Nach einer Entscheidung des BVerwG [46] beginnt diese Jahresfrist erst zu laufen, wenn dem Sachbearbeiter alle Tatsachen bekannt sind, die er für seine Entscheidung braucht; m.a.W. wenn er seine Ermittlungen abgeschlossen hat.[47] Innerhalb eines Jahres muß er dann eine Entscheidung getroffen haben, ob er die roten Kennzeichen zurückfordert oder nicht.

Beachtet werden muß, daß vor Erlaß des Widerrufs als belastenden Verwaltungsakt gemäß § 28 I VwVfG der Betroffene grundsätzlich anzuhören ist.

Der Widerruf ist nur für die Zukunft und keinesfalls rückwirkend möglich.

3. Vertrauensschaden

Beim Widerruf der roten Dauerkennzeichen kann sich der Betroffene auf Grund des Umkehrschlusses aus § 49 V 1 VwVfG in Verbindung mit § 49 II 1 VwVfG nicht auf Vertrauensschutz berufen und somit auch keinen Schadenersatz wegen des Vermögensnachteils geltend machen, den dieser dadurch erlitten hat, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat.

- *Der Autor: Hans-Peter Hachemer, Dipl.-Verwaltungswirt, Leiter der Kfz-Zulassungsstelle des Rhein-Lahn-Kreises*
- *Schreibt für den VD seit: 1996*
- *Seine Spezialgebiete: Kfz-Zulassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht*

Verfolgung von Verkehrsverstößen durch Lichtbildabgleich

Bernd Huppertz

Die Verfolgung der Hauptunfallursache Geschwindigkeit, der Rotlicht- und anderer Verstöße wird seitens der Polizei und der Kommunen durch mobile und stationäre Anlagen vorgenommen. Die Täterermittlung setzt – außer bei Überwachungsmaßnahmen mit unmittelbarem Anhalten des Betroffenen – mit der Identifizierung anhand des Lichtbildes an. Dazu können die Ermittlungsbehörden sich des Instrumentariums des § 2b II Nr. 3 PAuswG bedienen. Danach darf seitens dieser zur Verfolgung von Verkehrsverstößen ein Lichtbildabgleich für einen Betroffenen bei der zuständigen Personalausweisbehörde beantragt werden.

Sowohl das OWiG als auch das PAuswG verwenden den Begriff des Betroffenen, allerdings mit unterschiedlicher Definition. Die Schwierigkeiten, die sich für die Ermittlungsbehörden mit dem Begriff und dem Status des Betroffenen ergeben, wurden in der jüngeren

[46] BVerwGE 70, 356

[47] Stumm, VerwR I, Rn. 693; Kopp, VwVfG, § 49 Rn. 98; Erichsen in Allg. VerwR, § 18 Rn. 15; a.A. Maurer, Allg. VerwR, § 11 Rn. 35; Knack, § 48 Rn. 5.3.1.2

Rechtsprechung mit unterschiedlichem Ansatz, im Ergebnis jedoch übereinstimmend, behandelt.

1. Betroffener im Sinne straßenverkehrsrechtlicher Bestimmungen

Nach dem OWiG ist nur derjenige als Betroffener zu verstehen, gegen den ein Verfahren bei einem Tatverdacht gerichtet ist[1].

Bei sog. Kennzeichen-Anzeigen (gleich ob mit oder ohne Foto) richtet sich der Tatverdacht zunächst gegen eine namentlich noch nicht bekannte Person. Die Ermittlungen setzen jedoch regelmäßig beim „Inhaber der amtlichen Zulassung" des in Rede stehenden Fahrzeugs an. Diese Bezeichnung soll den Begriff des Halters ersetzen, da zum Zeitpunkt des Beginns der Ermittlungen noch nicht einmal die Zuordnung als Halter eindeutig geklärt ist.

Halter eines Fahrzeugs ist, wer die Verantwortung für die Lenkung ganz oder teilweise trägt, das Fahrzeug zur Eigenrechnung in Gebrauch hat und die Verfügungsgewalt besitzt, die ein solcher Gebrauch voraussetzt[2] Die Verfügungsgewalt besteht darin, daß der Fahrzeugbenutzer Anlaß, Zweck und Zeit seiner Fahrten selbst bestimmt[3]. Die Haltereigenschaft ist in erster Linie ein rechtliches und wirtschaftliches Verhältnis[4]. Für die Haltereigenschaft einer Person ist weder das Eigentum entscheidend noch der Umstand, für wen das Fahrzeug zugelassen ist. Auch wer die Versicherung abschließt oder die Kraftfahrzeugsteuer bezahlt, ist allein deshalb noch nicht Halter[5].

