



Kolloquium
„Aktuelle europarechtliche Entwicklungen
im Schadenersatz- und Verkehrsrecht“

München, 27. März 2009

Die grenzüberschreitende Verfolgung und Vollstreckung
von Verkehrsverstößen

RA Michael Nissen, Leiter Internationales Recht, ADAC Juristische Zentrale

Vor etwas mehr als 20 Jahren wurde mit Unterzeichnung des deutsch-österreichischen Amts- und Rechtshilfevertrags in Deutschland der Grundstein für grenzüberschreitende Vollstreckung verwaltungsbehördlicher Geldsanktionen gelegt. Mit dem Inkrafttreten dieser bilateralen Vereinbarung zum 1. Oktober 1990 wurde dem deutschen Autofahrer zum ersten Mal vor Augen geführt, was das Ignorieren eines Bußgeldbescheids aus dem Ausland bedeuten kann. Bis zum heutigen Tag ist dies bislang auch die einzige Rechtsgrundlage, auf deren Basis eine grenzüberschreitende Vollstreckung in der Praxis stattfindet. Nach den §§ 48 und 71 des Gesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)¹ wäre grundsätzlich auch eine vertragslose Vollstreckung von Auslandsbußgeldern möglich. Zuständig für die Vollstreckbarkeitsentscheidung in Deutschland wäre jedoch das Landgericht (§ 50 IRG), was bei derartigen Massenverfahren wenig praktikabel ist, so dass in der Praxis eine grenzüberschreitende Vollstreckung auf dieser Rechtsgrundlage nicht stattfindet.

¹

BGBl. I 1982, 2071

Deutsch-österreichischer Amts- und Rechtshilfevertrag

Auf der Grundlage des deutsch-österreichischen Staatsvertrags über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen² wird von Deutschland und Österreich bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen, insbesondere bei Vorliegen rechtskräftiger Verwaltungsstrafen, amtliche Vollstreckungshilfe geleistet (Art. 9 Deutsch-österreichischer Rechtshilfevertrag).

Zu den vollstreckbaren Forderungen österreichischer Behörden (Forderungen von „Justizbehörden“, Titel aus Gerichtsurteilen sind also davon nicht umfasst) gehören u. a. auch die Verfahrenskosten, wobei die Bagatellgrenze von 25 € erreicht sein muss (Art. 9 Abs.1 Deutsch-österreichischer Rechtshilfevertrag). Ersatzfreiheitsstrafen sind dagegen in Deutschland nicht vollstreckungsfähig, auch wenn in österreichischen Verwaltungsstrafbescheiden, die an deutsche Beschuldigte gerichtet sind, ein in Stunden bemessener Arrest ersatzweise angedroht wird.

Allerdings wurde die Vollstreckungspraxis in einem Fall gelockert und zwar dann, wenn es um eine Zuwiderhandlung gegen Fahrerbenennungspflicht bzw. Pflicht zur Lenkerankunft nach § 103 Abs.2 Kraftfahrzeuggesetz (KFG) geht³: Die Innenminister der deutschen Bundesländer haben sich wegen des im österreichischen Strafverfahren nicht vorgesehenen Aussageverweigerungsrechts aus verfassungsrechtlichen Gründen dafür ausgesprochen, bei denjenigen österreichischen Bußgeldbescheiden die Vollstreckungshilfe abzulehnen⁴, die sich explizit auf die Nichtmitwirkung bei der Lenkerankunft beziehen. Entsprechende interne Runderlasse sind seit Ende 1997 an die zuständigen Vollstreckungsbehörden der deutschen Bundesländer ergangen und wurden teilweise auch in den jeweiligen Amts- oder Ministerialblättern veröffentlicht⁵. Entsprechende österreichische Vollstreckungshilfeersuchen werden von der zuständigen deutschen Vollstreckungsbehörde⁶

² Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen vom 31.5.1988, BGBl. 1990 II 358, in Kraft seit 01.10.1990.

³ Mitteilung Vertragsanwälte Nr. 28/98 der Juristischen Zentrale des ADAC.

⁴ Vgl. Art.4 Abs.1 Deutsch-österreichischer Rechtshilfevertrag.

⁵ Vgl. z.B. Amtsblatt für Brandenburg Nr.51 vom 22.12.1997; Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1997, S.1376.

⁶ Vgl. Art. 9 Abs.2 Deutsch-österreichischer Rechtshilfevertrag.

regelmäßig unter Berufung auf die genannten Runderlasse oder internen Dienstweisungen abgelehnt. Zu beachten ist, dass trotz Vollstreckungsverweigerung durch die deutschen Behörden die Rechtskraft des Bescheides fortbesteht und die Buße innerhalb der dreijährigen Vollstreckungsverjährungsfrist in Österreich selbst vollstreckt werden kann.

