

Redaktionsleitung

Dr. Markus Schäpe
Leiter Juristische Zentrale, ADAC e. V.
Fachanwalt für Verkehrsrecht, München

Beirat

Wolfgang Ball
Vorsitzender Richter am BGH a. D.,
Lemberg

Prof. Dr. Michael Brenner
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Gregor Galke
Vorsitzender Richter am BGH a. D.,
Karlsruhe

Wolfgang Halm
Rechtsanwalt, Köln

Werner Kaessmann
Rechtsanwalt und Notar a. D., Dortmund

Prof. Dr. Peter König
Richter am BGH, Leipzig

Anke Leue
Ministerialdirigentin im BMVI, Bonn

Prof. Dr. Stephan Lorenz
Ludwig-Maximilians-Universität
München

Dr. Nina Marx
Richterin am BGH, Karlsruhe

Kay Nehm
Generalbundesanwalt a. D., Karlsruhe

Thomas Offenloch
Richter am BGH, Karlsruhe

Christian Reinicke
Rechtsanwalt und Notar
ADAC Präsident, Hannover

Dr. h. c. Wilhelm Schluckebier
Richter des BVerfG a. D., Karlsruhe
Ombudsmann für Versicherungen

Prof. Dr. Ansgar Staudinger
Universität Bielefeld, Präsident VGT

Jürgen Verheul
Rechtsanwalt
Generalsyndikus des ADAC, Trier

Bernd Weidig
Leitender Oberstaatsanwalt,
Saarbrücken

Dr. Markus Wessel
Vorsitzender Richter am OLG Celle

Prof. Dr. Jan Zopf
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Aus dem Inhalt:

Editorial

- **Christian Reinicke**, 60 Jahre Rechtsfortbildung: Der Deutsche Verkehrsgerichtstag 1

Literatur

- **Prof. Dr. jur. Dieter Müller**, Angemessene Rechtsfolgen im Bußgeldverfahren 2
- **Felix Koehl**, Cannabis im Straßenverkehr 6
- **Prof. Dr. Paul Schrader**, Neujustierung der Gefährdungs- und Verschuldenshaftung bei der Fahrzeugautomatisierung 9
- **Laura Quirnbach, Valeska Strunk**, Das Reha-Management für Schwerstverletzte: Zum Arbeitskreis V des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2022 13
- **Jost Henning Kärger**, eScooter sollten die Mobilität verändern, verändern sie nun aber das Haftungsrecht – hier § 8 Nr. 1 StVG? 16
- **Ulrike Dronkovic, Carsten Staub**, Spannungsverhältnis zwischen Entziehung der Fahrerlaubnis im Strafverfahren und behördlicher Entziehung bei mangelnder Fahreignung . . . 19

Rechtsprechung

- **BGH**, Unionsrechtlicher Anspruch der unerlaubten Handlung bei Ansprüchen aus § 823 Abs. 2 i. V. m. § 263 StGB nach Autokauf 24
- **LG Kleve**, Kein Ersatz für Supercharger-Nutzung eines Tesla bei „fiktiver“ Abrechnung eines Unfallschadens (m. Anm. Engel) 35
- **OLG Düsseldorf**, Ausreichende Tatbezeichnung in einem Bußgeldbescheid bei Vorliegen eines offensichtlichen Übertragungsfehlers (m. Anm. Krenberger) 39
- **OLG Saarbrücken**, Einstellung des Verfahrens – Zweifel an der Einhaltung der „Vorgaben“ des VerfGH Saarbrücken (m. Anm. Niehaus) 43
- **AG Straubing**, Keine Anhörung des Halters durch „Scheibenwischerwarnung“ (m. Anm. Fromm) 48

DAR-Service

- **Dr. Christian Johnson**, Übersetzung von Bußgeldbescheiden bei Zustellung im EU-Ausland 50
- **Sabine Jungbauer**, Einreichung elektronischer Dokumente via beA im Zivilprozess . . . 52
- **Norbert Schneider**, Einigungsgebühr bei Klagerücknahme gegen Kostenübernahme? . 56

