

Fahrverbot und Ordnungswidrigkeitenrecht

Professor Dr. Dr. Uwe Scheffler, Frankfurt (Oder)

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat die Initiative zu einem "weiteren Rechtspflegeentlastungsgesetz (strafrechtlicher Bereich)" ergriffen. Auf der 65. Konferenz am 23. 11. 1994 ist beschlossen worden, den dort vorgelegten Bericht des Strafrechtsausschusses weiter zu verfolgen¹. Dieser Bericht sieht "zu einer Entlastung der Justiz" neben diversen weitgehenden Änderungen im Strafprozeßrecht, insbesondere zum Beweisantrags- und Rechtsmittelrecht, für den Bereich der (Verkehrs-)Ordnungswidrigkeiten vor, die Wertgrenze für die Rechtsbeschwerde in § 79 I OWiG von 200 auf 800 DM anzuheben und für die Zulassung der Rechtsbeschwerde in § 80 II Nr. 1 OWiG von 75 auf 300 DM zu erhöhen. Die Rechtsbeschwerde selbst gegen die Verhängung eines Fahrverbots von nicht mehr als einem Monat soll entfallen, sofern sie nicht zugelassen wird. Der Bußgeldsenat soll in der Regel nur noch mit einem Richter besetzt sein.

Verglichen mit den - hier nicht zu erörternden² - Vorschlägen, das Strafprozeßrecht zu ändern, muten diese Vorstellungen beinahe harmlos an. Dennoch sollte zu der weiteren Rechtseinbuße dessen, der von einem Fahrverbot betroffen wird, einige Worte verloren werden:

I. Von der Nebenstrafe zur Nebenfolge

Das Fahrverbot ist bekanntlich 1965 als Nebenstrafe in § 37 a.F. StGB eingeführt worden³. Mit der Umwandlung der Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten fand sich das Fahrverbot seit dem 1. 1. 1969 gem. Art. 3 Nr. 6 EGOWiG in § 25 StVG als "Nebenfolge" wieder. Noch heute ist, inhaltlich völlig identisch, in § 44 StGB das Fahrverbot als Nebenstrafe geregelt.

Der Gesetzgeber hatte damals zu der Mutation einer Nebenstrafe in eine ordnungswidrigkeitsrechtliche Nebenfolge erklärt, auf das Fahrverbot könne, "nicht verzichtet werden ...; es ist als Denkkettel- und Besinnungsmaßnahme vielmehr gerade auch bei Ordnungswidrigkeiten unentbehrlich ... Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, Tatfolgen, die nach ihrem sachlichen Gehalt einander gleichen, eine rechtlich unterschiedliche Gestalt zu geben"⁴.

Auch das BVerfG hatte letztendlich keine Bedenken⁵; der Gesetzgeber sei nicht gehindert gewesen, "dem Fahrverbot im Rahmen der Verkehrsordnungswidrigkeiten den Strafcharakter zu nehmen und es als erzieherische Nebenfolge auszugestalten"⁶.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht, das seitdem diese Nebenstrafe, neu etikettiert, für Verkehrssachen enthält, ging auch prozeßrechtlich bekanntlich seinen eigenen Weg. Da Ordnungswidrigkeiten kein kriminelles Unrecht enthielten und hier Rechtsfolgen, anders als Strafe, nicht bemakeln würden, sei es vertretbar, die strengen prozessualen Schutzvorschriften für den nun ja nicht mehr Beschuldigten, sondern nur noch Betroffenen aufzulockern⁷. So schränkt man - noch verstärkt durch das OWiGÄndG von 1987 - das Beweisantragsrecht ein. Ferner wurde die gegen Übertretungen ursprünglich ja noch mögliche Berufung und später auch mehr und mehr die anstelle der Revision getretene Rechtsbeschwerde beseitigt, die inzwischen gegen kleinere Geldbußen (bis 75 DM) praktisch nicht mehr möglich ist und selbst in solchen Fällen einer Zulassung bedarf, in denen schon eine Eintragung in das Verkehrszentralregister stattfindet.