Europäisches Übereinkommen über die Vollstreckungshilfe in Strafsachen

Im Jahr 1997 wurde von Deutschland das Europäische Übereinkommen über die Vollstreckungshilfe in Strafsachen ratifiziert, das nur zwischen Deutschland und den Niederlanden in Kraft getreten ist. Dieses Abkommen sieht grundsätzlich auch die Vollstreckung von Geldbußen aus Ordnungswidrigkeiten vor. In der Praxis spielte diese Vereinbarung aber nie eine Rolle, da sich das über die Justizministerien abzuwickelnde Verfahren für Massenverstöße wie Straßenverkehrszu widerhandlungen als nicht geeignet erwiesen hat.

Schengener Übereinkommen über Geldbußenvollstreckung

1998 wurde schließlich auf EU-Ebene der erste Schritt in Richtung einer multilateralen Geldsanktionenvollstreckung getan. Das dabei ausgearbeitete Schengener Übereinkommen über die Vollstreckung von Geldsanktionen aus Straßenverkehrszu widerhandlungen ist jedoch aus formal-rechtlichen Gründen nie in Kraft getreten.

Deutsch-schweizerischer Polizeivertrag

Daneben gibt es noch den 2002 in Kraft getretenen deutsch-schweizerischen Polizeivertrag, dessen Bestimmungen zur Vollstreckung immer noch einer Inkraftsetzung harren. Am 1. März 2002 ist der Deutsch-schweizerische Polizeivertrag⁷ in Kraft

⁷ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizer Eidgenossenschaft über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit vom 27.4.1999, BGBl. 2001 II 946.

getreten⁸, der grundsätzlich auch die Vollstreckungshilfe bei Verkehrsordnungswidrigkeiten vorsieht (Art. 37 ff. des Vertrages). Allerdings sind diejenigen Bestimmungen, die sich mit den Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Straßenverkehrs (Art. 34 ff. des Vertrages) befassen, davon noch nicht erfasst. Der Grund hierfür dürfte im Scheitern des zuvor erwähnten Schengener Vollstreckungsübereinkommens von 1999 zu sehen sein. Für das Inkrafttreten der Vollstreckungsregeln ist ein eigener Notenwechsel zwischen Deutschland und der Schweiz erforderlich, der bislang nicht erfolgt und derzeit auch nicht absehbar ist.

EU-Rahmenbeschluss zu gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung von Geldsanktionen

Auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und Schwedens⁹ hat der Rat der EU den Entwurf eines Rahmenbeschlusses zur gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen innerhalb der EU angenommen. Der am 22.3.2005 in Kraft getretene Rahmenbeschluss (RbGeld)¹⁰ erstreckt sich explizit auch auf Straßenverkehrszuwiderhandlungen. Er sieht die gegenseitige Vollstreckung von daraus resultierenden rechtskräftigen Entscheidungen über die Zahlung einer Geldsanktion von mindestens 70 € vor, die

- von einem Gericht des Entscheidungsstaats in Bezug auf eine nach dessen Recht strafbare Handlung getroffen wurde;
- von einer nicht gerichtlichen Behörde des Entscheidungsstaats in Bezug auf eine nach dessen Recht strafbare Handlung getroffen wurde, vorausgesetzt, dass die betreffende Person die Möglichkeit hatte, die Sache vor ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht zu bringen;

⁸ BGBl. 2002 II 608.

⁹ Amtsblatt EG C 278/4 vom 2.10.2001.

¹⁰ Veröffentlichung im Amtsblatt EU L 76/16 vom 22.3.2005.

- von einer nicht gerichtlichen Behörde des Entscheidungsstaats in Bezug auf Handlungen erlassen wurde, die nach dessen innerstaatlichem Recht als Zuwiderhandlung gegen Rechtsvorschriften geahndet wurden, vorausgesetzt, dass die betreffende Person auch die Möglichkeit hatte, die Sache vor ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht zu bringen.

Die Vorgaben dieses Rahmenbeschlusses waren von den EU-Mitgliedstaaten bis spätestens 22.3.2007 in nationales Recht umzusetzen (Art. 20 Abs.1 RbGeld). Bislang sind dem jedoch erst folgende 14 Länder nachgekommen: Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn¹¹.

In Deutschland wird die – für Herbst 2010 vorgesehene - Umsetzung in den §§ 86 ff. des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)¹² erfolgen, das den Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten regelt.

Der Rahmenbeschluss ist in einigen Punkten problematisch und unklar formuliert, was natürlich zu einigem Diskussionsbedarf führte, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob Sanktionen auch rückwirkend vollstreckt werden können. Ein explizites Rückwirkungsverbot ist nicht vorgesehen, so dass eine rückwirkende Vollstreckung grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden kann. Nach Art. 7 Abs. 2 lit. d) RbGeld kann die zuständige Behörde des Vollstreckungsstaates die Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung verweigern, wenn nachgewiesen ist, dass die Vollstreckung der Entscheidung nach den Rechtsvorschriften des Vollstreckungsstaates verjährt ist.

Anlässlich der ADAC-Rechtskonferenz zum Thema „EU-weite Geldsanktionen-vollstreckung“, die am 13. November 2007 in Berlin stattgefunden hat, sicherte Bundesjustizministerin Zypries – neben der Einführung einer Stichtagsregelung – zu, dass kein deutscher Autofahrer künftig Angst haben müsse, fremdsprachige

¹¹ Stand 27. März 2009.
¹² BGBl. I 1982, 2071.