Angemessene Rechtsfolgen im Bußgeldverfahren

von Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Bad Dürrenberg*

In Kürze

Autofahrer ärgern sich über Drängler auf Autobahnen, riskante Überholer auf Landstraßen und, wenn sie auch einmal als Radfahrer oder Fußgänger unterwegs sind, über Autofahrer, die den Vorrang von Radfahrern und Fußgängern beim Abbiegen nicht beachten. Sanktionen dieses sozialschädlichen Verhaltens bleiben in mehr als 99 % der Fälle aus und wenn einmal einer dieser Verkehrssünder entdeckt wird, ist fraglich, ob das Fehlverhalten sanktioniert werden kann. Dabei ist es das oberste Ziel des Straßenverkehrsrechts, die beiden Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen und insgesamt für mehr Verkehrssicherheit auf den Straßen zu sorgen. Dazu ist ein harmonisches Zusammenspiel der vier Faktoren Verkehrsnormen, Verkehrsprävention, Verkehrsüberwachung und Ahndung von Verkehrsverstößen erforderlich. Angesichts der über einen Zeitraum von zwei Jahren ausgedehnten holprigen Reform der Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV) und der unsystematischen Korrektur des Bußgeldkataloges (BKat) hat man den Eindruck, dass der Staat auf dem praktisch wichtigen Gebiet des Bußgeldverfahrens aufs Ganze gesehen weitestgehend konzeptionslos agiert und den Blick fürs Wesentliche verloren hat. Jedenfalls hilft es der Verkehrssicherheit nicht, blindlings höhere Sanktionen zu fordern, wenn die Verkehrsvorschriften mangels Personals kaum überwacht werden können.

I. Wozu dient überhaupt das Bußgeldverfahren?

Wichtigste Aufgabe der Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen ist es, die betroffenen Verkehrssünder über die Methode der Auswahl passender Sanktionen auf den Weg normgemäßen Verkehrsverhaltens zurückzuführen. In beiden Bereichen gibt es in der Rechtsanwendung Defizite, sowohl auf polizeilicher wie auch auf kommunaler Ebene. Dabei tritt die Aufgabe der Verkehrsüberwachung bei der Polizei peu a peu in das zweite Glied ihres Aufgabenkataloges und die Kommunen überwachen oft nicht zielorientiert auf die Verkehrssicherheit hin. Wenn dann auch noch aus Mangel an Aus- und Fortbildung bei den Mitarbeitern vielfach unpassende Sanktionen ausgesprochen werden, ist das gesetzlich vorgesehene System gestört und die Arbeit führt – zumindest teilweise – am Ziel vorbei.

Erst vor wenigen Jahren bezog das Bundesverfassungsgericht in einem grundsätzlichen Beschluss deutlich Stellung zur staatlichen Aufgabe der Verkehrsüberwachung, indem es in einem Verfahren, in dem es um die Überwachung der Geschwindigkeit ging, die Auffassung vertrat:

„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

Mit dieser Entscheidung legitimierte das Bundesverfassungsgericht die staatliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung direkt aus dem Grundgesetz, indem es das Ziel „Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs“ ausdrücklich und mit Gesetzesrang für alle staatlichen Instanzen formulierte. Verfolgungs- und Ahndungsbehörden sollten sich diese Bewertung als oberste Maxime ihres Handelns an jedem Tag bewusst machen und Verkehrsteilnehmer tun in ihrem eigenen Sicherheitsinteresse gut daran, sie bei ihrem Handeln stets zu vergegenwärtigen.

Die Überwachung der Einhaltung von Verkehrsregeln ist inhaltlich untrennbar verbunden mit der Sanktionierung festgestellter Verstöße.² Objektiv durch die Exekutive durchgeführte Maßnahmen und subjektiv von den Verkehrsteilnehmern erlebte Verkehrsüberwachung und Sanktionierung ergeben eine Sanktionswahrscheinlichkeit, die insbesondere für viele Autofahrer immer noch das Maß aller Dinge ihrer Normtreue bedeuten. Ist dieses Verhältnis gestört, verbleibt es auf den Straßen beim Status quo und die Verkehrssicherheit ist der Verlierer.³

Das Bußgeldverfahren ist in diesem Sinne ein notwendiges Verfahren, um die in den Gesetzen und Verordnungen normierten Bußgeldtatbestände von Seiten der staatlichen Verwaltung und Justiz auf rechtmäßige Weise abarbeiten zu können. Die Entscheidung darüber, ob überhaupt ein Bußgeldverfahren eingeleitet wird, trifft die zuständige Person im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens auf der Grundlage des Opportunitätsprinzips nach § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG. Danach besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, ein Bußgeldverfahren einzuleiten.

