bei diesem Instrument noch eine Steigerungsmöglichkeit besteht, wenn die entgegenstehenden verfahrensrechtlichen Bedenken der Bußgeldbehörden ausgeräumt werden könnten. Derzeit werden in den meisten Bußgeldbehörden nur in denjenigen Fällen bei den zuständigen Zulassungsbehörden Fahrtenbuchauflagen angeregt, wenn deren Bewilligung vermeintlich sicher ist, sodass dieses Instrument weitestgehend nicht die gesetzlich angestrebte Wirkung auf die Fahrzeughalter zeigt.

Grundlage für das Handeln der Bußgeldbehörden ist das OWiG. Der Opportunitätsgrundsatz der §§ 47 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 1 OWiG wird allerdings von den am Forschungsprojekt teilnehmenden Bußgeldbehörden bei ihren jeweiligen Verfahrensschritten ebenso wie das pflichtgemäße Ermessen des § 47 Abs. 1 OWiG in teilweise deutlich unterschiedlicher Ausprägung gehandhabt.

Die bei einigen Projektteilnehmern erhobene Bearbeitungspraxis hinsichtlich der Verstöße von ausländischen Fahrzeugführern und Kradfahrern ergab ein uneinheitliches Gesamtbild der Verfahrensführung. Generell werden von den Bußgeldbehörden Verstöße von Fahrzeugführern aus den Niederlanden, Österreich und der Schweiz verfolgt, weil eine Fahrerermittlung über den praktizierten Austausch von Halterdaten erfolgversprechend ist. Mit der Aus-

nahme eines konsequent Verfahren einleitenden Projektteilnehmers werden derzeit bei Verstößen von Fahrzeugführern aus den osteuropäischen Staaten von nahezu allen Projektteilnehmern generell mangels erfolgversprechender Ermittlungen der Fahrzeugführer keine Verfahren eröffnet. Diese Praxis dürfte sich jedoch in nächster Zukunft auf der Grundlage der EU-Richtlinie zu Halterdatenaustausch verbessern, hätte aber auch bei einer konsequenteren Einleitungspraxis bessere Erfolgsaussichten als viele Bußgeldbehörden erwarten würden.

Auch hinsichtlich der durch Kradfahrer begangenen Verkehrsverstöße ergibt sich bei den wenigen Projektteilnehmern, die dazu Daten gemeldet haben, bedingt durch die eingesetzte Messtechnik und unterschiedlich konsequente Verfahrensweisen, ein uneinheitliches Bild der Verfahrenspraxis. Während bei einem Teil der Projektteilnehmer Verstöße von Kradfahrern generell verfolgt und relativ viele Verfahren durch gezahltes Verwarnungs- und Bußgeld abgeschlossen werden, eröffnet die große Mehrheit der Projektteilnehmer bei Kradfahrern erst gar keine Verfahren, weil die Aussichten auf positiv abgeschlossene Bußgeldverfahren als gering eingeschätzt werden. Auch diese Praxis dürfte sich in der Zukunft auf der Grundlage einer Erneuerung der Messtechnik positiv verändern.

Jeder kritische Leser vermag aus der Tatsache, dass von den 295 deutschen Landkreisen nur zwei und von den 205 kreisfreien Städten nur 10 sowie fünf Bundesländer überhaupt nicht in der Studie vertreten waren, selbst abschätzen wie hoch die jährliche Anzahl nicht eröffneter bzw. eingestellter Bußgeldverfahren sein dürfte. Daraus ließe sich problemlos rückschließen, wie viele ordnungswidrig gegen Geschwindigkeits-, Rotlicht- und Abstandsvorschriften handelnde Fahrzeugführer keine staatliche Reaktion erfahren und an diesem offensichtlich bewährten Modell für ihr künftiges Verkehrsverhalten zu Lasten der Verkehrssicherheit lernen.

Über die Notwendigkeit einer Änderung des § 25a StVG hinsichtlich einer Öffnung gegenüber Verstößen im fließenden Verkehr entscheiden die Abgeordneten des Bundestages. Die Studie sollte darüber keine Aussage treffen.

„Diesem Bericht liegen Teile der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, vertreten durch die Bundesanstalt für Straßenwesen, unter FE-Nr. 82.0499/2011 durchgeführten Forschungsarbeit zugrunde. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein beim Autor.“

„This Report is based on parts of the research project carried out at the request of the Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure, represented by the Federal Highway Research Institute, under research project No. 82.0499/2011. The author is solely responsible for the content.“

Prof. Dr. jur. Dieter Müller
 Institut für Verkehrsrecht und
 Verkehrsverhalten
 E-Mail: autor@pvtweb.de