

Halterhaftung in Deutschland*

Grundgesetz kontra Verkehrssicherheit?

G. Manssen

Zusammenfassung: In Deutschland gibt es nach § 25a StVG eine Kostentragungspflicht des Halters eines Kraftfahrzeuges im Rahmen von Bußgeldverfahren wegen Halt- oder Parkverstößen. Die häufig anzutreffende These, eine Ausweitung der „Halterhaftung“ für Verstöße im fließenden Verkehr sei verfassungswidrig, ist unrichtig. Es gibt verschiedene Modelle dafür, den Halter finanziell in die Pflicht zu nehmen, wenn der Fahrer nicht ermittelt werden kann. Das Grundgesetz enthält kein Denkverbot für die sinnvolle Weiterentwicklung des Sanktionensystems zur Erhöhung der Verkehrssicherheit.

Vehicle owner's liability – German basic law contra road safety?

Abstract: Pursuant to § 25a StVG, the owner of a motor vehicle in Germany has to pay the costs of summary proceedings relating to violations of parking regulations or violations of regulations concerning stopping or waiting in a vehicle. It is often claimed that a broadening of the vehicle owner's liability for road traffic offences involving moving traffic contradicts the German Basic Law, but this claim is not correct. Finally, there are divergent models to hold the vehicle owner liable for road traffic offences, provided that the actual driver cannot be ascertained. The German Basic Law does not prohibit any development of the imposition of sanctions in order to increase road safety.

Dokumentation: Manssen, G.: Halterhaftung in Deutschland – Grundgesetz kontra Verkehrssicherheit? Z. f. Verkehrssicherheit 56 (2010) Nr. 1, S. 28

Schlagwörter: Bestrafung (1503), Europa (8034), Gesetzesdurchführung (1534), Gesetzgebung (1556), Rechtsprechung (1547), Rechtsübertriter (1508)

1 Einführung

In Deutschland sind in den letzten 40 Jahren erhebliche Erfolge bei der Verbesserung der Verkehrssicherheit erzielt worden.[1] Auch in jüngerer Zeit ist ein kontinuierliches Absinken der Zahl der

Verkehrstoten zu verzeichnen.[2] Im Jahr 2008 ereigneten sich im deutschen Straßenverkehr aber immer noch 2,28 Millionen Unfälle (2,3 Prozent weniger als im Jahr 2007), davon 319.800 Unfälle mit Personenschaden (– 4,8 Prozent gegenüber 2007). Die Zahl der Verkehrstoten sank auf 4.467 (9,7 Prozent bzw. 482 Personen weniger als 2007). Der Gesamtzustand ist jedoch immer noch unbefriedigend. Von 1.000.000 Einwohnern sterben jedes Jahr 54 Personen im Straßenverkehr. Das im Jahr 2000 von der Europäischen Union formulierte Ziel, die Anzahl der Verkehrstoten im Zeitraum von 2001 bis 2010 zu halbieren, dürfte Deutschland nicht erreichen. Die Verfassungsgarantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet deshalb den Staat dazu, weiterhin unterschiedliche Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit vorzunehmen.[3]

Eine der Hauptunfallursachen ist die Überschreitung der zulässigen Geschwindigkeit. Ca. 1/5 aller von Pkw verursachten Unfälle beruhen als eine Hauptursache auf einer Geschwindigkeitsüberschreitung. Im Hinblick auf die Unfallfolgen (insbesondere Verkehrstote und schwere Personenschäden) ist die Geschwindigkeitsüberschreitung die Unfallursache Nummer eins.[4] Hieraus folgt, dass eine effektive Geschwindigkeitsüberwa-

* Peer-Reviewed Article

chung unabdingbar ist, damit der Staat seine Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit im Straßenverkehr erfüllen kann. Hierbei sind Polizei- und Ordnungsbehörden vielfach auf automatisierte Messungen angewiesen. Solche Anlagen erreichen jedoch oft nicht die gewünschte Effektivität. Aus Kreisen der Polizei wird berichtet, bis zu 50 Prozent der Fotos seien unbrauchbar oder die Kennzeichen ließen sich nicht erkennen. Ein Anhalten von zu schnell fahrenden Fahrzeugen etwa auf mehrspurigen Autobahnen ist praktisch kaum möglich, schwierig ist die Ermittlung von Fahrern ausländischer Fahrzeuge. Mietwagenunternehmen verlangen teilweise für die Ermittlung des Fahrers einen Aufwendersatz, der höher ist als das eventuelle Bußgeld.

Es wird deshalb seit Jahren die Forderung erhoben, eine sogenannte Halterhaftung auch für den fließenden Verkehr einzuführen. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dafür sollen im Folgenden dargelegt werden.

