B 9414

NZV
Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht

Haftungs- und Versicherungsrecht, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht, Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von
Detlef Otto Bönke
Dr. Peter Dauer
Dr. Ludwig Gehrmann
Dr. Uwe Graeger
Prof. Dr. Matthias Graw
Prof. Dr. Reinhard Greger
Prof. Dr. Christian Huber
Dr. Joachim Jagow
Prof. Dr. Klaus Langwieder
Kurt Rüdiger Maatz
Dr. Matthias Quarch
Urban Sandherr
Wolfgang Vogt
Christian Weibrecht
Wolfgang Wellner

www.nzv.beck.de

C.H.BECK

1/2017

13. Januar 2017
30. Jahrgang S. 1–56

Aus dem Inhalt

T. Bode
Das Fahrverbot als allgemeine Nebenstrafe 1

H. Simon
Unfallursache Smartphone 7

F. Koehl
Senioren im Straßenverkehr – Die Kraftfahreignung älterer Verkehrsteilnehmer 10

M. Graw
Medizinische Begutachtung von Unfallopfern 13

A. W. Tilp/M. Schiefer
VW Dieselgate – die Notwendigkeit zur Einführung einer zivilrechtlichen Sammelklage 14

D. Müller
Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung 19

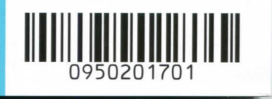
BGH
Schadensersatzpflichtige Eigentumsbeeinträchtigung durch Einsperren – Schiffe im Hafen 25

LG Dortmund
Rücktritt wegen „Schummelsoftware“ (*V. Lempp*) 48

OLG Karlsruhe
Drittkäuferbenennungsrecht zum Ende des Leasingvertrages (*T. Goldkamp*) 51

OLG Düsseldorf
Einspruchsbeschränkung bei Drogenfahrt (*U. Sandherr*) 54

OVG Koblenz
Formale Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Gutachtensanordung (*K. Hühnermann*) 55



VII. Zusammenfassung

1. Ziel der Gruppen- oder Sammelklage

Wesentliches Ziel einer **Gruppen-** oder **Sammelklage** muss die konzentrierte, zügige und flächendeckende Abhandlung eines Massenschadensfalles und seines kompletten Prozessstoffes sein. In Europa fehlt es bislang an einem allgemeinen Grundverständnis für die Notwendigkeit einer umfassenden **Gruppen-** oder **Sammelklage** bezogen auf alle Rechtsbereiche. Derzeit sperren sich viele Länder und Lobbyisten in der Industrie gegen die Einführung eines solchen prozessualen Instrumentariums, weil befürchtet wird, dass eine **Sammelklage** einer Vielzahl ausufernder Milliardenklagen den Nährboden bereitet. Das Gegenteil dürfte der Fall sein: für die Beklagten besteht die Möglichkeit, sich mit der Thematik des Falles zentral zu beschäftigen ohne an vielen Gerichtsstandorten vor Gericht gezerrt zu werden. Des Weiteren hat die **Sammel-** oder **Gruppenklage** den Charme, dass durch ein einziges zentralisiertes Verfahren Rechtsfrieden hergestellt werden kann.

2. Die Fälle VW und Telekom als Paradebeispiele misslungener Klagestrukturen in Deutschland

Der Fall VW zeigt einmal mehr, wie wesentlich die Einführung einer **Gruppen-** oder **Sammelklage** ist, bei der hunderttausende von Geschädigten sowohl im Konsumenten- als auch Investmentbereich betroffen sind. Mit den herkömmlichen in Deutschland bekannten prozessualen Werkzeugen wie beispielsweise der subjektiven Klagehäufung kann einem solchen Fall nicht mehr wirksam begegnet werden. Die Einreichung von Einzelklagen würde bereits das Rechtssystem zum Erliegen bringen.

Im Fall Telekom waren über 900 Klägerkanzleien mit der Einreichung von über 17.000 Einzelklagen beschäftigt. Erst dann reagierte der Gesetzgeber im Bereich des Kapitalmarktrechts und führte das mit starken Mängeln behaftetete **KapMuG** ein. Ein umfassendes prozessuales Werkzeug zur Bewältigung einer Masse von Geschädigten wurde jedoch nicht geschaffen. Nun steht mit der geplanten **Verbraucherverbandsklage** des Bundesjustizministeriums nur ein weiterer Versuch an, Massenschadensfälle für Deutschland zu bewältigen. Auch dieses Gesetz dürfte in der Praxis wieder scheitern, weil es nur fragmentarisch ausgeprägt ist und lediglich Verbänden die Möglichkeit zur **Sammelklage** bieten soll. Auch wird nicht an den Grundfesten des Systems, nämlich der Anwendung des in Europa beheimateten Opt-in System, gerüttelt. Gerade dort aber ist die wesentliche Stellschraube zur Verbesserung der Lage für Verbraucher und Investoren, die insbesondere im Bereich von Streuschäden ihre Rechte niemals effektiv durchsetzen werden, soweit es beim Opt-in System verbleibt. Man darf daher gespannt sein, ob sich die prozessuale Gesamtsituation für Geschädigte wirklich wesentlich ändert. ■

Prof. Dr. jur. Dieter Müller*

Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung

Im Jahr 2010 nahm das Bundesverfassungsgericht in einem Verfahren, in dem es um die Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ging, Stellung zur staatlichen Aufgabe der Verkehrsüberwachung:

„Zweck derartiger Maßnahmen der Verkehrsüberwachung ist die Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs und damit – angesichts des zunehmenden Verkehrsaufkommens und der erheblichen Zahl von Verkehrsübertretungen – der Schutz von Rechtsgütern mit ausreichendem Gewicht. Das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs steht auch in Zusammenhang mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Auftrag zum Schutz vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben.“[1]

Polizeiliche Verkehrsüberwachung soll demnach der Gefahrenabwehr durch den Schutz der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit dienen. Sie ist damit Bestandteil staatlicher Daseinsvorsorge. Die Determinanten sind auf der einen Seite die rechtlichen Rahmenbedingungen und auf der anderen Seite die innenpolitischen Gegebenheiten, das Ganze in sechszehnfacher Ausprägung. Bei einer alljährlich weiter wachsenden Anzahl von Kraftfahrzeugen von inzwischen mehr als 54 Millionen und einem inzwischen erreichten Höchstwert von mehr als 2,5 Millionen polizeilich erfassten Verkehrsunfällen mit einer seit Jahren stagnierenden Zahl von fast 400.000 Verunglückten sollte man meinen, dass die polizeiliche Verkehrsüberwachung in der Prioritätenskala der 16 Länderpolizeien weit oben rangiert.[2] Dem ist jedoch nicht so. Die Gründe dafür sind vielfältig.