Aus der Haltereigenschaft die Führereigenschaft zu folgern, verstößt gegen das Willkürverbot, wenn nicht weitere Beweisanzeichen hinzutreten, die in nachvollziehbarer Weise die Identität von Halter und Führer belegen[6].

Darauf stellt auch das zivilrechtliche Urteil des LG Frankfurt[7] ab. Das LG hatte den Erlaß eines Bußgeldbescheides wegen eines Parkverstoßes allein aufgrund der Haltereigenschaft als willkürlich und amtspflichtverletzend i.S.d. § 839 BGB bezeichnet und daraus Schadensersatzpflichten gegenüber dem „Betroffenen" (hier: Rechtsanwaltskosten) geschlossen.

Auch aus der Tatsache, daß ein Radarfoto vorliegt, kann nicht geschlossen werden, dabei werde es sich um den Halter (= Fahrer) handeln. Das gilt selbst dann, wenn das Radarfoto z.B. eine ca. 30 Jahre alte männliche Person zeigt und das Fahrzeug auf einen 30jährigen Mann zugelassen ist. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung ist nämlich auch bei privat genutzten Fahrzeugen die Möglichkeit, daß sie von Familienangehörigen, Angestellten, Freunden oder Bekannten des Halters geführt werden, im allgemeinen sehr naheliegend. Zu den Anforderungen an die Feststellungen zur Identifikation des Betroffenen anhand vorliegender Beweisfotos wurde in der jüngsten Rechtsprechung bereits mehrfach Stellung bezogen[8].

[1] Göhler, Rz. 49 Vor § 59 OWiG.

[2] BGH VRS 7, 30; 22, 422; 32, 274; 65, 108.

[3] Jagusch/Hentschel, Rz. 14 zu § 7 StVG m.w.N.

[4] Jagow, Rz. 3 zu 31 StVZO; OLG Düsseldorf DAR 1991, 29 m.w.N.

[5] Jagusch/Hentschel, Rz. 14 zu § 7 StVG.

[6] BVerfG NZV 1994, 197 (= VM 1994, 94).

[7] Urt. v. 10.7.1996 (2/4 O 37/96) n.v.

[8] Vgl. hierzu: Verfasser VD 1997, 113.

Hat sich der Halter zur Sache nicht eingelassen[9], so darf dies allein ebensowenig wie ein „Nein" auf dem Anhörungsbogen[10] oder seine Weigerung, den angeblichen Fahrer zu benennen, zu seinem Nachteil ausschlagen[11]. Bereits der auf den Anhörungsbögen vielfach (so oder so ähnlich) aufgedruckte Text „Sollte innerhalb der gesetzten Frist hier keine Antwort eingehen, wird davon ausgegangen, daß Sie von Ihrem Äußerungsrecht keinen Gebrauch machen wollen. Sie können damit rechnen, daß ohne weitere Anhörung oder Vorladung ein Bußgeldbescheid gegen Sie erlassen wird", muß als rechtswidrig angesehen werden. Die Formulierung zielt eindeutig auf den Betroffenen, denn nur dieser hat ein Äußerungsrecht; andere Verfahrensbeteiligte – namentlich Zeugen – dagegen unterliegen nach § 161a StPO i.V.m. § 46 I, II OwiG der Aussagepflicht[12].

Im Lichte dieser Ausführungen muß der immer noch weit verbreitete Automatismus, den Halter regelmäßig als Betroffenen zu deklarieren, auch unter dem Aspekt der Verfolgung Unschuldiger i.S.d. § 344 StGB abgelehnt werden[13]. Der vielfach geäußerte Hinweis, in einem summarischen Verfahren könne naturgemäß nur anhand von schriftlichen Unterlagen – grob – entschieden und deshalb auch nur eine Überzeugung minderen Grades erlangt werden[14], hilft nicht weiter: Dem Verfasser sind Fälle bekannt, in denen gegen den Inhaber der amtlichen Zulassung (= männliche Person) als Betroffener ermittelt wird, obwohl auf dem Radarfoto eindeutig eine weibliche Person abgebildet ist (oder umgekehrt).

Daraus folgt, daß es zusätzlicher Ermittlungen (Anhörung, Vorladung, Aufsuchen, Umfeldbefragung, zeugenschaftliche Vernehmung, Ordnungsgeld) bedarf, die einen Tatverdacht so begründen, daß auch die Betroffeneneigenschaft gegeben erscheint. Der Inhaber der amtlichen Zulassung besitzt hier jedoch zunächst den Status eines Zeugen in einem Verfahren gegen Unbekannt. Der Betroffene muß nämlich „der Person nach" (d.h. mit Personalien) bekannt sein. Dazu genügt ein Foto des Täters, mag dieses auch nach seiner Ermittlung eine sichere Identifizierung erlauben, nicht[15]. Dies gilt auch (erst recht) bei juristischen Personen als Inhaber der amtlichen Zulassung. Auch hier muß erst eine individuell bestimmte natürliche Person als Halter und später als Fahrer ermittelt werden[16].

2. Betroffener im Sinne des PAuswG

Nach dem PAuswG dürfen die Personalausweisbehörden anderen Behörden auf deren Ersuchen Daten aus dem Personalausweisregister übermitteln. Voraussetzung ist, daß (§ 2b II Nr. 3 PAuswG) die Daten bei dem Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erhoben werden können.

Das PAuswG liefert keine Definition des Begriffes „Betroffener". Wenig hilfreich ist auch die Formulierung in der Verwaltungsvorschrift. Dort heißt es: „Datenübermittlungen sind unter den Voraussetzungen des § 2b II PAuswG nur hinsichtlich der Person zulässig, auf die sich das Ersuchen bezieht." Nach dem PAuswG kann Betroffener jedoch nur derjenige sein, der durch eine Maßnahme (z.B. der Datenübermittlung i.S.d. § 2b II Nr. 3 PAuswG) der Personalausweisbehörde in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschwert ist.

3. Der Lichtbildabgleich: Voraussetzungen

a) Zumutbarer Ermittlungsaufwand

In die Rechte des Betroffenen darf die Personalausweisbehörde auf Ersuchen der Ermittlungsbehörden nur unter den Voraussetzungen des § 2b II Nr. 3 PAuswG zulässigerweise eingreifen. Die ersuchende Behörde muß dabei darlegen, daß sie die Daten bei der in Rede stehenden Person nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben kann.

Der Abgleich zwischen dem Tatfoto und dem im Personalausweis- und Paßregister abgelegten Paßbild ist nicht nur bei VZR-eintragungspflichtigen Verstößen, sondern auch bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten zugelassen. Diese Vorgehensweise haben einige Landesdatenschutzbeauftragte unter Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit beanstandet. Der BLFA-OWiG[17] hält jedoch weiter daran fest. Die unabhängig vom Gewicht der Tat stets mögliche Zeugenbefragung im Umfeld des Verdächtigen erweist sich dabei im Vergleich zum Bildabgleich als deutlich eingriffsintensiver.

Was dabei als für eine Behörde noch zumutbarer Ermittlungsaufwand angesehen werden muß, ist in der Rechtsprechung zu § 31a StVZO (Fahrtenbuchauflage) und § 25a StVG (Kostentragungspflicht des Halters) des öfteren entschieden worden[18].

Dementsprechend wird zu Recht gefordert[19], daß die Ermittlungsbehörde zunächst – also vor dem Lichtbildabgleich – beim Betroffenen (= Inhaber der amtlichen Zulassung) als Zeuge folgende Maßnahmen durchführt:

- Anhörung
- Vorladung, wenn nicht sein bisheriges Verhalten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erkennen läßt, daß er nicht erscheinen wird.
- Aufsuchen, wenn nicht der Aufwand der Behörde im Einzelfall unverhältnismäßig ist. (...)

Daneben kommen folgende weitere Maßnahmen in Betracht[20]:

- Ordnungsgeldverfahren
- richterliche Vernehmung

Erst danach ist die Durchführung des Lichtbildabgleichs und nachfolgend die Umfeldbefragung zulässig.

b) Unverhältnismäßig hoher Ermittlungsaufwand

Ein unverhältnismäßig hoher Ermittlungsaufwand soll dagegen grundsätzlich vorliegen, wenn der Betroffene (im Sinne des PAuswG) nicht im örtlichen Zuständigkeitsbereich der ermittelnden Behörde seinen Wohnsitz hat.

Mit dieser Formulierung soll der permanenten Überbelastung der damit be-

[9]) BverfG VRS 77, 241(245).
[10]) OLG Düsseldorf VRS 55, 360.
[11]) Jagusch/Hentschel, E 96a m.w.N.
[12]) Göhler, a.a.O., Rz. 45, 57 zu § 59 OWiG.
[13]) Vgl. LG Hechingen NJW 1986, 1823.
[14]) Göhler, a.a.O., Rz. 1 Vor § 65 OWiG.
[15]) BGH NJW 1997, 598.
[16]) BGHSt 24, 321(323); OLG Brandenburg, Urt. v. 10.4.1997 [2 Ss (Owi) 22 B/97], n.v.
[17]) Sitzung I/97 am 18./19.2.1997.
[18]) Für viele: Jagusch/Hentschel, a.a.O., 6,7 zu § 25a StVG; Rz. 3 zu § 31a StVZO.
[19]) Vgl. RdErl. IM NW vom 01.10.1987 (SMBl. NW 20510) i.d.F. vom 15.11.1996 (MBl. NW 1997, S. 90; Verfolgung von Verkehrsverstößen durch die Polizei).
[20]) Vgl. Verfasser VD 1997, 113 (117).

faßten Sachbearbeiter durch auswärtige Ermittlungsersuchen Rechnung getragen werden.

Des weiteren fließen auch eindeutige Haushaltsüberlegungen mit ein: Die personellen und sachlichen sowie administrativen und organisatorischen Schwierigkeiten der Ermittlungsbehörden (= Aufwand) dürfen im Einzelfall in keinem Mißverhältnis zu der Höhe des Verwarnungsgeldes/Bußgeldes (= Erfolg) stehen.

Daraus ergibt sich, daß auf die Halterfeststellung und die Zusendung eines Anhörungsbogens durch die ermittelnde Tatortbehörde die Anforderung eines Lichtbildes bei der Personalausweisbehörde am Wohnsitz des Betroffenen (= Inhaber der amtlichen Zulassung) folgen muß. Die Inanspruchnahme von Ermittlungsbehörden am Wohnort des Betroffenen (= Inhaber der amtlichen Zulassung) zur Durchführung der genannten Ermittlungsmaßnahmen (Vorladung, Ordnungsgeld, richterliche Vernehmung, Umfeldbefragung) erscheint danach unverhältnismäßig.

c) Wirkungen

Dieser o.g. Erlaß des Landes NW[21] hat jedoch Wirkung nur für die Behandlung landesinterner Ermittlungen. Bundeseinheitliche Absprachen bestehen zur Zeit nicht oder werden, wie z.B. bezüglich der Festlegung einer Wertgrenze für das Buß- oder Verwarnungsgeld, unterhalb derer von Nachermittlungen abgesehen werden sollte, wegen der negativen Signalwirkung abgelehnt[22]. Landesübergreifenden Ermittlungsersuchen ist also auch weiterhin nachzukommen.[23]

▸ *Der Autor: Bernd Huppertz, Polizei-Oberkommissar beim Verkehrsdienst Köln.*
▸ *Schreibt für den VD seit: Juli 1991.*
▸ *Sein Spezialgebiet: a) Halten – Parken – Abschleppen*
b) Rechtliche Problemstellungen bei zulassungsfreien Fahrzeugen.

Erwiderung auf den Leserbrief in VD 6/1997, S. 133

Es ist bekannt, daß in der einschlägigen Literatur große Uneinigkeit besteht im Zusammenhang mit der Frage, ob die Bußgeldstelle in einem Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren wegen eines Halte- oder Parkverstoßes unmittelbar gegen den Halter einen Bußgeldbescheid erlassen kann, falls der Halter nicht auf die Anhörung reagiert. Deshalb habe ich einen ähnlichen Sachverhalt zum Thema des Fortsetzungsaufsatzes (VD 1997, 124 ff.) gewählt. Trotz der kritischen Anmerkung bleibe ich bei der Auffassung, daß keine rechtlichen Bedenken bestehen, einem

[21]) Fn. 19
[22] BLFA-OWig II/94 am 5.6.1994.
[23]) BLFA-OWiG, a.a.O.; So entsprechend auch: RdErl. IM NW vom 24.10.1994 – IV A 3 – 2511/12 –.

Fahrzeughalter in dem genannten Fall einen Bußgeldbescheid zuzustellen. Der Rechtsprechung, die feststellt, daß kein Schluß von der Halter- auf Fahreigenschaft erfolgen darf, wenn keine weiteren Indizien hinzutreten, ist zwar inhaltlich zuzustimmen. Im Gegensatz zum Urteil enthält der Bußgeldbescheid jedoch keinen autorativen Wahrspruch, sondern stellt sich nur als Angebot an den Fahrzeughalter dar, sich dem Bußgeldverfahren zu fügen und die festgesetzte Geldbuße anzunehmen. Zwar setzt der Erlaß eines Bußgeldbescheides grundsätzlich die Überzeugung der Verfolgungsbehörde voraus, daß der Adressat die ihm vorgeworfene Ordnungswidrigkeit auch in eigener Person begangen hat. Andererseits dürfen jedoch Zweifel außer acht bleiben, die sich allein daraus ergeben, daß in einem summarischen Verfahren an Hand von zum Teil groben schriftlichen Unterlagen entschieden wird. Aufklärungsdefizite sind hierbei unvermeidlich und sind nicht zuletzt wegen der Einspruchsmöglichkeit hinzunehmen.

Für den Erlaß des Bußgeldbescheides, wie beschrieben, spricht auch der Umstand, daß die vorschnelle Verfahrenseinstellung deshalb ungerechtfertigt sein könnte, da der Zugang des Anhörbogens mangels Zustellung nicht gewährleistet ist und damit das rechtliche Gehör des Halters verletzt sein könnte. Vgl. ausführlich zu dem Themenbereich Rediger, Rechtliche Probleme der Halterhaftung, Dissertation, Seite 211 ff., Suhren, NZV 1988, 54 ff. und AG Essen, NZV 1988, 79.

Detlef Stollenwerk
56637 Plaidt

1.500 Seiten Straßenverkehrsrecht

„Eine Anschaffung von Auflage zu Auflage ist selbstverständlich." Das hofft zumindest der C.H. Beck Verlag. Gemeint ist das Standardwerk im Straßenverkehrsrecht – „Straßenverkehrsrecht" von Dr. Heinrich Jagusch und Peter Hentschel, das inzwischen in der 34. Auflage vorliegt. Doch diese Auflage des Jagusch/Hentschel, die Rechtsprechung und Gesetzgebung bis zum 1. November 1996 berücksichtigt, hat es wirklich in sich. Nicht weniger als zwölf wichtige Änderungen des Straßenverkehrsrechts sind hier eingearbeitet worden. Straßenverkehrsrechtliche Änderungen und Neuerungen im Bereich der Typengenehmigungen, des Zulassungsverfahrens, der Haupt- und Abgasuntersuchungen, des amtlichen Kennzeichens, der Regelungen über die Entziehung der Fahrerlaubnis bei Ausländern, der Bestimmungen über das Verhalten an Bus- und Straßenbahnhaltestellen, der Vorschriften für Motorrad-Auspuffanlagen, der Fahrverbote bei Ozonkonzentrationen, der Vorgaben für die zulässige Länge bei Lkw, der Ausnahmemöglichkeiten für Bremsvorwarnsysteme, des europäischen Führerscheinrechts mit vielen neuen Bestimmungen zur Anerkennung von Führerscheinen aus EU-Staaten, des neuen Rahmen bei den Abgaswerten und der Längenvorgaben bei Omnibussen sind auf fast 1.500 Seiten dokumentiert und umfassend kommentiert worden. Es wird mit Sicherheit kaum einen Rechtsanwalt, eine Straßenverkehrsbehörde oder einen Verkehrsrichter geben, der auf den Kommentar von Jagusch/Hentschel in seiner jeweils aktuellen Fassung als grundle-