2 Argumente für die Halterhaftung

Die bisherige Diskussion sowie ein Blick zu den europäischen Nachbarn zeigen, dass es kein einheitliches Modell der Halterhaftung gibt. Vielmehr sind verschiedene Varianten denkbar.

Modell 1: Den Halter treffen insgesamt die Sanktionen, die den Fahrer treffen würden, wenn man ihn denn ermitteln könnte.

Modell 2: Der Halter des Fahrzeuges haftet nur für das Bußgeld, das sonst gegen den Fahrer festzusetzen wäre.

Modell 3: Der Halter haftet nur im kostenrechtlichen Sinne für den entstandenen Ermittlungsaufwand, wenn der Fahrer nicht zu ermitteln ist.

Modell 4: Dem Halter wird die Pflicht auferlegt, den Fahrer zu benennen. Die Nichterfüllung dieser Pflicht ist bußgeldbewehrt.

Bevor auf die verfassungsrechtlichen Bedenken eingegangen wird, die in Deutschland gegen die Halterhaftung erhoben werden, sei auf die manchmal in Vergessenheit geratene Selbstverständlichkeit hingewiesen, dass Deutschland in Europa keinesfalls das einzige Land mit einer rechtsstaatlichen Verfassung ist. Auch unsere Nachbarländer garantieren Grundrechte und rechtsstaatliche Grundsätze und verfolgen trotzdem das Modell der Halterhaftung.[5] Sie sind teilweise in puncto Verkehrssicherheit (nicht nur, aber möglicherweise auch deshalb) deutlich erfolgreicher als die Bundesrepublik Deutschland (vor allem die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Schweden und Norwegen). Auf europäischer Ebene werden deshalb

Ansätze verfolgt, die im Hinblick auf die grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsverstößen in Richtung einer Einführung der Halterhaftung gehen.[6] Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich verschiedentlich mit der Vereinbarkeit von Regelungen über die Halterhaftung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention beschäftigt. Er hat weder die Lenkerankunft nach österreichischem noch die sehr weitgehende Halterhaftung nach niederländischem Recht beanstandet.[7]

Für die Einführung einer geeigneten Form der Halterhaftung auch in Deutschland sprechen neben der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vor allem rechtspolitische Gründe. Normbefolgung ist im Verkehrsrecht wie in anderen Bereichen nur dann zu erwarten, wenn Verstöße gegen die Rechtsordnung mit gewisser Wahrscheinlichkeit sanktioniert werden. Der Normbefolgungswille im Straßenverkehr ist unmittelbar sicherheitsrelevant. In manchen Bereichen nimmt er zu, etwa beim Verbot des Fahrens unter Alkoholeinfluss. Polizeiliche Kontrollen, hohe Strafen und gesellschaftliche Ächtung haben dazu geführt, dass in diesem Bereich die Entwicklung positiv verläuft. Im Bereich Geschwindigkeit scheint hingegen das Gegenteil der Fall zu sein. Von gesellschaftlicher Ächtung ist wenig zu spüren. Nach jedem Amoklauf werden Waffengesetze verschärft, aber nach keinem noch so schweren Unfall die Geschwindigkeitsvorschriften. Der Schutz der deutschen Automobilindustrie, die ihr Geld mit der Herstellung von Fahrzeugen verdient, mit denen man besonders schnell fahren kann, ist bei der politischen Prioritätensetzung augenscheinlich der Verkehrssicherheit gleich-, wenn nicht sogar vorgeordnet. Hieraus ergibt sich für den Rechtsstaat eine gefährliche Tendenz. Wenn die Autofahrer das Gefühl bekommen, sie kämen bei Geschwindigkeitsverstößen in der Regel schneller ans Ziel und ungeschoren davon, löst sich der Regelungsanspruch des Staates für das Verkehrsgeschehen in einem zentralen Punkt auf.[8]

3 Halterhaftung und Schuldprinzip

Bedenken gegen die Einführung der Halterhaftung werden im Allgemeinen aus Prinzipien abgeleitet, die für das klassische Strafverfahren entwickelt worden sind.[9] Es käme zu einer Verletzung des Schuldprinzips („keine Strafe ohne Schuld“, abgeleitet aus Art. 1 GG – Menschenwürdegarantie, Art. 2 Abs. 1 GG – allgemeine Handlungsfreiheit und Art. 20 GG – Rechtsstaatsprin-

zip) und des Grundsatzes der Unschuldsvermutung (wird ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet). Ausgehört werde das Recht, gegenüber erhobenen Vorwürfen zu schweigen (sogenanntes Nemo-tenetur-Prinzip, siehe auch § 136a StPO). Das Zeugnisverweigerungsrecht zugunsten von nahen Angehörigen werde „beschnitten“. Schließlich gäbe es mildere Mittel, mit denen ein vergleichbarer Effekt wie mit einer Halterhaftung erzielt werden könne. Jeder dieser Einwände bedarf der Beachtung, denn im Falle der gesetzlichen Einführung einer Halterhaftung ist mit Sicherheit damit zu rechnen, dass es zu Klagen unter Einlegung von Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht kommt.