I. Rechtsgrundlagen der polizeilichen Verkehrsüberwachung

Die überwachende Tätigkeit der Polizei im Straßenverkehr ist ein Teilgebiet des Sicherheits- und Ordnungsrechts.[3] Die polizeilichen Aufgaben sind durch den Strafverfolgungszwang gem. § 163 StPO und das Opportunitätsprinzip gem. § 53 OWiG sowie die Aufgabe der Gefahrenabwehr nach den Polizeigesetzen der Bundesländer gesetzlich abgesteckt. Die Rechtsgrundlagen für Eingriffsmaßnahmen in Grundrechte richten sich inhaltlich nach dem jeweiligen Schwer-

* Der Autor ist Dozent für Straßenverkehrsrecht an der Hochschule der Sächsischen Polizei in Rothenburg/Oberlausitz. Dieser Beitrag kann nur Denkanstöße geben.

1 *BVerfG*, Beschl. v. 5.7.2010 – 2 BvR 759/10, NZV 2010, S. 582 f., auch zum Folgenden.

2 Siehe dazu Ziff. 4.1 (Kfz) und Ziff. 3 (Verkehrsunfälle, Verunglückte), in: Statistisches Bundesamt, Verkehr aktuell Fachserie 8, Reihe 1.1, Heft 10/2016.

3 Vgl. dazu näher *Müller*, Rechtsgrundlagen der staatlichen Verkehrsüberwachung, in: NZV 2015, S. 254 ff.

punkt der Maßnahme und formell nach den Eingriffsrechten der drei genannten Rechtsquellen.

Die im Rahmen der Verkehrsüberwachung eingesetzte Messtechnik wird regelmäßig vor ihrem ersten Einsatz von der physikalisch-technischen Bundesanstalt technisch geprüft und erhält erst nach diesem zu Recht technisch aufwändigen Prüfungsverfahren eine allgemeine Zulassung für den Einsatz im öffentlichen Verkehrsraum. Dieses Prozedere durchläuft derzeit auch das neue Verfahren der Streckengeschwindigkeitsüberwachung, genannt „Section Control", das während seiner Pilotphase – wie übrigens die gesamte in Deutschland eingesetzte Messtechnik – aufgrund der Rechtsgrundlage der polizeirechtlichen Generalermächtigung eingesetzt wird, danach aber aufgrund der technisch neuen Methodik zwingend einer spezialgesetzlich normierten neuen Rechtsgrundlage bedarf.[4]

Verdachtsunabhängige Verkehrskontrollen werden entweder durch ein Anhaltezeichen eines Polizeibeamten gem. § 36 I, V StVO oder durch technische Anhaltezeichen gem. §§ 36 V 2 und 3, 38 II StVO eingeleitet.[5] Bei Tatverdacht von Verkehrsstraftaten wie einer Trunkenheitsfahrt gem. § 316 StGB erfolgt ein Anhalten gem. § 163 b I StPO, bei Ordnungswidrigkeiten wie einem Geschwindigkeitsverstoß gem. § 3 StVO ist die Rechtsgrundlage für eine Anhaltekontrolle in den §§ 46 I OWiG i. V. m. 163 I StPO zu finden.

Nach dem Anhaltevorgang folgt das übliche polizeiliche Procedere den materiellen und formellen Kontrollvorschriften aus den Spezialgesetzen und –verordnungen (z. B. § 4 II FeV Mitführpflicht und Aushändigungspflicht von Führerscheinen) sowie aus den das polizeiliche Ermessen bindenden polizeiinternen Verwaltungsvorschriften für die Verkehrsüberwachung.[6] Liegen eklatante Verstöße wie etwa eine Trunkenheitsfahrt oder schwere Fahrzeugmängel vor, wird ggf. die Weiterfahrt auf polizeirechtlicher Grundlage unterbunden. Die polizeiliche Sachbearbeitung hinsichtlich des Tatverdachts von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten richtet sich nach dem Verfahrensrecht von StPO und OWiG.

Bedingt durch die im Föderalismus verankerte Landeskompetenz für die Polizei existieren in Deutschland **16 verschiedene Konzepte** für die polizeiliche Verkehrsüberwachung. Diese stimmen zwar in ihren wesentlichen Grundsätzen überein, setzen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Polizeiorganisation und in ihrer Aufgabenerfüllung. Eine sinnvolle inhaltliche Absprache verkehrspolizeilicher Tätigkeiten erfolgt in regelmäßigen zeitlichen Abständen in der Länderarbeitsgemeinschaft Verkehrspolizeiliche Aufgaben (AG VPA), einer Unterarbeitsgruppe im Rahmen der ständigen Konferenz der Innenminister in Deutschland. Eine weitere überregionale Absprache in der Zusammenarbeit zwischen Polizei und kommunalen Ordnungsbehörden findet in den Bund-Länder-Fachausschüssen statt, die in großer Runde zwischen Vertretern des BMVI und den zuständigen Länderministerien für Verkehr und Inneres z. B. gemeinsame Auslegungs- und Verfahrensrichtlinien für StVO, StVZO, OWiG und BKatV erarbeiten.