Bescheide aus dem Ausland zu erhalten oder sich in einer fremden Sprache verteidigen zu müssen“¹³. Das Bundesjustizministerium hat zwischenzeitlich einen Referentenentwurf für das Umsetzungsgesetz vorgelegt, zu dem der ADAC auch Stellung genommen hat. Mit einem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes ist nach den derzeit vorliegenden Informationen voraussichtlich erst im Herbst 2010 zu rechnen.

Für die Prüfung ausländischer Vollstreckungshilfeersuchen wird künftig zentral das Bundesamt für Justiz (BfJ) zuständig sein. Es wird eine Stichtagsregelung geben, wobei bei behördlichen Entscheidungen der Tag der Entscheidung, bei gerichtlichen Entscheidungen der Tag der Rechtskraft maßgeblich sein wird. Die Vollstreckungsverfügungsgründe werden zudem als zwingende Gründe ausgestaltet. Ferner ist vorgesehen, dass keine Vollstreckungshilfeersuchen aus dem Ausland bewilligt werden, denen Ahndungen zugrunde liegen, die auf einer Halterhaftung basieren¹⁴.

Richtlinienentwurf zur besseren Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften (Enforcement Directive)

Die Europäische Kommission hat am 19. März 2008 einen Richtlinienentwurf zur besseren Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften ¹⁵ vorgelegt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsverstößen (Geschwindigkeitsverstöße, Trunkenheitsfahrten, Rotlicht- und Gurtverstöße) erleichtert werden, um die für das Jahr 2010 angestrebte Halbierung der Verkehrsoferzahlen in den EU-Mitgliedstaaten zu verwirklichen. Nach Ansicht der Kommission lässt sich dieses Ziel insbesondere durch eine effektive grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsverstößen erreichen.

¹³ Vgl. Dokumentation ADAC-Rechtskonferenz „Bußgelder in Europa – Vollstreckung ohne Grenzen?“
¹⁴ Angepasster Gesetzesentwurf des BMJ zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses – EuGeldG vom März 2009
¹⁵ (COM 2008) 151

Da nach Auffassung der Kommission insbesondere Geschwindigkeitsüberschreitungen, Trunkenheitsfahrten sowie Rotlicht- und Gurtverstöße für die derzeit hohen Zahlen von Verkehrsoptern im Straßenverkehr in den EU-Mitgliedstaaten ursächlich sind, beschränken sich die im Richtlinienentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen auf diese vier Tatbestände. Die Maßnahmen sollen dazu beitragen, die grenzüberschreitende Verfolgung dieser Verkehrsverstöße zu erleichtern.

Durch ein EU-weites Informationsnetzwerk soll den Mitgliedstaaten der gegenseitige Austausch elektronischer Halter- und Fahrzeugdaten zu den vier Deliktarten ermöglicht werden. Nach Erhalt der Halterdaten versendet die Bußgeldstelle im Begehungsländ einen Bußgeldbescheid an den ermittelten Fahrzeughalter. Hierfür ist ein EU-einheitlicher Vordruck vorgesehen, der Angaben zum Verstoß, zum Bußgeldbetrag und eine Rechtsbehelfsbelehrung enthält. Der Bescheid ist in der Landessprache des Fahrzeughalters auszufertigen. Die Zahlung des Bußgeldes wird vom Halter erwartet. Bestreitet der Halter die Fahrereigenschaft, soll er der Behörde die Personalien des Fahrers mitteilen.

Der Richtlinienentwurf hat wegen der drohenden Einführung einer Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr gerade von deutscher Seite aus zu heftigen und kontroversen Diskussionen, insbesondere im EU-Ministerrat, geführt. Zudem wurde bezweifelt, dass die Kommission die Kompetenz besitze, einen Richtlinienvorschlag zu diesem Thema der justiziellen Zusammenarbeit (Regelung der dritten Säule der Europäischen Union) zu unterbreiten, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Seitens der Kommission wird hingegen argumentiert, dass hier Fragen der Verkehrssicherheit geregelt werden, die in ihre Zuständigkeit fällt (Gemeinschaftsrechtliche Regelung der ersten Säule der Europäischen Union).

Obwohl das Europäische Parlament im Dezember 2008 einem abgeänderten Richtlinienentwurf zustimmte¹⁶, kam im EU-Ministerrat trotz Drucks seitens der seinerzeitigen französischen Ratspräsidentschaft keine Einigung zustande, so dass der Richtlinienentwurf vorerst nicht weiterverfolgt wird.

¹⁶ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzübergreifenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften (KOM(2008)0151 – C6-0149/2008 – 2008/0062(COD))

Fazit

- Derzeit können nur nicht bezahlte Geldsanktionen aus Österreich in Deutschland vollstreckt werden.
- Mit einer EU-weiten Beitreibung von Geldbußen ist frühestens ab Herbst 2010 zu rechnen.
- Eine Vollstreckung schweizerische Bußgelder und Geldstrafen ist in Deutschland bis auf weiteres nicht möglich.