II. Das Regelfahrverbot

Das Fahrverbot im Ordnungswidrigkeitenrecht führte lange Jahre nur ein Schattendasein. Bedeutung erlangte es erst durch die Einführung der Regelfahrverbote 1990 gem. § 2 BKatV, wodurch eine "gewisse Umkehr" der Praxis beabsichtigt war⁸. Bei dieser verschiedentlich verfassungsrechtlich in Frage gezogenen Regelung⁹ war zunächst einmal heftig umstritten, ob die Gerichte das Fahrverbot quasi pauschal verhängen dürften oder inwieweit sie gezwungen seien darzulegen, daß die Denkkettel- und Warnfunktion nicht auch schon durch eine Erhöhung der Geldbuße erreicht werden könnte. Der BGH hat im ersten Sinn trotz des Wortlautes des § 2 BKatV ("kommt ... in der Regel in Betracht") entschieden¹⁰, wobei er außerordentliche Mühe hatte, sich an einer häufig entgegengesetzt aufgefaßten Entscheidung des BVerfG¹¹ vorbeizulavieren¹². Demzufolge wird, wenn man die veröffentlichte Rechtsprechung seither verfolgt, bei Erfüllung der Tatbestände des § 2 BKatV von einem Fahrverbot fast nur dann abgesehen, wenn es eine unzumutbare Härte insbesondere für einen Berufskraftfahrer darstellte, seltener, weil das Handlungsunrecht (kein besonders verantwortungsloses Verhalten) oder das Erfolgsunrecht (keine gefahrerhöhenden Umstände) fehlte¹³: "Für eine Einzelfallprüfung ... ist ... nur noch eingeschränkt Raum"¹⁴. Also mit anderen Worten: Die Gerichte haben sich wieder verstärkt auf

eine repressive Funktion des Fahrverbotes zu Lasten einer spezialpräventiven festgelegt. Die damalige Diskussion, ob der Wandel des Fahrverbots von einer Nebenstrafe in eine Nebenfolge nicht ein Etikettenschwindel darstellte, wäre neu zu beleben.

Seit dem 1. 4. 1994 ist nun auf Druck des Bundesrates das Regelfahrverbot in § 2 BKatV so ausgeweitet worden, daß es nicht mehr nur schwerstes Verkehrsrowdytum oder, anders gesprochen, das Vorfeld von § 315c StGB abdeckt, sondern beinahe jeden treffen kann¹⁵. So ist jetzt vom Regelfahrverbot auch der einmalig Unaufmerksame bedroht, der einen qualifizierten Rotlichtverstoß begeht¹⁶. Schon länger gilt dies für denjenigen, der ein zweites Mal innerhalb eines Jahres nach Rechtskraft seiner ersten Sünde etwa auf der Autobahn die Geschwindigkeit fahrlässig um 26 km/h überschreitet.

Dieses Ergebnis wird dadurch erreicht, daß auch in den genannten Fällen das Verhalten als "grob" bzw. als "beharrlich" gem. § 25 StVG eingestuft wird. Nun liegt klar auf der Hand, daß für diese Subsumtion die Beweisnot den Hintergrund abgibt. Schutzbehauptungen dahingehend, man habe die Ampel nicht gesehen oder von der Geschwindigkeitsbegrenzung nichts gewußt, wären kaum zu widerlegen. Dennoch ist zu bemerken, daß die Rechtsprechung unter Führung des BGH zumindest dann, wenn sie zwei fahrlässige Geschwindigkeitsübertretungen innerhalb eines Jahres als "beharrlich" einordnet¹⁷, die Wortlautgrenze wohl eindeutig überschreitet. Beharrlich bedeutet laut Meyers "Deutsches Wörterbuch" "ausdauernd, zäh festhaltend, standhaft, hartnäckig", was meiner Ansicht nach vorsätzliches und häufiges Verhalten zwingend voraussetzt¹⁸. Auch das BVerfG spricht von "wiederholter hartnäckiger Mißachtung"¹⁹. Man vergleiche auch einmal die Umschreibung des Begriffes in der Rechtsprechung und den Kommentierungen zu § 56f StGB, wo es um beharrliche Verstöße gegen Bewährungsauflagen und -weisungen geht - was "wiederholt mit Nachdruck" geschehen muß²⁰, oder, anders formuliert, eine "wiederholte Zuwiderhandlung in ablehnender Haltung"²¹ voraussetzt. Oder, noch deutlicher: Zum (heutigen) § 184a StGB führte der BGH selbst aus: "Aus dem Merkmal der Beharrlichkeit folgt, daß der Täter ... den Sperrbereich vorsätzlich mißachtet haben muß"²².

Halten wir also folgendes fest: Das Fahrverbot gem. § 25 StVG hat übelzufügenden, zumindest strafähnlichen Charakter. Es kann vom Tatrichter quasi automatisch dem Bußgeldbescheid entsprechend angeordnet werden. Weder die subjektive Tatseite noch alternative Rechtsfolgen brauchen ihn allzu weit zu kümmern. Der Betroffene und sein Verteidiger haben mangels Beweisantragsrechts relativ geringe Möglichkeiten, solche Überlegungen zu erzwingen. Die nunmehr geplante Ausschließung der Rechtsbeschwerde für Fahrverbote bis zu einem Monat schließt diesen Kreis. Die - ehemalige? - Nebenstrafe wird damit praktisch von der Verwaltungsbehörde verhängt, gerichtliche Überprüfung findet beinahe nur noch auf dem Papier statt.

III. Schlußbemerkung

Gerade am Beispiel des Fahrverbotes zeigt sich deutlich, daß der Gesetz- und Ordnungsgeber an sich den Lauf der Rechtsentwicklung rückgängig machen will, d.h. eigentlich auf das Anwachsen kleinerer und mittlerer Verkehrsverstöße wieder mit Strafe reagieren will. Daß dann, noch dazu infolge der Rechtsschutzversicherungen, die Einsprüche gegen Bußgeldbescheide steigen, ist evident. Hierauf mit einer immer weiteren Verkürzung des Rechtsschutzes zu reagieren, mag fiskalisch verständlich sein, geht aber rechtsdogmatisch fehl: Je mehr die Rechtsfolge einer Ordnungswidrigkeit wieder einer Strafe gleicht²³, desto weiter muß sich das Verfahren wieder der Strafprozeßordnung annähern. Bei zynischer Betrachtungsweise muß man allerdings konstatieren, daß genau dies jedenfalls im Ergebnis geschieht: Werden die Vorschläge zur Änderung der StPO des eingangs erwähnten Strafrechtsausschusses Gesetz, hat der (vor allem einer kleineren Straftat) Beschuldigte kaum noch mehr Rechte, als §§ 77 bis 80 OWiG zur Zeit noch dem Betroffenen belassen - freilich wird deren weitere Einschränkung auch schon wieder gefordert²⁴.

¹³S. die Kasuistik b. Jagusch/Hentschel, StraßenverkehrsR, 33. Aufl., § 25 StVG Rdnr. 14 ff.

¹⁴BGHSt 38, 231 (235) = NZV 1992, 286.

¹⁵Ähnlich Jagusch/Hentschel (o. Fußn. 13), Vorwort S. Vf.

¹⁶S. aber BayObLG, NZV 1994, 370.

¹⁷Vgl. BGHSt 38, 231 (235) = NZV 1992, 286; OLG Frankfurt, DAR 1992, 470; krit. Mürbe, NZV 1990, 98; s. auch Hentschel, Festschr. f. Salger, 1995, S. 478 ff.; Berz, ZRP 1988, 207; Janiszewski, NJW 1989, 3118.

¹⁸So wohl auch Frank, MDR 1982, 354 (mit Fußn. 21).

¹⁹BVerfGE 27, 36 (42).

²⁰Dreher/Tröndle, StGB, 46. Aufl., § 56f Rdnr. 4.

²¹Lackner, StGB, 20. Aufl., § 56f Rdnr. 5.

²²BGHSt 23, 167 (172 f.); s. auch Laufhütte, in: LK, 10. Aufl., § 184a Rdnr. 4.

²³S. dazu Ostendorf, ZRP 1994, 338: "Das Bußgeldsystem mit den Fahrverboten kann zu größeren Interesseneinbußen führen als das eigentliche Strafrecht".

²⁴S. Ostendorf, ZRP 1994, 335.

¹Der "Bericht des Strafrechtsausschusses für die 65. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 22./23. 11. 1994 in Hamburg über die Arbeiten zur Vorbereitung eines weiteren Rechtspflegeentlastungsgesetzes" ist unveröffentlicht; s. dazu Kintzi, DRiZ 1994, 325 ff.; ferner auch Günter, DRiZ 1994, 303 ff.

²Näher dazu Scheffler, Strafprozeßrecht, quo vadis? (demnächst in GA).

³Näher Warda, GA 1965, 65.

⁴BT-Dr V/1319, S. 90.

⁵BVerfGE 27, 36 = NJW 1969, 1623.

⁶BVerfGE 27, 36 (42).

⁷Vgl. Göhler, OWiG, 11. Aufl., Einl. Rdnr. 12.

⁸Begr. BKatV, VkbI. 1989, 518.

⁹S. etwa Bode, NZV 1991, 10 ff.; Heck, NZV 1991, 178 f.

¹⁰BGHSt 38, 106 = NZV 1992, 79 = StVE § 25 StVG Nr. 27; BGHSt 38, 125 = NZV 1992, 117 = StVE § 25 StVG Nr. 28; BGHSt 38, 231 = NZV 1992, 286 = StVE § 25 StVG Nr. 29.

¹¹BVerfGE 27, 36 (43).

¹²BGHSt 38, 106 (110); 125 (129 ff.); 231 (235 ff.), jew. wie Fußn. 10.