II. Ziele der polizeilichen Verkehrsüberwachung

Die Polizeien der Bundesländer setzen sich auf der Grundlage der o. g. Rechtsprechung des *BVerfG* in ihren Verkehrssicherheitsprogrammen und Verwaltungsvorschriften als die beiden obersten Ziele, mittels ihrer Maßnahmen zur Verkehrsüberwachung **Verkehrsunfälle zu verhindern** und **Verkehrsgefahren zu vermeiden**. Wichtig ist dabei die Prämisse, dass die Verkehrsteilnehmer in den unterschiedlichen Verkehrsarten nicht als bloße Objekte der Verkehrsüberwachung wahrgenommen werden, sondern ihre Subjektqualität nicht verlieren dürfen. Sie sind Sicherheitspartner der Polizei und nicht die Gejagten fehlerhaft motivierter Verkehrsüberwacher, was zwingend bedeutet, dass Verkehrsüberwachung nicht mit Strichlistenmentalität erfolgen darf und mit Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll verbunden werden muss. Jedes Überwachen muss der Zielsetzung folgen, die ertappten Verkehrssünder für die Zukunft mittels individuell angepasster Rechtsfolgen aus BKatV und FeV wieder auf den Weg normgemäßen Verkehrsverhaltens zurückzuführen. Gelingen kann ein solcher Ansatz nur dann, wenn objektiv vorhandene Kontrollen und subjektiv wahrgenommene Kontrollen Hand in Hand gehen (objektive und subjektive Entdeckungswahrscheinlichkeit). Dazu sollte immer ein Teil der Orte von Überwachungsmaßnahmen öffentlich angekündigt werden, jedoch auch immer die taktisch wichtige Möglichkeit offen gelassen werden, auch überraschend zu überwachen, um besonders gefährliche Geschwindigkeits-, Abstands- und Rotlichttäter bei ihren bedeutenden Ordnungswidrigkeiten zu entdecken.

Keineswegs darf Verkehrsüberwachung zu dem Zweck erfolgen, monetär vorgegebene Haushaltstitel mittels Verwarnungs- und Bußgeldern zu füllen. Eine solche Mentalität, die in manchen Behörden zweifellos zu finden ist, würde den Grundgedanken der Verkehrsüberwachung, die Verkehrssicherheit effektiv zu steigern, ad absurdum führen.

III. Arbeitsgegenstand der polizeilichen Verkehrsüberwachung

Wer die Sicherheit des Straßenverkehrs effektiv überwachen will, muss mit einer **ganzheitlichen Strategie**, dem sogenannten integrativen Ansatz, an die staatliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung herangehen. Auf dem gesetzlich legitimierten Tableau der polizeilichen Überwachungsaufgaben befinden sich sämtliche Personen und Fahrzeuge, die sich im öffentlichen Verkehrsraum bewegen. Hinzu tritt der öffentliche Verkehrsraum selbst, mitsamt seinen Anlagen und Einrichtungen.

Der Arbeitsgegenstand der Verkehrsüberwachung bedarf einer sorgfältigen Analyse der örtlichen Rahmenbedingungen auf kritischer wissenschaftlicher Basis, wobei sämtliche verfügbaren **Erkenntnisquellen** genutzt werden sollten. Die wissenschaftlichen Zusammenhänge zwischen Verkehrsüberwachung und Verkehrsverhalten selbst sind seit Jahrzehnten gründlich erforscht und werden von vielen Überwachungsbehörden genauso lange Zeit beharrlich ignoriert.[7] Nachhaltig erfolgreiche Verkehrsüberwachung erfordert nun einmal zwingend durchdachte Konzepte und behördliches Durchhaltevermögen, was von den Entscheidern vielerorts verkannt wird.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) beschäftigte sich als Forschungsinstitut des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vor mehr als 10 Jahren das letzte Mal ernsthaft mit dem Thema der Wirksamkeit von Verkehrsüberwachung. Die Studie der Psychologischen Fakultät der Universität zu Köln blieb unveröffentlicht.[8] Die letzte breite Literaturstudie zur polizeilichen Verkehrsüber-

4 Zur derzeitigen Rechtsgrundlage näher *Müller* (Fn. 2) und ergänzend *Müller*, Section Control – die neue Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung, in: DPolBl Heft 3/2016, S. 10 ff.

5 Dazu im Einzelnen *Laub*, Allgemeines Polizeirecht und Verkehrsrecht als Eingriffsgrundlage im Straßenverkehr, in: SVR 2006, S. 281 ff.

6 Siehe die Richtlinie für die polizeiliche Verkehrsüberwachung des Freistaates Bayern vom 12. Mai 2006, AllMBl. 2006 S. 155.

7 Vgl. dazu nur die Ergebnisse der Metastudie des *Institute for Road Safety Research Netherlands (SWOV)*, The effect of enforcement on speed behaviour: A literature study, Den Haag 1998.

8 Forschungsprojekt 82.236, Wirksamkeitsanalyse der Verkehrsüberwachung, 2006.

wachung publizierte die BASt im Jahr 1996.[9] Die letzten bundesweiten Erhebungen zu den Ergebnissen polizeilicher und kommunaler Verkehrsüberwachung bei Geschwindigkeits-, Abstands- und Rotlichtverstößen nahm der Verfasser dieses Artikels in den Jahren 2012/13 im Auftrag der BASt vor.[10]

Eine sorgsam und differenziert geführte und dabei aussagekräftige **Statistik der lokalen Rahmenbedingungen** ist die Grundlage sämtlicher Planungen in der Verkehrsüberrwachung. Die amtliche Verkehrsunfallstatistik zählt aufgrund ihrer veralteten Schlüsselzahlen, die noch aus dem Jahr 1975 datieren, zwar nicht zu den aussagekräftigen Statistiken. Sie muss aber dennoch genutzt werden, bis die 16 Bundesländer sich auf ein modernes statistisches Erfassungssystem für Verkehrsunfälle geeinigt haben. Einige Bundesländer – wie z. B. Berlin – behelfen sich zwischenzeitlich mit einem ergänzenden Katalog von polizeilich erfassten Unfallursachen.