Soweit gegen jegliche Form der Einführung der Halterhaftung mit rechtsstaatlichen Prinzipien des Strafverfahrens wie dem Schuldprinzip, der Unschuldsvermutung oder dem Nemo-tenetur-Prinzip argumentiert wird, ist zunächst zu beachten, dass es sich bei Bußgeldverfahren weder terminologisch noch rechtlich um Strafverfahren handelt. Ordnungswidrigkeiten (und hierum handelt es sich bei Geschwindigkeitsverstößen) sind schon seit den 1970er-Jahren keine Straftaten mehr. Ansonsten wären die Deutschen ein Volk (fast nur) von Straftätern. Das Ordnungswidrigkeitenrecht kennt deshalb den Begriff der „Schuld“ auch gar nicht und spricht stattdessen von „Verantwortlichkeit“ (§ 12 OWiG). Der Unterschied ist kein rein terminologischer. So kann im Ordnungswidrigkeitenrecht auch einer juristischen Person oder Personenvereinigung eine Geldbuße auferlegt werden, wenn ein vertretungsberechtigtes Organ oder das Mitglied eines solchen Organs eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, die im Zusammenhang mit juristischen Personen oder einer Personenvereinigung steht (§ 30 OWiG). Dass eine unbesehene Übernahme des klassischen Schuldprinzips und seiner Parallelprinzipien vom Strafrecht in das Ordnungswidrigkeitenrecht nicht richtig ist, zeigt sich ebenfalls am strafrechtlichen Grundsatz des „ne bis in idem“. Hiermit wird ausgesagt, dass jemand nicht wegen derselben Straftat mehrfach verurteilt werden darf. Im Verhältnis des Bußgeldverfahrens zum Strafverfahren gilt dieser Grundsatz nicht. Wird ein Bußgeld auferlegt, kann trotzdem hinterher ein Strafverfahren durchgeführt und eine strafrechtliche Sanktion ausgesprochen werden. Das Bußgeld tilgt also eine strafrechtliche Schuld nicht. Weitere Unterschiede zwischen Bußgeldverfahren und Strafverfahren sind: Bei Straftaten gilt das Legalitätsprinzip, der Staatsanwalt muss also er-

mitteln, wenn sich ein Anfangsverdacht für die Straftat ergibt (§ 160 StPO). Die Strafverfolgungsorgane sind aufgerufen, den Lauf der Welt, der durch die Begehung der Straftat gestört wurde, wiederherzustellen. Präventive Zwecke können völlig in den Hintergrund treten. Man kann einen früheren KZ-Aufseher im Alter von 80 Jahren vor Gericht stellen, auch wenn hierfür weder spezial- noch generalpräventive Gründe vorliegen (es ist nicht zu erwarten, dass solche Leute noch einmal Straftaten gegen das Leben begehen, es braucht auch niemand davor abgeschreckt zu werden, KZ-Aufseher zu werden). Im Ordnungswidrigkeitenrecht gilt hingegen das Opportunitätsprinzip. Die Verfolgung erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 47 OWiG). Das Ordnungswidrigkeitenrecht rechtfertigt sich vor allem aus präventiven Gründen. Der Unrechtsgehalt der einzelnen Ordnungswidrigkeit ist in der Regel gering. Derjenige, der die Norm übertritt, soll nicht kriminalisiert werden. Es soll lediglich ihm und anderen klargemacht werden, dass er sich an die Regeln zu halten hat. Ziel des Ordnungswidrigkeitenrechts ist also eine positive Generalprävention, nicht die Vergeltung von begangenen Unrecht.