Eine Geldbuße ist dabei als übliche staatliche Sanktion auf eine Verkehrsordnungswidrigkeit die Unrechtsfolge für eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und vorwerfbare Handlung (§ 1 Abs. 1 OWiG). Sie ist eine gesetzlich legitimierte Möglichkeit, die Einhaltung öffentlich-rechtlicher, dem Ziel der Gefahrenabwehr dienender Vorschriften durchzusetzen. Zwar hat die Geldbuße in ihren Auswirkungen dadurch zunächst einen eher repressiven Charakter, ihr kann aber auch eine spezialpräventive Wirkung nicht abgesprochen werden, wenn die betroffene Person sich die Geldbuße zum Anlass für ein zukünftig normgemäßes Verhalten nimmt. Grundlage für die Bemessung der Geldbuße sind gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 OWiG zuvorderst die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der den Täter trifft.⁴ Also darf auch die subjektive Seite der Tatbegehung nie unberücksichtigt bleiben.

Dem geringen Unrechtsgehalt der Ordnungswidrigkeit entspricht nach dem System des OWiG als angemessene Reaktion die Geldbuße. Wenn § 25 StVG daneben ausnahmswei-

* Der Autor ist Hochschullehrer für Straßenverkehrsrecht an der Hochschule der Sächsischen Polizei in Rothenburg/Oberlausitz und ehrenamtlicher Vorsitzender des juristischen Beirats des DVR.

1 BVerfG, Beschl. v. 5. 7. 2010 – 2 BvR 759/10, juris = DAR 2010, 508.

2 Ebenso Gehlert, Regelbefolgung und wahrgenommene Verkehrsüberwachung in Deutschland, Die POLIZEI 2010, 86.

3 Dabei bleiben große Überwachungspotenziale ungenutzt, weil den Beamten der Bundespolizei auch weiterhin keine eigenständige Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zugebilligt wird und die Überwachungszuständigkeiten der Kommunen sinnwidrig auf den ruhenden Verkehr beschnitten sind.

4 OLG Braunschweig, Beschl. v. 13. 4. 2021 – 1 Ss (OWi) 103/20, Rdnr. 14, juris = DAR 2021, 398, Ls. m. Anm. Pliefke.

se und unter engen Voraussetzungen bei Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften die Möglichkeit der Anordnung eines befristeten Fahrverbots eröffnet, so ist daraus weiter zu folgern, dass von dieser Möglichkeit jedenfalls erst Gebrauch gemacht werden darf, wenn feststeht, dass der angestrebte Erfolg im Einzelfall auch mit einer empfindlichen und im Wiederholungsfall auch mit einer verschärften Geldbuße nicht erreicht werden kann.⁵ Das Fahrverbot des § 25 StVG hat nach der gesetzgeberischen Intention in erster Linie eine Erziehungsfunktion. Es ist als „Denkzettel- und Besinnungsmaßnahme“ gedacht und ausgeformt.⁶ In diesem Sanktionszusammenhang sind Gesetz- und Verordnungsgeber in Fällen, in denen die vom BVerfG unter früheren tatsächlichen Verhältnissen und auf die damalige Gesetzeslage bezogenen konkreten Folgerungen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überholt sind, grundsätzlich nicht gehindert, den Anwendungsbereich für eine Sanktionsvorschrift zu verbreitern und den ursprünglich vorhandenen Ausnahmecharakter der Regelung zu relativieren.⁷ Selbst eine deutliche Verschärfung der Sanktionen wäre demnach verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese sachlich mit veränderten Verkehrsverhältnissen und gestiegenen Unfallgefahren begründet werden können.

Ihre große praktische und gleichermaßen juristische Bedeutung erhält in diesem Bewertungszusammenhang die zentrale Rechtsquelle der BKatV, in deren Rahmen die Geldbußen und Fahrverbote normiert sind, durch deren enge systematische Verbindung zu den Regelungen im Straßenverkehrsgesetz und der Fahrerlaubnis-Verordnung sowie zu den Verfahrensregelungen im Ordnungswidrigkeitengesetz, wobei das StVG und das OWiG auch gleichzeitig den gesetzlichen Rahmen für das Bußgeldrecht bilden und für alle Rechtsanwender verbindliche Vorgaben formulieren.⁸

II. Die aktuelle Reform des BKat als Negativbeispiel

Über den Zeitraum von Herbst 2019, in dem der Referententwurf für eine Novelle von StVO, BKatV und der beiden einschlägigen Anlagen 12 und 13 der FeV vorgelegt wurde, bis zum Oktober 2021, in dem der Bundesrat in seiner 1009. Sitzung dem Kompromissvorschlag der Verkehrsministerkonferenz (VMK) für eine Änderung des BKat zustimmte,⁹ erstreckte sich eine beispiellose Hängepartie des Verkehrsrechts, die für die oberste Ebene der Verkehrsexekutive in Bund und Ländern wahrlich kein Ruhmesblatt darstellte. Leidtragende waren letztendlich die Bürgerinnen und Bürger, weil dringend notwendige Verbesserungen in der Verkehrssicherheit ausblieben, aber negative Folgen traten auch deswegen auf, weil aufgrund der juristisch teilweise missglückten Reform bundesweit auf Kosten des Steuerzahlers Tausende Bußgeldbescheide aufgehoben werden mussten.¹⁰