Weitere unverzichtbare Statistiken sind z. B. **polizeiliche Tätigkeitsstatistiken**. Die Polizei in Sachsen erfasst beispielsweise zentral in Monatsstatistiken und Jahresstatistiken, getrennt für ihre fünf Polizeidirektionen, die Anzahl der angehaltenen Fahrzeuge, der ausgestellten Mängelscheine für Fahrzeugmängel und der durchgeführten Geschwindigkeitskontrollen, inklusive der dabei ausgesprochenen Verwarnungsgelder und Bußgeldanzeigen.

Generell sind polizeilicher Kennzahlen nur dann statistisch valide und auswertbar, wenn sie zu Folgemaßnahmen in anderen Behörden wie z. B. Bußgeldbehörden oder Staatsanwaltschaften geführt haben. Erst dieser **Überkreuzvergleich der Arbeitsergebnisse** aller an der Verkehrsüberwachung direkt und indirekt partizipierenden Behörden ergibt das notwendige Gesamtbild für eine übergreifende Strategie. Qualitativ gute Kennzahlen für eine Kontrolltätigkeit der Polizei sind die Zahlen der nach einer Fahrzeugkontrolle schriftlich ausgestellten Mängelbescheinigungen (= Beanstandungen) nach § 17 I StVZO, weil jedes dieser Kfz zuvor angehalten und neben dem Fahrzeug zuvor dessen Fahrer kontrolliert worden sein muss.

IV. Personal und Praxis der polizeilichen Verkehrsüberwachung

1. Qualifikation des Personals

In den Polizeien der Bundesländer werden die Aufgaben der Verkehrsüberwachung in unterschiedlicher Gewichtung von den Beamten der Schutzpolizei, der Verkehrspolizei und der Bereitschaftspolizei wahrgenommen. Vielfach werden für die Geschwindigkeitsüberwachung in Form von Durchfahrtskontrollen auch Angestellte im Polizeidienst eingesetzt.

Die fachlich am besten aus- und fortgebildeten Spezialisten auf dem Gebiet der Verkehrsüberwachung finden sich in der Verkehrspolizei sowie in den Autobahnpolizeirevieren, die nahezu ausschließlich mit Verkehrsaufgaben betraut sind. Generell erhält jeder Polizeibeamte im Rahmen seiner Ausbildung bzw. seines Studiums für die beiden Laufbahngruppen des mittleren und des gehobenen Dienstes einen Grundstock an Ausbildung im Verkehrsbereich. Die Feinheiten werden jedoch erst in der Praxis von erfahrenen Kollegen erlernt. Bis sich eine akzeptable Fachroutine einstellt, können nach der Einstellung in den Polizeidienst einige Jahre vergehen. Zeitlich nochmals verzögert sind Ausbildung und Einsatzfähigkeit im Verkehrsbereich, wenn nach Ausbildung und Studium erst einmal eine obligatorische Zeit in der Bereitschaftspolizei absolviert werden muss; dann vergehen nicht selten 5 – 6 Jahre, ehe ein voll ausgebildeter Polizeibeamter für die Schutz- bzw. Verkehrspolizei zur Verfügung steht.

Da die **Schutzpolizei** in vielen Bereichen Deutschlands mit Einsatzaufgaben der Verkehrsunfallaufnahme, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung vielfach komplett ausgelastet ist, verbleibt für zusätzliche verkehrspolizeiliche Tätigkeiten zumeist keine Zeit. Auch in der **Bereitschaftspolizei** der Bundesländer, die in früheren Jahren noch freie Spitzen hatte, die Schutzpolizei in Verfügungszeiten zu unterstützen, ist die Auslastung durch Einsätze rund um Versammlungen, Demonstrationen, Fußballspiele etc. derart hoch, dass für verkehrspolizeiliche Tätigkeiten kaum noch Zeit verbleibt. Allein die **Verkehrspolizei** bietet organisatorisch durch das bei deren Beamten vorhandene tiefe Spezial- und Erfahrungswissen eine Gewähr für eine qualitativ bestmögliche und nachhaltig auf die Verkehrssicherheit einwirkende Verkehrsüberwachung. Umso unverständlicher ist es, wenn Spezialdienststellen für die Verkehrspolizei – wie z. B. in zwei von fünf sächsischen Polizeidirektionen geschehen – aufgelöst und deren Aufgaben und Beamten auf die Schutzpolizei verteilt werden.[11]

Zwar betätigen sich die Beamten des **Bundesamtes für Güterverkehr** ebenfalls in der Verkehrsüberwachung, sind jedoch durch ihre Aufgabenkreise und Zuständigkeiten komplett ausgelastet und können die Landespolizeien in allgemeinen Aufgaben der Verkehrsüberwachung nicht unterstützen. Die mobilen Kontrollgruppen des Zolldienstes und die Beamten der Bundespolizei verfügen ebenfalls über die Berechtigung, Verkehrsteilnehmer anzuhalten und zu kontrollieren. Die beiden Bundesbehörden verfügen jedoch nicht über originäre Zuständigkeiten im Bereich der Verkehrsüberwachung, d. h. sie werden zwar einen ertappten Verkehrssünder nicht weiterfahren lassen, müssen aber die Sachbearbeitung regelmäßig an ihre Kollegen von der Landespolizei abgeben.

Neben den Landespolizeien verfügen in allen Bundesländern auch die Kommunen über Kompetenzen in der Verkehrsüberwachung, die jedoch regelmäßig auf den ruhenden Verkehr bzw. auf den Betrieb von stationären Überwachungsanlagen für die Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung sowie auf die mobile Geschwindigkeitsüberwachung beschränkt sind. Geschwindigkeitsüberwachungen, die mit Anhaltekontrollen verbunden sind, werden bundesweit – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – allein durch die Beamten der Polizei durchgeführt.

2. Praxis der Verkehrsüberwachung

Polizeiliche Verkehrsüberwachung steht als Aufgabenstellung gleichwertig neben den weiteren Säulen der polizeilichen Arbeit, der Bewältigung von Einsatzlagen, der Kriminalitätsbekämpfung und der Prävention. Ein der Effizienzsteigerung dienendes und daher so dringend erforderliches länderübergreifendes Benchmarking findet im Bereich der Verkehrsüberwachung dabei nur ansatzweise statt, wenn z. B. die Hochschule der Deutschen Polizei (DHPol) in Münster/Hiltrup in mehr oder weniger regelmäßigen zeitlichen Abständen Lagebilder zu verschiedenen Deliktfeldern erhebt und publiziert.

So wurde etwa das Bundes-Lagebild „Drogen im Straßenverkehr 2004" auf dem Server der Innenministerkonferenz veröffentlicht und damit zur Diskussion gestellt.[12] Weitere, von der AG VPA regelmäßig initiierte Länderabfragen zu bestimmten Tätigkeitsfeldern der Verkehrsüberwachung finden nur intern statt und werden nicht öffentlich zur Diskussion gestellt. Auch die zahlreichen, wissenschaftlich teilweise auf

9 *Koßmann*, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, Heft M 67 aus der Reihe „Mensch und Sicherheit", Bergisch Gladbach 1996.

10 *Müller*, Ausdehnung der Kostentragungspflicht des § 25 a StVG auf den fließenden Verkehr, Heft M 250 aus der Reihe „Mensch und Sicherheit", Bergisch Gladbach 2014.

11 Z. B. in den Bereichen der beiden sächsischen Polizeidirektionen Görlitz und Zwickau.

12 Download unter http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/05-12-09/05-12-09-anlage-nr-14.pdf?__blob=publicationFile&v=2 .

hohem Niveau erarbeiteten Masterarbeiten der Absolventen der DHPol oder auch einige wenige Bachelorarbeiten der Polizeifachhochschulen in den Bundesländern bleiben regelmäßig Interna der Polizei, nicht wenige sogar als Verschlusssachen nur für den Dienstgebrauch (VS-nfD), obwohl sie wichtige Diskussionsanstöße für die verkehrswissenschaftliche Diskussion geben könnten.

Die Polizeien in den 16 Bundesländern ziehen sich jedoch praktisch sowohl aus dem Bereich der Verkehrsüberwachung wie auch aus dem Bereich der Prävention zurück. Sichtbar ist dies an **zurückgehenden Zahlen** der eingesetzten Beamten und den zurückgehenden Zahlen der festgestellten Ordnungswidrigkeiten und Straftaten. Die Erfüllung der Aufgabe der polizeilichen Verkehrsüberwachung steht und fällt aber mit dem zur Verfügung stehenden qualifizierten **Kontrollpersonal**. Dieses wurde seit mehr als 10 Jahren in nahezu allen Bundesländern **aus Haushaltsgründen personell zurückgefahren**, was in missverstandener restriktiver Öffentlichkeitsarbeit regelmäßig erst auf Kleine Anfragen oppositioneller Abgeordneter oder auf Grund von Recherchen von Medienvertretern publiziert wird.[13]

So wurden aus den Lkw-Kontrolltrupps der Autobahnpolizei in Sachsen-Anhalt die Beamten abgezogen und zunehmend für andere polizeiliche Aufgaben eingesetzt.[14] Daher sanken auf den Autobahnen in Sachsen-Anhalt nach Informationen des Innenministeriums die Zahlen kontrollierter Lkw innerhalb von 4 Jahren von 40.825 überprüften Fahrzeugen im Jahr 2011 auf 15.756 im Jahr 2015. Das bedeutet einen Rückgang um mehr als 61 %.[15] Bei einer Beanstandungsquote von 77 % aller kontrollierten Fahrzeuge wird deutlich, dass je weniger angehalten wird, umso mehr technisch mangelhafte Lkw unbehelligt auf den Straßen fahren. Diese statistische Bewertung wird bestätigt durch Zahlen aus dem Nachbarland Sachsen. Dort führte der Personalmangel im Polizeibereich, respektive im Verkehrsbereich über einen Zeitraum von 6 Jahren zu einem Rückgang der polizeilichen Mängelberichte um mehr als 54 %. Gleichartig verlaufende Rückgänge sind in Sachsen für alle Deliktbereiche der polizeilichen Verkehrsüberwachung zu verzeichnen.[16]

Quelle: Landtag Sachsen Drucks. 6/4715 (Mängelberichte)[17]

Das Bundesland Sachsen ist dabei als exemplarisch für die Welle der Stellenabbaupläne bei den Polizeien in Bund und Ländern im vergangenen Jahrzehnt anzusehen. Die haushälterischen Gründe dafür sind ebenso bekannt und deren negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit ausdiskutiert wie die aktuell gegenläufigen Beschlüsse zu Neueinstellungen von Polizeipersonal in allen Bundesländern. Der Freistaat Bayern hatte als einziges Bundesland auf einen Stellenabbau verzichtet.

Innerhalb der Polizeiorganisation führt die **Verkehrspolizei** oft ein **Schattendasein** und wird von den Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung und den vielfältigen Einsatzaufgaben auf der Prioritätenliste nach hinten verdrängt. Einsätze wie z. B. die Bewältigung von größeren Lagen wie Fußballeinsätze mit problematischen Fangruppen (sog. Risikospiele), Demonstrationsgeschehen, Großevents, Castor-Transporte oder die zahlreichen Einsätze im Rahmen der Flüchtlingsproblematik binden zeitweise sämtliche Polizeikräfte der Bereitschaftspolizei, die aber oft nicht ausreichen und aus dem knappen Personalbestand Schutz- und Verkehrspolizei ergänzt werden müssen. Verkehrsüberwachung findet dann – und natürlich auch, wenn die angefallenen Überstunden in Freizeitausgleich münden – jedenfalls nicht in Form von Anhaltekontrollen statt.

Auch außerhalb dieser Lagebewältigung sorgen **Schwächen in der polizeilichen Aufbauorganisation** für durchweg vermeidbare Störungen im System der polizeilichen Verkehrsüberwachung. Verkehrspolizei ist regelmäßig eingeordnet in das hierarchisch aufgebaute und geführte System der Schutzpolizei. Dabei kommt es in einer strengen, autoritär begriffenen Hierarchie immer auf die Polizeichefs an, welcher Stellenwert den Verkehrsaufgaben zugemessen wird. Kooperativ führende Polizeichefs setzen dahingegen auf Teamarbeit und kommen auf diese Weise regelmäßig zu besseren Erfolgen, auch für die Verkehrssicherheit. Dennoch versuchen motivierte Beamte in den Polizeidienststellen bundesweit stets das Beste aus der vorhandenen Situation zu machen und halten einen, allerdings regional stark schwankenden, gewissen Überwachungsdruck aufrecht.

V. Ansätze zur Optimierung der Verkehrsüberwachung

Die polizeiliche und kommunale Verkehrsüberwachung bietet trotz oder gerade wegen der mangelhaften Personalausstattung zahlreiche Ansätze zur Optimierung, die sowohl in der Organisation, als auch im eingesetzten Personal zu finden sind. Grundsätzlich gilt, dass in Zeiten knappen Personals die vorhandenen personellen Ressourcen schonend und besonders effizient eingesetzt werden müssen, um den Gefahren durch Arbeitsüberbelastungen vorzubeugen und bestmögliche Erfolge zu erreichen. Ein Schlüssel für Erfolge ist eine Prozessoptimierung durch eine intensivere Aus- und Fortbildung sowie ein Zusammenziehen der Spezialisten, um Synergieeffekte nutzen zu können.

Weitere Gewinne sind durch Verlagerung einfach gelagerter polizeilicher Tätigkeiten ohne oder mit nur geringen Eingriffsbefugnissen in andere Bereiche denkbar wie dies derzeit im Bereich der Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten der Fall ist.

1. Transparenz und Selbstkritik

Ein positives Beispiel einer transparenten staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit bietet die **Bundeshauptstadt Berlin**, die seit vielen Jahren die Bilanzen ihrer Verkehrssicherheitsarbeit offen legt und damit eine kritische Bewertung und

13 Vgl. dazu nur die Kleinen Anfragen aus Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 16/586 vom 1.8.2016; Landtag von Sachsen-Anhalt, Drucks. 7/135 vom 28.6.2016; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks. 17/19083 vom 13.9.2016.

14 Auch die Polizei in anderen Bundesländern ist personell ausgedünnt und überfordert, wie das weitere Beispiel aus NRW zeigt http://www.rp-online.de/nrw/panorama/polizei-ist-bei-lkw-kontrollen-ueberfordert-aid-1.6370176 .

15 Mitteilung des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom 7.11.2016 auf Anfrage des Verfassers und öffentlich publiziert auf http://www.mz-web.de/saalekreis/autobahnen-traegt-das-land-an-den-gestiegenen-unfallzahlen-mit-lkw-eine-mitschuld–25016270?dmcid=sm_fb .

16 Vgl. dazu die Antworten des Sächsischen Staatsministeriums des Innern auf die parlamentarischen Kleinen Anfragen von Oppositionsabgeordneten, Landtag Sachsen Drucks. 6/4710 – 6/4719, 6/4731, 6/4744, 6/5181, 6/5182, 6/5184 .

17 Quelle für die Personalstärken ist der Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung zum Staatshaushaltsplan 2009/2010 sowie die Stellenabbauberichte der Folgejahre, allesamt im Download zu finden auf http://www.finanzen.sachsen.de/2475.html .

Diskussion mit Verbänden und Bürgern ermöglicht.[18] Auch der Freistaat Bayern ermöglicht seinen Bürgern diese Informationen aus erster Hand und verbessert dadurch die generalpräventive Wirkung seiner Verkehrssicherheitsarbeit.[19] Erst auf der Grundlage eines transparenten Verwaltungshandelns ist eine konstruktiv-kritische Auseinandersetzung mit dem Thema der polizeilichen Verkehrsüberwachung möglich. Diese Diskussion sollte bundesweit stattfinden und durch Benchmarking- sowie Best-Practice Modelle zur Optimierung der Organisationen im Bereich der Verkehrsüberwachung genutzt werden. Dabei darf Kritik an der polizeilichen Arbeit von der polizeilichen Führung nicht länger als ein Affront verstanden werden, sondern als notwendiger Denkanstoß zur Verbesserung.

2. Zusammenarbeit zwischen polizeilicher und kommunaler Verkehrsüberwachung

Die polizeiliche Verkehrsüberwachung bedarf einer sinnvollen Ergänzung durch die kommunale Verkehrsüberwachung. Nur beide Organisationen gemeinsam können dafür sorgen, dass die besonders notwendigen mobilen Geschwindigkeitskontrollen an Unfallschwerpunkten und potenziellen Gefahrenstellen für die Fahrzeugführer unberechenbar bleiben. Eine solche Zusammenarbeit bedarf einer ständigen kollegialen Absprache zum Beispiel von Kontrollstellen sowie einer gemeinsamen Auswertung der Überwachungsergebnisse.

3. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bußgeldbehörden

Eine nachhaltige Wirkung erreicht die Verkehrsüberwachung nur über den Weg einer souveränen Nutzung der gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten, die OWiG, BKatV und der Bundeseinheitliche Tatbestandskatalog bieten. Bußgeldverfahren müssen schnell durchgeführt werden, um von Verkehrssündern mit dem begangenen Verstoß in Verbindung gebracht werden zu können. Erfolgt eine Ahndung erst Monate oder – im Falle von Gerichtsverfahren – erst ein Jahr später, werden Sanktionen noch weniger akzeptiert als die zuvor gebrochenen Regeln. Erst **Regelakzeptanz und Sanktionsakzeptanz** bieten eine Basis für zukünftiges verkehrsgerechtes Handeln. Bußgeldeinnahmen sollten in vollem Umfang in die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit zurückfließen. Mängel in der Beweisdokumentation wie z. B. eine schlechte Erkennbarkeit des Fahrers auf dem Beweisfoto führen trotz eines beweissicher festgestellten Verstoßes und deutlich erkennbaren Kfz-Kennzeichens selbst bei Verstößen im Bußgeldbereich zu hohen Quoten von Verfahrenseinstellungen und damit zum Verlust der Denkzettelfunktion des Bußgeldverfahrens.

4. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Straßenverkehrsbehörden

Die Straßenverkehrsbehörden besitzen nicht nur die Regelungsbefugnisse für die Verkehrswege, sondern haben mit dem § 48 StVO, dem **Verkehrsunterricht**, ein probates pädagogisches Mittel an der Hand, durch die staatlich angeordnete Beschulung von Fahrzeugführern unterhalb der Eingriffsschwelle eines Fahreignungsseminars den Straßenverkehr ein Stück weit sicherer zu gestalten.[20] Diese Möglichkeit muss nur wieder belebt werden. Auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fahrerlaubnisbehörde bedarf einer deutlichen Verbesserung, indem die Informationen zu ungeeigneten Fahrzeugführern gem. § 2 Abs. 12 StVG effektiver ausgetauscht und effizienter für notwendige Begutachtungen genutzt werden.[21]

5. Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz

Gerichtstermine verlaufen oft zeitraubend und frustrierend für das als Zeugen vorgeladene Überwachungspersonal. Wenn z. B. Termine von Richtern in engem, nicht ausreichendem Zeittakt gesetzt werden, sodass zwangsweise Wartezeiten entstehen oder wenn auf Vorhaltungen von Rechtsanwälten sogar selbstverständlichste Fragen wie z. B. die Funktionsweise eines Lasergerätes zur Geschwindigkeitsüberwachung langatmig abgefragt und diskutiert werden, ohne dass Bußgeldrichter einschreiten, wird wertvolle Arbeitszeit vergeudet.

Selbstverständlich muss das eingesetzte Überwachungspersonal im Sinne der Rechtsprechung des *BGH* zu standardisierten Messverfahren auch weiterhin zu Fragen der Funktionstüchtigkeit und sachgerechten Handhabung Rede und Antwort stehen, aber in diesem Sinne eben gerade nicht zu längst geklärten allgemeinen technischen Fragen der jeweils eingesetzten standardisierten Messtechnik.[22] Auf diese Weise verbringen Überwachungsbeamte alljährlich ca. 500.000 Stunden wartend in den Fluren und erklärend in den Sälen deutscher Bußgeldgerichte, ohne in dieser Zeit ihrer eigentlichen Aufgabe nachkommen zu können, den Straßenverkehr durch Überwachung sicherer zu machen.

Ein dem Personalmangel in der Justiz geschuldeter überbordender Gebrauch staatsanwaltlichen Ermessens bei Verfahrenseinstellungen von Verkehrsstraftaten führt bei ermittelnden Polizeibeamten zu Unverständnis und bei Tätern unterbleibt eine spezialpräventive mögliche Verhaltenskorrektur.

VI. Zusammenfassung

1. Die Rechtsgrundlagen der polizeilichen Verkehrsüberwachung sind allgemein geklärt und bedürfen regelmäßig nur dann einer Ergänzung, wenn neue Messtechnik und Messverfahren eingeführt werden. Die Einführung einer Kostentragungspflicht für beweissicher festgestellte Verstöße im fließenden Verkehr wäre bei Verfahrenseinstellungen im Sinne eines Feedbacks an den Halter und zur Vermeidung des Tragens der Kosten durch den Steuerzahler wünschenswert.

2. Der Schlüssel für eine effiziente Verkehrsüberwachung ist eine ausreichende Anzahl bestens qualifizierten und gut motivierten Personals. Dabei bedarf es für das komplexe Thema der Verkehrsüberwachung einer Spezialausbildung, die von den Bundesländern organisatorisch gewährleistet werden muss.

3. Eine konzeptionell moderne Verkehrsüberwachung gründet auf einer wissenschaftlichen Basis und scheut sich in ihren Ergebnissen keiner öffentlichen Diskussion. Sie ist dabei gekoppelt mit Maßnahmen der Verkehrsprävention und einer kreativen Öffentlichkeitsarbeit.

4. Anhaltekontrollen müssen verstärkt werden. Sie sind zwar personalaufwändig, bieten aber den bestmöglichen Ansatz für die notwendige direkte Kommunikation und

18 https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/#lage .

19 https://www.polizei.bayern.de/verwaltungsamt/verkehr/statistik/index.html/220656 .

20 Dazu näher die Kommentierung von *Müller*, in: Lütkes/Bachmeier/Müller/Rebler, Straßenverkehr Großkommentar, § 48 StVO.

21 Vgl. dazu grundlegend *Müller*, Inhalte und Grenzen polizeilicher Mitteilungspflichten an Fahrerlaubnisbehörden, in: SVR 2007, S. 243 ff.

22 Vgl. dazu grundlegend *BGH*, Beschl. v. 19.8.1993 – 4 StR 627/92, BGHSt 39, 291-305 sowie *BGH*, Urt. v. 30.10.1997 – 4 StR 24/97, VersR 1998, S. 646.

gegenseitige Akzeptanz zwischen Verkehrsüberwachern und Verkehrsteilnehmern. Gemeinsame, behördenübergreifende und auch international vernetzte Überwachungsmaßnahmen werden bereits praktiziert und sollten ausgebaut werden.

5. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Institutionen mit direkter oder indirekter Berührung zur Verkehrsüberwachung ist verbesserungsbedürftig und bedarf eines beiderseitigen neuen Ansatzes, der durch Kenntnis des jeweils anderen Tätigkeitsbereiches und gegenseitige, vorurteilsfreie Akzeptanz geprägt ist. Im Mittelpunkt allen Handelns in der polizeilichen Verkehrsüberwachung darf ausschließlich das Ziel der Verkehrssicherheit stehen. ■

Buchbesprechungen

Ordnungswidrigkeitengesetz: OWiG von *Bohnert/Krenberger/Krumm*, 4. Auflage 2016, Buch. XX, 612 S. In Leinen C.H.BECK, ISBN 978-3-406-68947-5, 49 Euro

Die Neuauflage des in der gelben Reihe bei Beck erschienen Kommentars zum Ordnungswidrigkeitengesetz wurde von *Krenberger* und *Krumm* besorgt. Generell kann man feststellen, dass die Kommentierung klar und übersichtlich ist. Es wird auf die Aneinanderreihung von Zitaten zugunsten der aktuellen bzw. grundlegenden Entscheidungen verzichtet. Dieses erhöht die Lesbarkeit des Kommentars enorm. Geprägt ist die Kommentierung durch ihre Praxisnähe. Man merkt, dass die Autoren in ihrer beruflichen Praxis als Richter Bußgeldverfahren bearbeiten. Die für die Praxis besonders relevanten Bereiche der Unterbrechung der Verfolgungsverjährung (§ 33 OWiG) über die Anwesenheit des Betroffenen in der Hauptverhandlung (§ 73 OWiG), über die Rechtsbeschwerde bzw. die Zulassung der Rechtsbeschwerde (§§ 79, 80 OWiG) sowie des Übergangs vom Bußgeld- zum Strafverfahren (§ 81 OWiG) sind sorgfältig kommentiert und gehen insbesondere auf die für die Verteidigung wichtigen Fragen ein. Lediglich im Rahmen der Kommentierung der Zulassung der Rechtsbeschwerde würde man sich wünschen, wenn die Versagung rechtlichen Gehörs bei einer unberechtigten Zurückweisung eines Beweisantrages detaillierter kommentiert werden würde.

Ein Highlight der Kommentierung bilden sicherlich die Ausführungen zum Akteneinsichtsrecht des Verteidigers. Insbesondere in verkehrsrechtlichen Bußgeldverfahren ist umstritten, ob das Akteneinsichtsrecht beinhaltet, dass dem Verteidiger die Bedienungsanleitung, die sogenannte Lebensakte und die Rohmessdaten in unverschlüsselter Form zur Verfügung zu stellen sind. *Krenberger* und *Krumm* stellen die divergierende Rechtsprechung zu den Problemkreisen detailliert dar. Sie selbst vertreten die Auffassung, dass ein vom Betroffenen beauftragter Sachverständiger Anspruch auf Einsicht in die kompletten Messreihe der am Tattag und am Tatort gefertigten Messbilder hat. Sollten sich diese Unterlagen nicht in den dem Gericht vorliegenden Akten befinden, so sei das Gericht auf einen entsprechenden Antrag aus dem Gesichtspunkt des fairen Verfahrens verpflichtet, die Unterlagen beizuziehen und dem Verteidiger bzw. dem vom Betroffenen beauftragten Sachverständigen eine Kopie des Messfilms zu übermitteln.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es ein Kunstfehler wäre, den *Bohnert/Krenberger/Krumm* bei der Bearbeitung von Verfahren im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht zu Rate zu ziehen. Insbesondere in der Hauptverhandlung wird dieser Kommentar aufgrund seiner Übersichtlichkeit und Prägnanz ein unentbehrliches Hilfsmittel sein.

Rechtsanwalt Dr. Michael Burmann, Erfurt

BGH-Rechtsprechung zum Personenschaden, Wolfgang Wellner, 1. Auflage 2016, DeutscherAnwaltVerlag, 444 S., 59 Euro, ISBN 978-3-8240-1455-2

Der Bereich des Personenschadens ist einer der kompliziertesten Bereiche im gesamten Schadensrecht und wegen der oft hohen Streitwerte und korrespondierenden Schadensvolumina für den anwaltlichen Berater sehr haftungsträchtig. Die hierzu ergangene Rechtsprechung ist unübersichtlich.

Der Autor *Wellner* ist Mitglied des für das Schadensersatzrecht zuständigen 6. Zivilsenats des BGH. Er legt mit dem Werk eine bislang konkurrenzlose BGH-Entscheidungssammlung zum Personenschaden vor, die die neuesten – aber auch grundlegende ältere – Entscheidungen zum Schadensrecht enthält.

Das Buch ist das Pendant und die ideale Ergänzung zu dem Werk „BGH-Rechtsprechung zum Kfz-Sachschaden", das vom gleichen Autor stammt und bereits in der 3. Auflage erschienen ist. Besonders hilfreich und zeitsparend ist, dass der Autor alle Urteile auf das Wesentliche komprimiert hat und gut verständlich wiedergibt. Der Leser erhält dadurch die Möglichkeit, die zugrundeliegende Problematik leicht und rechtssicher auf seine eigenen Fälle zu übertragen. Das Buch enthält wichtige Entscheidungen zu folgenden Themenbereichen: Problematische Personenschäden (psychischer Primär- und Folgeschaden), sozialversicherungsrechtliche Haftungsausschlüsse, sonstige Haftungsausschlüsse und Haftungserleichterungen, Anspruchsübergänge und SVT-Regress, Mitverschulden, Kausalität und Zurechnungszusammenhang sowie Erwerbsschaden. Alle Entscheidungen sind thematisch unter Angabe des Aktenzeichens sortiert, so dass ein schnelles Auffinden der gesuchten Rechtsprechung gewährleistet ist. Für den Praktiker ist dies eine erhebliche Arbeitserleichterung.

Das Buch ist gut als Argumentations- und Diktierhilfe geeignet und gehört auf den Schreibtisch eines jeden mit der Bearbeitung von Personenschadensfällen befassten Praktikers. Wenn es um die Regulierung von komplexen Personenschäden und die Klärung von komplizierten Rechtsfragen geht, sollte nicht darauf verzichtet werden, die Entscheidungssammlung von *Wellner* zur BGH-Rechtsprechung zum Personenschaden zu Rate zu ziehen.

Rechtsanwalt Rudolf Günter, Aachen