Ein strenges Schuldprinzip gibt es im Ordnungswidrigkeitenrecht also gar nicht. Die im Vergleich zum klassischen Strafrecht milden Sanktionen führen verfassungsrechtlich aber auch zu einer Absenkung der Eingriffsvoraussetzungen bei der Rechtfertigung der Auferlegung von Geldbußen. Dies ist letztlich ein allgemeines Prinzip für die Rechtfertigung von staatlichen Eingriffen in Grundrechte. Bei leichten Eingriffen bestehen niedrige Hürden, bei schweren Eingriffen hohe. Mit anderen Worten: Wer nicht mit der Strafjustiz konfrontiert ist, sondern „nur“ mit Verwaltungsbehörden, wer also nicht damit rechnen muss, mehrere Jahre ins Gefängnis geschickt zu werden, dem stehen auch nicht die besonderen rechtsstaatlichen Sicherungen wie einem mutmaßlichen Straftäter zur Seite. Deshalb gelten „Schuldprinzip“, „Unschuldsvermutung“ und „Nemo-tenetur“ im Ordnungswidrigkeitenrecht nur in sehr abgeschwächter Weise. Rechtsstaatswidrig wäre es, jemanden mit einer Geldbuße für eine Tat zu belegen, für die er in keiner Weise verantwortlich gemacht werden kann, weil er mit der Sache schlicht nichts zu tun hat. Dies lässt sich aber für den Bereich der Modelle der Halterhaftung nicht behaupten. Der Halter hat das Auto angemeldet, mit dem der Verkehrsverstoß begangen wurde. Solange ihm das Auto nicht entwendet wurde oder die Verfügungsgewalt auf einen anderen

übertragen wurde, hat er in der Regel die Entscheidungsbefugnis darüber, wer mit dem Kraftfahrzeug fährt (wenn er es nicht – wie oft – selbst war, der die Ordnungswidrigkeit begangen hat). Deshalb liegt die Auferlegung einer Sanktion in diesem Bereich außerhalb des Anwendungsbereichs des Schuldprinzips. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn (Modell 1) dem Halter persönliche Sanktionen auferlegt würden, beispielsweise „Punkte“ oder ein Fahrverbot. Solange es jedoch nur um Geldbeträge in Höhe von 50 Euro bis max. 425 Euro geht, was den Gegenwert von drei oder vier Tankfüllungen entspricht, lässt sich nicht ernsthaft von einer „Bestrafung“ sprechen, die dem Schuldgrundsatz unterliefe.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht hat deshalb strukturell sehr viel mehr Ähnlichkeit mit dem Polizei- und Sicherheitsrecht als mit dem Strafrecht. Im Ordnungswidrigkeitenrecht geht es wie beim Polizei- und Sicherheitsrecht im Schwerpunkt um Prävention. Polizei- und sicherheitsrechtliche Verfügungen können ergehen, ohne dass irgendeine Form von Verschulden des Pflichtigen vorliegen muss. Die Kosten des Abschleppens eines Kraftfahrzeuges für die Polizei können dem Halter auferlegt werden, ohne dass er gegen Verkehrsverordnungen verstoßen haben muss. Ein Halter kann sich gegen einen polizeirechtlichen Kostenbescheid auch nicht mit der Begründung zur Wehr setzen, dass er damit gezwungen würde, bekannt zu geben, wer denn den Wagen falsch geparkt hat. Für den Umgang mit seinem Kfz ist er polizei- und sicherheits- sowie kostenrechtlich verantwortlich. Der Gedanke ist auf das Ordnungswidrigkeitenrecht übertragbar, ohne dass hiergegen mit dem Schuldprinzip oder der Unschuldsvermutung argumentiert werden könnte. Deshalb bestehen unter dem Aspekt des Schuldgrundsatzes und verwandter Prinzipien keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Modelle 2 oder 3. Der Schuldgrundsatz kann auch dann nicht verletzt sein, wenn dem Halter wie im österreichischen Recht eine eigene Pflicht auferlegt wird, die sanktionsbewehrt ist (Modell 4). Dann wird er für eine von ihm begangene Normverletzung mit einem Bußgeld belegt.

4 Beeinträchtigung des Zeugnisverweigerungsrechts aus persönlichen Gründen

Was bleibt, ist der Einwand, die Halterhaftung würde das Zeugnisverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen (geregelt in § 46 OWiG in Verbindung mit § 52 StPO) „beschneiden“. Hinter-

grund ist die Überlegung, dass der Halter, der den Verkehrsverstoß nicht selbst begangen hat, das Fahrzeug häufig einem nahen Angehörigen (Ehefrau, Kinder) überlassen hat. Die Beziehungen dieser Personen untereinander stehen unter dem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie). Die Halterhaftung kann jedoch ohne Verletzung dieser innerfamiliären Beziehungen eingeführt werden. Der Halter kann das Recht behalten, zugunsten seiner Ehefrau oder seiner Kinder zu schweigen. Die Frage ist nur, ob dies quasi „umsonst“ sein muss. Denn Bußgelder werden in solchen Fällen häufig ohnehin aus der Familienkasse bezahlt. Die Berufung auf ein persönliches Zeugnisverweigerungsrecht dient im Regelfall nicht dem Schutz der innerfamiliären Solidarität, sondern der Schonung des Familienbudgets.