Dabei wurden schon in der VMK vom 4./5. April 2019 deren frühere Forderungen von April und Oktober 2018 wiederholt, das Sanktionsniveau für Verkehrsordnungswidrigkeiten mit einem besonderen Gefährdungspotential zügig zu erhöhen, um die erforderliche abschreckende Wirkung auf potenzielle Normbrecher zu erreichen. In diesem Rahmen wurde ein einstimmiger (!) Beschluss aller Verkehrsminister in Bund und Ländern gefasst, ad hoc eine Länderarbeitsgruppe mit dem Arbeitsziel einzurichten, Verkehrsordnungswidrigkeiten mit einem hohen Gefährdungspotential zu identifizieren und Vorschläge zur Erhöhung des Sanktionsniveaus zu erarbeiten. Der Verfasser dieses Aufsatzes konnte in dieser Arbeitsgruppe zwar beratend mitwirken, allerdings wurde deren Hauptziel verfehlt. Eine qualitative Verbesserung des notwendigen Zusammenwirkens aus Sanktions- und Fahreignungs-Bewertungssystem, die tatsächlich eine verkehrsrechtlich systematisch komplexe Arbeit beinhaltet, fand nicht statt und wurde in die nächste Legislaturperiode aufgeschoben.

Diese Reformansätze sind nicht einmal neu.

Schubert stellte den notwendigen Reformkatalog schon im Frühjahr 2009 sorgsam zusammen, indem er u. a. mit damals wie heute geltender schlüssiger Begründung folgende Änderungen von der verkehrspolitischen Exekutive einforderte:¹¹

- Anhebung der Verwarnungsgeldobergrenze,
- Anhebung der Eintragungsgrenze für das VZR (heute FAER),
- Bußgeldregelsätze des Bußgeldkataloges mit Schwerpunkt auf Hauptunfallursachen differenziert anzuheben,
- Verwarnungsgelder für Parkverstöße anzuheben und last but not least
- eine verbindliche Verpflichtung der Kommunen und Polizei, Mehreinnahmen zum Zwecke der Verkehrssicherheit einsetzen zu müssen.

Dieser Katalog hat auch heute noch uneingeschränkte Gültigkeit, bedarf aber aufgrund der seither teilweise revolutionären Entwicklungen im Straßenverkehrsgeschehen einiger notwendiger Ergänzungen und Aktualisierungen.

III. Neue und alte Reformansätze

Damit Sanktionen ihre vorbestimmte präventive Wirkung entfalten können, müssen die Höhe der Bußgeldbeträge und die Dauer der Fahrverbote das Gefährdungspotenzial des jeweiligen Verkehrsverstößes angemessen widerspiegeln. Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Länder „Sanktionsniveau Verkehrsordnungswidrigkeiten“ hat in ihrem Bericht an die VMK vom 26. 3. 2020 festgehalten, dass das Sanktionsgefüge aus StVO, BKatV, Bundeseinheitlichem Tatbestandskatalog sowie der Anlage 13 der FeV und dem Fahreignungs-Bewertungssystem infolge der vorangegangenen Anpassungen „in sich nicht mehr stimmig“ sei und nachjustiert werden müsse.¹² Ganz in diesem Sinne wurde als erster Ansatzpunkt für Maßnahmen der Gemeinsamen Eckpunkte für eine Verkehrssicherheitsarbeit von Bund und Ländern festgehalten, der Bund wolle „in Abhängigkeit der Evaluierung des Bußgeldkatalogs seinen Betrag leisten, um adäquate Sanktionshöhen bei Verwarnungen und Bußgeldern zu ermöglichen“.¹³

Einige beispielhafte Gedanken sollen die Reformnotwendigkeit aufzeigen.

1. Besonders gefährliche Delikte

Immer wieder auf dem Tableau möglicher Reformansätze für das System der Sanktionen erscheinen die besonders gefährlichen Verkehrsverstöße. Diese werden regelmäßig determiniert durch die Hauptunfallursachen wie sie in der amtlichen Verkehrsunfallstatistik erscheinen. Übrigens wird von den an der Unfallaufnahme beteiligten Polizeibeamten die Ursache Nr. 49: „Andere Fehler beim Fahrzeugführer“ immer dann vergeben, wenn keine der speziellen Ursachen des amtlichen Kataloges das Fehlverhalten der Unfallbetei-

⁵ BVerfG, Beschl. v. 16. 7. 1969 – 2 BvL 11/69, BVerfGE 27, 36–44, Rdnr. 17 = DAR 1969, 296.

⁶ BVerfG, a. a. O., Rdnr. 15.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 1996 – 2 BvR 616/91, juris = DAR 1996, 196.

⁸ Vgl. dazu näher Müller, Bußgeldkatalog Praktikerkommentar, 1. Aufl. 2018, 12 f.

⁹ BR-Drucks. 687/21 (Beschluss) vom 8. 10. 2021.

¹⁰ Dazu ausführlich Will, Teilnichtigkeit der Straßenverkehrsrechts-Novelle-2020, NZV 2020, 601 ff.

¹¹ Schubert, Höhere Bußgelder für Verkehrsverstöße, DAR 2009, 74.

¹² Bericht der Ad-hoc Arbeitsgruppe Sanktionsniveau Verkehrsordnungswidrigkeiten zu Punkt 6.2 der Verkehrsministerkonferenz am 26./27. März 2020, Quelle: https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/20-03-26-27-vmk/20-03-26-27_punkt_6-2_bericht-ad-hoc-ag-sanktionsniveau.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹³ Angenommen durch die Verkehrsministerkonferenz am 14./15. 10. 2020 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/pakt-fuer-verkehrssicherheit-eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile.

ligten zutreffend beschreibt. Diese in der Sache nichts aussagende Ursache 49 macht inzwischen ca. 20 Prozent aller von der Polizei bei Unfällen mit Personenschaden festgestellten Unfallursachen in Deutschland aus.¹⁴

Hauptunfallursachen für Verkehrsunfälle mit Personenschaden¹⁵

	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlverhalten der Fahrzeugführer bei Unfällen mit Personenschaden					
Fehler beim Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren, Ein- und Anfahren	58.034	56.642	59.083	56.471	49.470
Nichtbeachten der Vorfahrt	53.510	52.332	52.709	51.287	43.378
Ungenügender Abstand	51.221	50.267	51.086	49.470	38.377
Nicht angepasste Geschwindigkeit	47.023	45.058	42.146	41.173	37.105
Falsche Straßenbenutzung	25.187	24.203	25.526	23.805	21.329
Falsches Verhalten gegenüber Fußgängern	16.477	15.877	16.032	15.552	12.188
Alkoholeinfluss	12.875	12.873	13.447	13.475	12.733

Doch die Ableitung aus den polizeilich festgestellten Hauptunfallursachen ist allenfalls die halbe Wahrheit; denn hinter den vordergründig von Polizeibeamten festgestellten sogenannten „Hauptunfallursachen“, die nichts anderes sind als Verstöße gegen die in StVO, StVG oder StGB positiv normierten Handlungsnormen, stehen jeweils tiefer gelegene Ursachen und Motive. Diese Gründe hinter den Hauptunfallursachen können von der Polizei gar nicht erfasst werden, weil in den einem Verkehrsunfall fast immer nachfolgenden Bußgeld- oder Strafverfahren der verfassungsrechtliche Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit einer Ermittlung der „wahren Unfallursachen“ entgegensteht. Aus Sicht der Verkehrssicherheit ist dieser zentrale Prozessgrundsatz kontraproduktiv.

An dieser Stelle ist die Unfallforschung gefragt, die in Deutschland hauptsächlich in den Händen der Unfallforschung der Deutschen Versicherer (UDV) und der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) liegt. Nach deren Forschungen tritt die Ablenkung durch die Beschäftigung mit fahrfremden Tätigkeiten als Grund für Verkehrsunfälle immer deutlicher in den Vordergrund. Insbesondere steht dabei die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie im Fokus. Seit Beginn des Jahres 2021 ist daher auch der amtliche Katalog der Hauptunfallursachen um die Unfallursache „Ablenkung“ erweitert worden. In diese Änderung flossen auch die Forschungsergebnisse einer in den USA durchgeführten „Naturalistic Driving Study“ ein, nach deren Auswertung von 905 Unfällen mit Sach- und/oder Personenschaden in 68,3 % der Unfälle beobachtbare Ablenkungsfaktoren aufgezählt werden konnten.¹⁶

Aber auch in der StVO sind schon jetzt für Fahrzeugführer einige Gefährdungsausschlüsse gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern verbindlich normiert:

- § 3 Abs. 2a (Verhalten gegenüber Kindern, Hilfsbedürftigen und älteren Menschen),
- § 7 Abs. 5 (Fahrstreifenwechsel),
- § 9 Abs. 1 und 5 (Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren),
- § 10 (Einfahren und Anfahren),
- § 14 Abs. 1 (Ein- und Aussteigen),
- § 20 Abs. 2, 4 (ÖPNV),
- § 37 Abs. 2 Satz 10 StVO (Grünpfeil).

Es spricht nichts dagegen, diesen besonderen Gefährdungssituationen dadurch einen größeren Stellenwert zu geben, dass Verstöße stets im Bußgeldbereich rangieren und als besonders gefahrenträchtige Verhaltensweisen in der Anlage 13 zur FEV jeweils mit einem Punkt bewertet werden. Für Verstöße gegen § 14 Abs. 1 StVO, die regelmäßig zu sog. „Dooring-Unfällen“ führen, ist beispielsweise aktuell nur ein

Verwarnungsgeld von 40 Euro vorgesehen, was keinerlei abschreckende Wirkung entfaltet und nunmehr in keinem systematischen Verhältnis zu einigen Halt- und Parkverstößen steht, die teilweise schon im Bußgeldbereich rangieren und mit Punkteintragungen bewertet sind.

Sollte sich die Gefährdung gar in einem Verkehrsunfall realisieren, erscheint sogar die Bewertung der Delikte mit jeweils zwei Punkten gerechtfertigt.

2. Vorsatzdelikte

Da zahlreiche Verkehrsvorschriften vorsätzlich missachtet werden,¹⁷ kommt der Bewertung des in der bußgeldbehördlichen Praxis regelmäßig vernachlässigten subjektiven Tatbestands im Rahmen der gem. § 17 Abs. 3 Satz 1 OWiG stets zu fordernden Aufklärung über die Begehungsweise – allein schon aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit – eine große Bedeutung zu. Dass die BKatV laut ihrem § 1 Abs. 2 Satz 2 von gewöhnlichen Tatumständen und einer fahrlässigen Begehungsweise ausgeht, ist nichts anderes als eine Zweckmäßigkeitserwägung, die einer wissenschaftlichen Überprüfung mangels vorhandener Forschungsarbeiten nicht standhält.

Wer allerdings im Gegensatz zu den fahrlässig handelnden Tätern vorsätzlich, also im sicheren Wissen um den zu begehenden Verkehrsverstoß handelt, wird mit einem Regelsatz, der von der Exekutive für Fahrlässigkeitstäter festgesetzt wurde, gegenüber dieser eher nachlässig handelnden Tätergruppe bevorteilt. Dies ist im Sinne einer tatangemessenen Rechtsfolge kontraproduktiv und dürfte jegliche Einwirkung auf den mit stärkerer Vorwerfbarkeit handelnden Vorsatztäter verfehlen.

Zudem sollte der den ausschließlich vorsätzlich begangenen Ordnungswidrigkeiten vorbehaltene Abschnitt II des BKat grundlegend überarbeitet und erheblich ausgeweitet werden. Beispielsweise ist bei dem Bußgeld für einen Verstoß gegen das extrem sicherheitsrelevante Benutzungsverbot elektronischer Geräte in der Geldbuße von 100 Euro der Vorsatz bereits inbegriffen, was vollkommen außer Verhältnis zum Gefahrenpotenzial dieser Verstöße steht.¹⁸ Noch krasser wird das Missverhältnis, wenn man den „Handyverstoß“ den beiden fahrlässigen Verstößen gegen § 24a Abs. 1 und 2 StVG gegenüberstellt, die beide mit jeweils 500 Euro Bußgeld, einem Monat Fahrverbot und zwei Punkten zu Buche schlagen.

3. Bewusstes Abschalten von Fahrerassistenzsystemen

Die fahrzeugtechnische Entwicklung in Richtung hochautomatisiertes Fahren schreitet mit schnellen Schritten weiter voran. Zahlreiche dieser Assistenten können Fahrzeugführer konkret unterstützen, um Gefahrensituationen besser zu beherrschen und im Ergebnis Leben retten und schwere Körperverletzungen verhindern. Kontraproduktiv wäre es, diese wertvollen Assistenzsysteme z. B. aus Bequemlichkeitsgründen, weil etwa ein Warnton als störend empfunden wird, bewusst auszuschalten. Diese Abschaltvorgänge können im Rahmen einer Verkehrsunfallaufnahme durch das polizeiliche Auslesen digitaler Fahrzeugspuren immer besser erkannt

¹⁴ Vgl. dazu die Ergebnisse der Unfallforschung der UDV, Untersuchung der Unfallursache Nr. 49: „Andere Fehler beim Fahrzeugführer“, erschienen als Band Nr. 96 in der Reihe „Unfallforschung kompakt“, Berlin 2020.

¹⁵ Statistisches Bundesamt (Destatis): <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Tabellen/fehlverhalten-fahrzeugfuehrer.html>.

¹⁶ Dingus et al. „Driver crash risk factors and prevalence evaluation using naturalistic driving data“, Virginia Tech Transportation Institute, in William J. Horrey, Stanford University PNAS, 8. März 2016.

¹⁷ Wie viele Verkehrsordnungswidrigkeiten überhaupt vorsätzlich begangen werden, ist bislang unerforscht geblieben.

¹⁸ Vgl. dazu die erhellende Studie der UDV, Fahrerablenkung durch Informations- und Kommunikationssysteme, insbesondere Textbotschaften, Berlin 2018.

werden. Derartige ausschließlich vorsätzlich vorgenommene Abschaltvorgänge sollten in einem Grundtatbestand mit Bußgeld und Punkt eingestuft werden und im Fall eines Verkehrsunfalls mit einem zusätzlichen Fahrverbot.

4. Kostentragungspflicht im ruhenden Verkehr

Wer als Falschparker auch bei teuren Parkverstößen wie dem Parken in Feuerwehrezufahrten (zukünftig 55 Euro) weiterhin „Erinnerungslücken“ aufweist, an welchen Parksünder das Auto „verliehen“ wurde, zahlt gem. §§ 25a StVG, 107 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2 OWiG auch weiterhin nur die Bearbeitungs- und Zustellungsgebühr in Höhe von 23,50 Euro, wenn der Fahrer innerhalb der dreimonatigen Verjährungsfrist behördlich nicht ermittelt werden konnte. Dieses sozial-schädliche Glücksspiel kann nur vom kommenden Deutschen Bundestag durch eine deutliche Anhebung der ohnehin seit vielen Jahren im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand bei der Fahrerermittlung unverändert zu geringen Gebühr beendet werden. Ganz in diesem Sinne bittet nunmehr auch der Bundesrat die Bundesregierung, die Gebühr für die Kostentragungspflicht des Halters im Falle einer Nichtermittelbarkeit des Fahrers anzuheben.¹⁹

IV. Bislang kaum im Blickfeld: Verkehrspräventive Maßnahmen

Auch verkehrspräventive Maßnahmen können angemessene Rechtsfolgen abgeschlossener Bußgeldverfahren sein und deren Sanktionswirkungen sogar pädagogisch unterstützen.

1. Vergessener Verkehrsunterricht gem. § 48 StVO²⁰

Wenig nachvollziehbar ist es, wenn sich einerseits über mangelnde Verkehrssicherheit, nachlassende Verkehrsmoral und Verkehrsrowdytum beklagt wird, auf der anderen Seite aber bereits vorhandene staatliche Präventionsansätze wie der Verkehrsunterricht gem. § 48 StVO weder angemessen beachtet noch zeitgerecht fortentwickelt bzw. situationsbezogen genutzt werden.²¹ Der Verkehrsunterricht könnte parallel zum Fahreignungs-Bewertungssystem eingesetzt werden, wenn im FAER erst geringe Punktezahlen von 1–3 Punkten erreicht worden sind. Als erfahrene Verkehrspädagogen könnten Fahrlehrer gewonnen werden.

2. Vernachlässigtes Fahreignungsseminar gem. § 4a StVG²²

Seit dem 1. Mai 2014 sind in dem neu eingeführten Präventionsmodell des Fahreignungsseminars verkehrspädagogische und verkehrspsychologische Maßnahmen zur Unterstützung mehrfach verkehrsauffälliger Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer miteinander kombiniert. Nach diesem Modell sollen Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer in diesem inhaltlich möglichst aufeinander abgestimmten Seminar nacheinander von Fahrlehrern und Verkehrspsychologen individuell geschult und informiert werden. Gemeinsames Ziel der beiden beteiligten Berufsgruppen ist es, durch die pädagogische und psychologische Unterstützung eine dauerhafte Änderung des Fahrverhaltens herbeizuführen, indem ein zukünftig regelkonformes Verhalten erreicht werden soll.

Das Fahreignungsseminar, das bislang ausschließlich freiwillig zu absolvieren ist, könnte zukünftig auch in einer Pflichtvariante, z. B. bei einem Punktestand von 6 Punkten, konstruiert werden, die dann einen kombinierten repressiv-präventiven Charakter annehmen und einige Fahrerlaubnisinhaber zu einer dringend notwendigen Verhaltensänderung quasi kurz vor dem möglichen Entzug der Fahrerlaubnis bewegen könnte.

3. Überlagerung des Fahreignungsbewertungssystems durch Begutachtung

Weitestgehend unbekannt ist die Möglichkeit, das Fahreignungs-Bewertungssystem nicht anzuwenden, wenn sich die Notwendigkeit früherer oder anderer der Fahreignung betreffender Maßnahmen nach den Vorschriften über die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 3 Abs. 1 StVG oder einer auf Grund § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG erlassenen Rechtsverordnung ergibt (§ 4 Abs. 1 Satz 3 StVG).²³ Auf diesem Weg kann unter anderem die Beibringung eines Gutachtens einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung (medizinisch-psychologisches Gutachten) zur Klärung von Eignungszweifeln außerhalb des Fahreignungs-Bewertungssystems angeordnet werden bei einem erheblichen Verstoß oder wiederholten Verstößen gegen verkehrsrechtliche Vorschriften (§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 FeV). Allein der Umstand wiederholter Verstöße gegen verkehrsrechtliche Vorschriften rechtfertigt für sich genommen allerdings noch keine Abweichung; erforderlich sind vielmehr Sachverhalte, die den Schluss zulassen, dass der Fahrerlaubnisinhaber auch dann nicht zu einem die Verkehrsordnung respektierenden Verhalten zurückfinden würde, wenn er die präventiven Maßnahmen des Fahreignungs-Bewertungssystems durchlaufen hat.²⁴ Eine Geschwindigkeitsüberschreitung, die erheblich über der höchsten im Bußgeldkatalog vorgesehenen Stufe liegt, kann daher das Ergreifen von Maßnahmen außerhalb des Fahreignungs-Bewertungssystems wie die Anordnung der Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 FeV durch die Fahrerlaubnisbehörde rechtfertigen.²⁵

V. Fazit

Durch eine über Jahrzehnte erfolgte politische Vernachlässigung des Bußgeldverfahrens in Verkehrssachen besteht aktuell ein ungeordnetes Sammelsurium von Sanktionen. Bisherige Reformansätze blieben Stückwerk und zeigten das fragwürdige Ergebnis, dass Deutschland im europäischen Maßstab der Bilanz der Verkehrsunfalltoten inzwischen vom ehemals vierten auf den neunten Platz abgesunken ist.

Es bedarf einer enormen verkehrspolitischen Kraftanstrengung aller drei staatlichen Exekutivebenen Bund, Länder und Kommunen, das Ruder herumzureißen. Dies gilt ebenso für das Setzen bürgerverständlicher Normen wie für eine konsequente Überwachung und Ahndung von Verstößen.

Ein solcher Gesellschaftsvertrag über die Verkehrssicherheit könnte gemeinsam mit den anderen Staatsgewalten vereinbart und durch eine Schirmherrschaft des Bundespräsidenten besiegelt werden.

¹⁹ BR-Drucks. 687/21 (Beschluss), 1.

²⁰ Dazu näher Müller, Der Verkehrsunterricht nach § 48 StVO – ein vergessenes kommunales Präventionsmodell?, DAR 2019, 70 ff.

²¹ Vgl. dazu nur die grundlegenden Fragestellungen von Ellinghaus/Steinbrecher, Verfall der Sitten?, 25. Uniroyal-Verkehrsuntersuchung, Köln/Hannover 2000, S. 8 ff.; Berz, Sondermaßnahmen gegen Temposünder?, in: ZRP 1988, S. 204 f.; Kettler, Notwendigkeit und Perspektiven einer StVO-Reform, in: NZV 2000, S. 273 ff.; Geppert, Reicht das gesetzliche Instrumentarium zur Verbesserung der Verkehrssicherheit aus?, in: Blutalkohol 1990, S. 24 und Kraus, Inwieweit können repressive Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit beitragen?, in: PVT 1987, S. 359 ff.

²² Einführend dazu Müller, Das Fahreignungsseminar – ein Überblick, SVR 2015, 241 ff.

²³ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschl. v. 29. 7. 2021 – 11 CS 21.1504, Rdnr. 15, juris, auch zum Folgenden.

²⁴ VG Cottbus, Beschl. v. 21. 10. 2019 – 1 L 496/19, Rdnr. 8, juris.

²⁵ VG Freiburg (Breisgau), Beschl. v. 8. 1. 2019 – 5 K 6324/18, juris, in dem entschiedenen Fall fuhr der Täter vorwerfbar 81 km/h schneller als erlaubt. Bekanntlich endet der BKat bei einem Geschwindigkeitsverstoß von 70 km/h schneller als erlaubt. Exorbitante Verstöße dieser Art werden durch Videokraftfahrzeuge der Polizei (ausgestattet mit ProViDa-Modular) nicht selten festgestellt.