Außerdem ließe sich durch eine relativ einfache rechtliche Gestaltung der Einwand des Verstoßes gegen die Verfassungsvergarantie für Ehe und Familie entkräften: Soweit der Fahrer nicht zu ermitteln ist, weil der Halter unter Berufung auf ein Zeugnisverweigerungsrecht die Nennung des Fahrers ablehnt, wird das Bußgeld dem Halter auferlegt. Dieser erhält dann einen zivilrechtlichen Anspruch gegen den Fahrer auf Kostenersatzung, den er gegebenenfalls auch nach Ablauf der Verjährungsfrist für das Bußgeldverfahren einklagen kann. Würde man einen solchen Anspruch einführen, liefe der Einwand, es würde ein Zwang aufgebaut, Familienangehörige zu belasten, vollkommen ins Leere.

5 Halterhaftung und Grundsatz der Erforderlichkeit

Die Halterhaftung stellt einen Eingriff jedenfalls in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG dar. Sie ist nur dann verfassungsmäßig, wenn es kein milderes Mittel gibt, mit dem der angestrebte Zweck gleichermaßen wirksam erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang wird die Fahrtenbuchaufgabe nach § 31a StVZO genannt. Sie ist allerdings aus verschiedenen Gründen nicht gleichermaßen effektiv wie die Halterhaftung: Den Bußgeldstellen sind solche Auflagen im Regelfall nicht bekannt. Der Wahrheitsgehalt der Eintragungen ist oft gering. Das Fahrtenbuch zu führen, ist zudem eine erhebliche Lästigkeit, die von ihrer Eingriffsintensivität keinesfalls automatisch hinter der finanziell belastenden Halterhaftung zurücksteht. Schwerer eingreifend als finanzielle Verpflichtungen in überschaubarem Umfang sind zudem die Ermittlungsmethoden der Polizei, bei denen gele-

gentlich unter Präsentation des Radarfotos Nachbarn gefragt werden, wer von der Familie denn am Steuer gesessen hat. Solche Ermittlungsmethoden sollten aus grundrechtlichen Gründen auf schwerwiegende Verkehrsverstöße beschränkt werden. Die finanzielle Halterhaftung kann die dadurch möglicherweise entstehende Sanktionslücke leicht schließen.

6 Fazit

Eine Diskussion über die Einführung der Halterhaftung ist in Deutschland aus politischen Gründen anscheinend nicht erwünscht. Sie ist aber verkehrspolitisch notwendig. Weder das Grundgesetz noch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehen sinnvollen Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit entgegen, wenn die

grundrechtlichen Vorgaben aus dem Übermaßverbot (also insbesondere die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme) beachtet werden. Ob dies der Fall ist, kann nicht von vornherein und pauschal, sondern nur anhand des konkret gewählten Modells diskutiert werden.

Literatur

- [1] Meewes, V. (2003), in: Manssen, G., Verkehrssicherheit und Amtshaftung, S. 79 ff.
- [2] Quelle: Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/> ... (Abruf: 30.10.2009).
- [3] Manssen, G. (2003), in: Manssen, G., Verkehrssicherheit und Amtshaftung, S. 53 ff.
- [4] Hautzinger/Manssen/Müller/Pfeiffer/Schlag: Enforcement, Aktuelles Forschungsvorhaben im Auftrag der Unfallforschung der Versicherer (UDV), unveröffentlichtes Manuskript.
- [5] Jung, E. (2006), in: Griesbaum u. a. (Hrsg.), Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag, S. 413 ff.
- [6] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften, KOM (2008) 151 endgültig; Rahmenbeschluss 2005/214/

J., I" des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, ABl. v. 22.3.2005, L 76/16 ff.

- [7] Adam, C., Die Lenkerauskunft nach österreichischem Recht, DAR 2001, 567 ff.
- [8] Manssen, G. (2009), in: Manssen u. a. (Hrsg.), Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag, S. 510 ff.
- [9] Notthoff, M., Ausdehnung der sogenannten Halterhaftung für verkehrsrechtliche Verstöße auf den Bereich des fließenden Verkehrs, DAR 1994, S. 98 ff.



Gerrit Manssen (geb. 1959) hat in Regensburg und Genf Jura studiert. Nach der Promotion 1990 und der Habilitation 1993 wurde er 1994 zum ordentlichen Professor für öffentliches Recht an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald berufen. 1997 übernahm er den Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg.