

Die gesetzlichen Vorarbeiten zum künftigen Bußgeldverfahren

A. Der Stand der Arbeiten

Es mag für Sie vielleicht enttäuschend sein, andererseits aber auch eine gewisse Erleichterung bedeuten, wenn ich Ihnen gleich zu Beginn meines Beitrages offen sage, daß die Frage der künftigen Ausgestaltung des Bußgeldverfahrens **im Bundesjustizministerium weder im Grundsätzlichen, geschweige denn in Einzelheiten abschließend entschieden** ist. Es mag für Sie enttäuschend sein, weil Sie meinen können, daß die Dinge nicht mit dem Nachdruck betrieben werden, der ihnen unbestritten zukommt; es mag andererseits für Sie eine Erleichterung bedeuten, zu wissen, daß die Arbeit des Verkehrsgerichtstages nicht erst in einem Stadium beginnt, in welchem schon bedeutsame Vorentscheidungen gefallen sind.

Daß uns die Vorarbeiten, über die ich berichten soll, noch nicht weiter vorangebracht haben, hat neben äußeren vor allem innere Gründe: Wir haben es hier mit einer so **schwierigen und vielschichtigen Problematik** zu tun, bei der auf Anhieb keine perfekte und überzeugende Lösung zu finden ist und von der wir manchmal den Eindruck haben, daß sie nahezu der Quadratur des Kreises gleichkommt. Es hat sich zudem gezeigt, daß dieselbe Problematik nicht nur bei der Umstellung von Verkehrsübertretungen auftritt — wenn auch hier wegen der Massendelikte besonders verschärft —, sondern auch in anderen Bereichen, so z. B. im Lebensmittelrecht, im Arbeitsschutzrecht, bei einer etwaigen Umstellung von bestimmten Steuerdelikten zu Ordnungswidrigkeiten, im Tierschutzrecht, ja mehr oder weniger in allen Bereichen des Nebenrechts. Durch eine nicht genügend durchdachte verfahrensrechtliche Lösung könnte ein unabsehbarer Schaden entstehen. Diese Sorge muß uns davon abhalten, die Dinge zu forcieren oder voreilig gefaßten Beschlüssen unsere Zustimmung zu geben. Ich glaube, daß Sie dafür Verständnis haben werden.

Das, was an bloßen **Fakten über die** bisher geleisteten **Vorarbeiten** zu berichten ist, läßt sich in wenigen Sätzen zusammenfassen:

Wie Sie wissen, ist die Umstellungsproblematik erstmals auf breiterer Basis von der vom Straßenverkehrssicherheitsausschuß eingesetzten **Kommission** zur Umstellung von Verkehrsstraftaten auf Ordnungswidrigkeiten in den Jahren 1957/1958 geprüft worden. Die Kommission ist hinsichtlich der Verfahrensregelung zu dem Ergebnis gelangt, daß das Bußgeldverfahren nach dem Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten eine schlagkräftige Ahndung der Verkehrszuwiderhandlungen durch die Verwaltungsbehörde in einem elastischen und schnellen Verfahren ermögliche. Als Verwaltungsbehörde hat die Kommission die für den Straßenverkehr zuständige untere Verwaltungsbehörde in Vorschlag gebracht. Eine Ände-

rung des Verfahrens hat die Kommission nur insoweit für geboten erachtet, als aus Vereinfachungsgründen auf eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft und auf das gerichtliche Zuständigkeitsüberprüfungsverfahren verzichtet werden sollte.

Die Stellungnahmen der Landesjustizverwaltungen zu dem Bericht der Kommission sind unterschiedlich ausgefallen. Die Frage der Ausgestaltung des Verfahrens ist nicht näher behandelt worden. Die Justizverwaltungen haben sich nur allgemein gegen den Vorschlag der Kommission gewandt, die Staatsanwaltschaft an dem Bußgeldverfahren nicht zu beteiligen, wohl aus der Erwägung heraus, daß die Justiz sonst von der Verwaltung praktisch überspielt werden könnte. Wir haben dann auf die zahlreichen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Zweispurigkeit von Bußgeld- und Strafverfahren, von der das geltende OWiG ausgeht, ergeben würden. In einer **Ressortbesprechung im Herbst 1961** zwischen den Landesjustiz-, den Landesverkehrs- und den Landesinnenverwaltungen, zu der das Bundesjustizministerium und das Bundesverkehrsministerium eingeladen hatten, ist im Grundsätzlichen Übereinstimmung erzielt worden, daß die Umstellung von Verkehrsübertretungen auf Ordnungswidrigkeiten nur auf der Grundlage eines Bußgeldverfahrens erfolgen sollte, welches die Nachteile des geltenden Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten beseitigt. Auf **Referentenebene** sind anschließend die in Betracht kommenden Lösungen durchformuliert worden. Die **Entwürfe** sind in mehreren Arbeitstagen mit dem Strafrechtsausschuß des Deutschen Richterbundes und dem Strafrechtsausschuß der Bundesrechtsanwaltskammer sowohl in den grundsätzlichen Fragen als auch in allen Einzelheiten erörtert worden. Ein endgültiger Entwurf der Strafrechtsabteilung oder gar des Bundesjustizministeriums liegt aber — wie schon gesagt — nicht vor.

B. Die aus den Vorarbeiten folgenden Erkenntnisse

Bei diesem Stand der Dinge bin ich nur in der Lage, **auf der Grundlage der bisherigen Vorarbeiten allgemein zu der Problematik** des künftigen Bußgeldverfahrens zu sprechen und dabei auf die in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten einzugehen.

I. Die Grundlage der Problemstellung

Die Erörterung kann nur fruchtbar sein, wenn **Klarheit über die Ausgangsbasis** besteht, bei der sich die Problematik entzündet, nämlich erstens, **ob und in welchem Umfange die Umstellung** von Verkehrsübertretungen auf Ordnungswidrigkeiten erfolgen wird, und zweitens, wie die **Verfahrensregelung des geltenden Bußgeldverfahrens** aussieht, insbesondere, welche Schwierigkeiten sich bei der geplanten Umstellung einstellen würden.

1. Die Umstellung aus materieller Sicht

a) Die Frage, **ob** eine Umstellung von Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten erfolgen soll, **stellt sich m. E. für den Gesetzgeber praktisch nicht mehr**. Ich will sagen, insoweit sind die Würfel bereits gefallen. Diese Behauptung gründet sich nicht etwa darauf, daß der Entwurf eines StGB 1962 keine Übertretungen mehr kennt, sondern auf die **Entwicklung, die das Nebenstrafrecht in den letzten 10 Jahren genommen hat**. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten am 1. 4. 1952 sind im Bundesgesetz praktisch keine neuen Übertretungen geschaffen, noch bei der Reform alter Gesetze Übertretungstatbestände beibe-

halten worden. Dagegen haben wir heute **im Bundesrecht über 70 Gesetze, in denen Ordnungswidrigkeitentatbestände enthalten sind**. Sie betreffen der Sache nach im wesentlichen Delikte, die bisher als Übertretungen eingestuft waren oder als solche eingestuft worden wären. Dieselbe Entwicklung ist **im Landesrecht** festzustellen.

b) Auch die Frage, **inwieweit** die Übertretungen der Straßenverkehrsordnung und der Straßenverkehrszulassungsordnung auf Ordnungswidrigkeiten umgestellt werden können, **ist m. E. durch diese Entwicklung schon weitgehend entschieden**. Vergleicht man die Übertretungen des Straßenverkehrsrechts mit den Tatbeständen, die in anderen Gesetzen neuerdings als Ordnungswidrigkeiten eingestuft sind, so scheint es mir **zwingend**, daß man die Umstellung nicht auf die Verstöße im ruhenden Verkehr (Parkverstöße usw.) und gewisse Verstöße nach der Straßenverkehrszulassungsordnung (z. B. Ausrüstungsmängel) beschränken kann. Als Beispiel hierfür möchte ich das **Luftverkehrsgesetz** i. V. mit der kurz vor der Verabschiedung stehenden Luftverkehrsordnung anführen, wo die der Straßenverkehrsordnung vergleichbaren Tatbestände als Ordnungswidrigkeiten eingestuft sind, weiterhin das Jugendarbeitsschutzgesetz, wo Zuwiderhandlungen gegen Beschäftigungsverbote und Beschäftigungsbeschränkungen, die zum Schutze von Leben und Gesundheit angeordnet sind, nur mit Geldbuße bedroht werden. Ähnlich ist die Situation im Seemannsgesetz. **Abstrakte Gefährungsdelikte, deren Schutzobjekt Leben und Gesundheit sind**, sind u. a. **als Ordnungswidrigkeiten** im Atomgesetz bzw. der Strahlenschutzverordnung, im Gesetz über das Apothekenwesen, im Arzneimittelgesetz, im Bundesseuchengesetz und im Wasserhaushaltsgesetz eingestuft. Mitunter ist sogar im Nebenrecht eine Abwertung bestimmter Vergehenstatbestände zu Ordnungswidrigkeiten vorgenommen worden. Von Interesse dürfte auch sein, daß der Bundestag schon vor geraumer Zeit die **Überprüfung des Lebensmittelrechts und des Steuerrechts** daraufhin gefordert hat, ob und inwieweit eine Umstellung auf Ordnungswidrigkeiten vorgenommen werden kann. Nach dem letzten Stand der Dinge scheint es, daß sich auch in diesen Bereichen die **Entwicklung nicht mehr aufhalten** läßt.

2. Die Verfahrensregelung des OWiG

Es liegt auf der Hand, daß eine Verfahrensordnung, bei der die Unterscheidung zwischen Kriminalunrecht und Ordnungsunrecht in einer Schärfe durchgeführt ist, als gelte es, Gegensätze auseinanderzuhalten, zu erheblichen **verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten** führen muß, wenn nach der materiellen Regelung Strafrecht und Ordnungsunrecht eng beieinander wohnen und in der Struktur der Tatbestände kaum voneinander abweichen. Lassen Sie mich dies nachstehend erläutern:

a) Das **Verfahren nach dem OWiG** kann man wie folgt skizzieren: Zuständig für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist ausschließlich die Verwaltungsbehörde. Sie führt die Ermittlungen selbst oder durch die Polizei. Hält die Verwaltungsbehörde eine Ordnungswidrigkeit für festgestellt, und eine Ahndung nach pflichtgemäßem Ermessen für geboten, so erläßt sie einen Bußgeldbescheid; er ist zu begründen und dem Betroffenen und der Staatsanwaltschaft zuzustellen. Dem Betroffenen steht der Antrag auf gerichtliche Entscheidung binnen zwei Wochen zu, über den das Amtsgericht entscheidet. Es prüft den Bußgeldbescheid wie einen Verwaltungsakt nach, d. h. es bestätigt ihn, ändert ihn ab

oder hebt ihn als unbegründet oder als unzulässig auf. Im letzten Fall kann erneut ein Bußgeldbescheid erlassen werden. Für das Verfahren gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung über das Beschwerdeverfahren. Auf Antrag des Betroffenen oder, wenn es der Amtsrichter für erforderlich hält, findet mündliche Verhandlung statt, für die die Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Hauptverhandlung gelten. Die Staatsanwaltschaft ist nicht beteiligt. Gegen die Entscheidung des Gerichts ist die Rechtsbeschwerde entsprechend den Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Revision zulässig; die Staatsanwaltschaft ist hier zu hören.

b) Das **Verhältnis zum Strafverfahren** sieht wie folgt aus:

Bei **Verdacht einer Straftat** gibt die Verwaltungsbehörde die Sache an die Staatsanwaltschaft ab; die Staatsanwaltschaft gibt die Sache an die Verwaltungsbehörde ab, wenn sie das Verfahren wegen der Tat als Straftat einstellt, jedoch eine Ordnungswidrigkeit übrigbleibt.

Verfolgt die Verwaltungsbehörde die Tat als Ordnungswidrigkeit und die Staatsanwaltschaft die Tat als Straftat, so entsteht ein **positiver Kompetenzkonflikt**. Er findet sein Ende, wenn es zuerst zur Anklage kommt, da das Strafverfahren Vorrang hat. Kommt es dagegen zuerst zum Bußgeldbescheid, so muß die Staatsanwaltschaft Antrag auf gerichtliche Entscheidung beim Landgericht stellen, daß die Tat als Straftat zu verfolgen ist.

Lehnt die Verwaltungsbehörde die Verfolgung der Tat als Ordnungswidrigkeit ab, mit der Begründung, es handele sich um eine Straftat und stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren mit umgekehrter Begründung ein, so entsteht ein **negativer Kompetenzkonflikt**, der gleichfalls vor dem Landgericht zu klären ist.

Kommt das **Gericht im Strafverfahren** zu dem Ergebnis, es liege nur eine Ordnungswidrigkeit vor, so stellt es das Verfahren ein; es nimmt dann bei der Verwaltungsbehörde wieder seinen Anfang.

Kommt das **Gericht im Verfahren nach Antrag auf gerichtliche Entscheidung** gegen den Bußgeldbescheid zu dem Ergebnis, es liege eine Straftat vor, so nimmt das Bußgeldverfahren seinen Fortgang, da es die Staatsanwaltschaft verabsäumt hat, die Entscheidung des Landgerichts herbeizuführen. Das Gericht muß also sehenden Auges die Tat als bloße Ordnungswidrigkeit aburteilen.

In den Fällen des **Zusammenhanges** zwischen Straftat und Ordnungswidrigkeit müssen die Verfahren getrennt laufen. Die Feststellungen des Gerichts in dem einen Verfahren binden die Verwaltungsbehörde nicht; ebensowenig tritt umgekehrt eine Bindung ein.

Die **Rechtskraft des Bußgeldbescheides** erstreckt sich auch auf die Tat als Straftat; die Staatsanwaltschaft kann die Tat als Straftat nur auf Grund neuer Tatsachen oder Beweismittel verfolgen, wobei es auf das Ermittlungsergebnis des Bußgeldverfahrens ankommt, gleichgültig, ob sich die Staatsanwaltschaft Einsicht in die Akten verschafft hat oder nicht.

c) Dieses Verhältnis des Bußgeldverfahrens zum Strafverfahren würde **bei der Umstellung der Verkehrsübertretungen zu folgenden Unzuträglichkeiten** führen: Im **Vorverfahren** gäbe es bei zweifelhafter Sach- und Rechtslage (Gemeingefahr oder nicht) ein **Hin und Her** zwischen Staatsanwaltschaft und Verwaltungsbehörde;

evtl. käme es zur Bestimmung der Zuständigkeit zu einer Entscheidung des Landgerichts.

In jedem einzelnen Falle müssen sich **zwei Behörden mit derselben Sache** befassen. Die Staatsanwaltschaft riskiert die volle Rechtskraft, wenn sie sich nach Zustimmung des Bußgeldbescheides keine genaue Kenntnis von den Akten verschafft. Im **gerichtlichen Verfahren** kommt es unter Umständen **nicht zu einer endgültigen Entscheidung über die Tat**. Wird im gerichtlichen Verfahren z. B. die Gemeingefahr verneint und bleibt nur eine einfache Vorfahrtsverletzung übrig, so nimmt das Verfahren bei der Verwaltungsbehörde wieder seinen Anfang.

Werden wegen eines Verkehrsunfalles beide Verkehrsteilnehmer verfolgt, so werden die **Verfahren auseinandergerissen**, wenn der eine nur einer einfachen Verkehrszuwerdung, der andere der fahrlässigen Körperverletzung beschuldigt wird. Derselbe Sachverhalt wird in verschiedenen Verfahren mit der **Möglichkeit widersprechender Entscheidungen** untersucht.

II. Der Ansatzpunkt zur Lösung

Die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten offenbaren deutlich das Auseinanderklaffen von materiellrechtlicher Regelung und Prozeßrecht. Das Bußgeldverfahren des OWiG ist **nicht mehr** das **verfahrensrechtliche Spiegelbild** der materiellen Tatbestandsbewertung, es ist spätestens durch die Entwicklung, die das materielle Ordnungswidrigkeitenrecht genommen hat, zum Zerrbild geworden. Daß hier entweder im Verfahrensrecht oder aber im materiellen Recht eine Fehlentwicklung stattgefunden hat, ist schwerlich zu bestreiten.

1. Ursachen der Fehlentwicklung

Folgerichtig wäre es, den Versuch zu unternehmen, festzustellen, ob die Ursache dafür im materiellen Recht oder im Verfahrensrecht begründet ist, und dann die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Mit anderen Worten: Man könnte ja auch die Reformbedürftigkeit des Verfahrensrechts bestreiten mit der Begründung, die Verfahrensregelung gehe zu Recht von einem vorgegebenen wesensgemäßen Unterschied zwischen kriminellem Unrecht und Verwaltungsunrecht aus; nur habe sich der Gesetzgeber in der Bewertung der Tatbestände nicht daran gehalten.

Ich will dieser Fragestellung nicht ausweichen, obwohl diese Untersuchung nahezu theoretisch sein dürfte. Der Trend zur Ordnungswidrigkeit ist, wie ich schon ausführte, kaum aufzuhalten, geschweige denn kann die Entwicklung zurückgedreht werden. Vorgegenwärtigen wir uns gleichwohl die Grundlagen die zu dieser Entwicklung geführt haben:

a) In die **Gesetzgebung** ist die **Trennung zwischen Kriminalunrecht und Ordnungsunrecht erstmals nach 1933** eingeführt worden, und zwar **auf dem Gebiet des Wirtschaftsstrafrechts**. Diese Trennung ist — und das scheint mir besonderer Hervorhebung wert — **nicht so sehr aus rechtsdogmatischer Sicht** erfolgt, sondern **vor allem aus praktischen Erwägungen**: Es erschien zweckmäßig, der Verwaltungsbehörde, die in diesem Bereich gleichsam am Feind saß, d. h. beim Vollzug der Gesetze die Zuwiderhandlung feststellte und ermittelte, in geringfügigen Fällen auch die Befugnis zur Aburteilung einzuräumen und die Justiz so gleichzeitig zu entlasten, wofür bei der immer stärker werdenden Zunahme solcher Delikte ein dringendes Bedürfnis bestand. Die **Theorie von der Artverschiedenheit** zwischen Kriminalunrecht und Ordnungsunrecht hat bei dem gesetzlichen Taufakt eigentlich nur

Patin gestanden, wenn sie auch eine sehr willkommene Patin gewesen ist. Sie hat aber nicht die Kraft gehabt, dem Gesetzeskind „Ordnungsstrafrecht“ ein eigenes Leben gegenüber dem Kriminalstrafrecht einzuhauchen. Das **Ordnungsstrafrecht** erhielt **nicht einmal eigenständige Tatbestände**, sondern lebte von den Kriminaltatbeständen und unterschied sich von dem Kriminalunrecht lediglich darin, daß „**an der Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung kein öffentliches Interesse bestand**“. Als Beispiel hierfür sind § 15 der Verordnung über den Warenverkehr (zuletzt i.d.F.d.B. vom 11. 12. 1942, RGBl. I S. 685) und § 4 der Verbrauchsregelungs-Strafverordnung (zuletzt i.d.F.d.B. vom 26. 11. 1941, RGBl. I S. 734) zu nennen.

b) Daß es bei dieser Ausgangssituation später zu der Verfahrenslösung des OWiG hatte kommen können, hat vor allem rechtspolitische Gründe:

Die **unscharfe Abgrenzung** zwischen Kriminalunrecht und Ordnungsunrecht führte zu einer beträchtlichen **Machtausweitung der Verwaltungsbehörde**. Sie entschied allein und ohne Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft darüber, ob an der Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung ein öffentliches Interesse bestand oder nicht. Die Gesetzgebung nach 1945 beseitigte zunächst diese Machtausweitung der Verwaltungsbehörden: Das **Bewirtschaftungsnotgesetz** vom 13. 10. 1947 (WiGBl. 1948 S. 3) **warf das Steuer herum und legte die Entscheidung** darüber, ob an der Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung ein öffentliches Interesse bestand, **in die Hände der Staatsanwaltschaft**. Die Verwaltungsbehörde mußte dementsprechend zunächst jede Sache der Staatsanwaltschaft vorlegen und konnte die Tat erst dann ahnden, wenn die Staatsanwaltschaft das öffentliche Interesse verneinte. Diese verfahrensrechtliche Umpflanzung hätte das Ordnungsstrafrecht auf die Dauer nicht überstehen können. Es konnte bei dieser Verfahrensausgestaltung seinen Zweck, die Justiz von Bagatellsachen zu entlasten und eine schlagkräftige Ahndung derartiger Verfehlungen, nicht mehr erfüllen.

Bei den Reformarbeiten zum **WiStG 1949**, auf dessen Grundlagen das heutige Gesetz über Ordnungswidrigkeiten fußt, wurde dieser Nachteil der voreilig vorgenommenen Umpflanzung denn auch erkannt. Man hielt es zudem für **rechtspolitisch untunlich, der Justiz** gegenüber der Verwaltungsbehörde eine **bevorrechtigte Stellung** einzuräumen. Beides ist der Grund gewesen, nach einer schärferen Trennung zwischen der Zuständigkeit der Justiz und der Verwaltungsbehörde zu suchen. Es war im Prinzip richtig, die verfahrensrechtliche Lösung, um die es ja vor allem ging, vom Materiellen her zu finden, d. h. in einer materiellen Unterscheidung zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Hier kam die These James Goldschmidts von der Artverschiedenheit des Kriminalunrechts gegenüber dem Verwaltungsunrecht zu Hilfe. So entstand die von Eberhard Schmidt gefundene Abgrenzungsformel des § 6 WiStG 1949, die heute als § 3 WiStG 1954 in etwas abgewandelter Form noch gültig ist. Die auf der materiellen Unterscheidung von Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht aufgebaute verfahrensrechtliche Lösung des WiStG 1949 ist dann im wesentlichen in das OWiG übernommen worden.

Im Grunde genommen verdankt also die neu gefundene gesetzliche Regelung des Ordnungswidrigkeitenrechts ihr Dasein vor allem verfahrensrechtlichen und rechtspolitischen Gründen. Die Theorie von der Artverschiedenheit des Kriminalunrechts gegenüber dem Verwaltungsunrecht hat allerdings bei dieser gesetzlichen Neugeburt wieder Patin gestanden, diesmal jedoch mit einem Erfolg, der uns jetzt

bei der Abwertung von Bagatellunrecht in anderen Bereichen als dem Wirtschaftsstrafrecht bange werden läßt: Die Unterscheidung von Kriminal- und Ordnungsunrecht ist im OWiG in den Zuständigkeitsabgrenzungen in einer Schärfe durchgeführt, als gelte es, Gegensätze auseinanderzuhalten.

2. Notwendigkeit der Reform des Verfahrensrechts

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß das **materielle Ordnungswidrigkeitenrecht** in seinen Grundlagen **niemals auf der wesensmäßigen Verschiedenheit von Kriminalunrecht und Ordnungsunrecht beruht hat**. Im Grunde genommen ging und geht es immer nur darum, aus dem eigentlichen Strafrecht die **Fälle mit geringem Unrechtsgehalt auszuschneiden**, in denen kein Grund für das sittliche Pathos des Strafens besteht. Daß der Gesetzgeber in den letzten Jahren den Weg der Abscheidung des Bagatellunrechts zu Ordnungswidrigkeiten konsequent weitergegangen ist, erscheint richtig. Es muß auf die Dauer dem Ansehen der Justiz schaden, wenn „Bestrafungen“ massenweise ausgesprochen werden. Das auf der Grundlage des geltenden OWiG deutliche Auseinanderklaffen von materiell-rechtlicher Regelung und Prozeßrecht kann danach **nur durch eine Operation am Verfahrensrecht** beseitigt werden.

III. Neue Wege zur Lösung der verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten

Die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten entstehen aus der Zweigleisigkeit von Bußgeld- und Strafverfahren. Zur Lösung dieser Schwierigkeiten kommt eine Strukturveränderung des geltenden Bußgeldverfahrens in Betracht; bevor ich hierauf eingehe, möchte ich jedoch auch auf die extremen Wege hinweisen, die man in Betracht ziehen könnte, nämlich die Einführung des **Kumulationsprinzips**, die Bestimmung der **Amtsanwaltschaft** zur Bußgeldbehörde oder die Bußgeldkompetenz des **Amtsgerichts**.

1. Einführung des Kumulationsprinzips

Die aus der Zweigleisigkeit folgenden Schwierigkeiten könnten zumindest wesentlich entschärft werden, wenn Geldbuße und Strafe für eine Tat **nebeneinander verhängt** werden könnten, also z. B. für die Geschwindigkeitsüberschreitung eine Geldbuße, für die fahrlässige Körperverletzung daneben eine Geldstrafe, auch wenn die Körperverletzung auf der Geschwindigkeitsüberschreitung beruht. Die Einführung des Kumulationsprinzips, das z. B. für bestimmte Deliktgruppen von Verkehrszuwerhandlungen im Verhältnis von Verwaltungs- zur Kriminalstrafe in Österreich gilt, ist jedoch bei uns wegen des **Verfassungsgrundsatzes** „ne bis in idem“ (Artikel 103 Abs. 3 GG), aber auch aus **rechtspolitischen Gründen** kaum durchführbar.

2. Amtsanwaltslösung

Als weitere Möglichkeit, die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten gleichsam durch einen Kunstgriff zu beseitigen, sei der Vorschlag genannt, im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten und in anderen Bereichen, in denen keine speziellen fachlichen Interessen einer Verwaltungsbehörde berührt sind und in denen die Nähe zum Strafrecht besonders gegeben ist (z. B. Lebensmittelrecht, Übertretungen des StGB), die **Amtsanwaltschaft** zur Verwaltungsbehörde zu bestimmen. Ich habe diese Lösung, die vor mir schon Herr Senatspräsident Lichti und Herr Oberstaatsanwalt Cordier publiziert hatten, in meinem Aufsatz „Künftiges Bußgeldverfahren in Verkehrssachen“ im Deutschen Autorecht 1961 S. 237 ff vertreten.

Im einzelnen darf ich auf die dort näher dargelegten Gründe verweisen. Ergänzend möchte ich nur anführen, daß für den Gedanken, in diesem Bereich Zuständigkeitsstreitigkeiten dadurch zu vermeiden, daß man eine zweifache Zuständigkeit in einer Hand legt, sie also in Personalunion vereinigt, die **Regelung in Österreich** sprechen mag: Der Bezirkshauptmann vertritt dort die Anklage vor dem Bezirksgericht und ist gleichzeitig für die Ahndung von Verwaltungsstrafdelikten im Verwaltungsstrafverfahren zuständig.

Ich will jedoch nicht verhehlen, daß mein Vorschlag bisher auf wenig Gegenliebe gestoßen ist; er hat weder in der Strafrechtsabteilung, noch bei der Rechtsanwaltschaft oder den Richtern Resonanz gefunden. Darum möchte ich ihn hier nicht vertiefen.

3. Amtsrichterlösung

Scheiden diese Möglichkeiten aus, dann bleibt gar kein anderer Weg als den, daß **Bußgeldverfahren dem Strafverfahren** zumindest stark **anzunähern**. Es muß also z. B. die Möglichkeit vorgesehen werden, daß das Gericht im Strafverfahren auch Geldbuße verhängen kann, daß die Staatsanwaltschaft die Verfolgung wegen einer Ordnungswidrigkeit übernimmt und daß im gerichtlichen Bußgeldverfahren auch über die strafrechtliche Seite des Falles entschieden werden kann. Dabei entstehen jedoch **verfassungsrechtliche Sorgen**: Es darf daran erinnert werden, daß das Bundesverfassungsgericht (NJW 1958 S. 1963) zur Begründung dafür, daß die Bußgeldkompetenz der Verwaltungsbehörden mit Artikel 92 GG vereinbar ist, entscheidend auf die unterschiedliche Ausgestaltung des Bußgeldverfahrens im Verhältnis zum Strafverfahren abgestellt hat. Die Frage stellt sich in einem neuen Licht, wenn die **Unterschiede** weitgehend **eingeebnet** werden, evtl. auch die Einführung der Ersatzhaft bei Ordnungswidrigkeiten für notwendig gehalten wird. Soll man die verfassungsrechtlichen Bedenken ausräumen, dann müßte man künftig das Amtsgericht zur Bußgeldbehörde bestimmen, eine Lösung, zu der insbesondere der **Strafrechtsausschuß der Bundesrechtsanwaltskammer** neigt. Die Amtsrichterlösung würde praktisch der Lösung des geltenden Rechts nach § 413 StPO entsprechen und nicht nur die verfassungsrechtlichen Sorgen nehmen, sondern auch sonst wesentliche Vorteile haben: Sie würde eine angemessene Rechtskraftlösung ermöglichen und die Bedenken beseitigen, daß die Verwaltungsbehörden in immer weiterem Maße — bei zum Teil relativ hohen Geldbußstrafen — strafrechtliche „Holzschnitzarbeit“ leisten und daß in zunehmendem Maße bei den Landratsämtern und Stadtverwaltungen eine Art Sondergerichtsbarkeit entstehen wird. Die Amtsrichterlösung würde auch die Problematik der Umwandlung von Geldbuße in eine Ersatzhaft gar nicht entstehen lassen. Andererseits würde diese Lösung **praktisch zu einer völligen Abkehr von der Grundkonzeption des Verwaltungsstrafverfahrens führen**, die — wie ich dargestellt habe — ihren gesetzlichen Ausgangspunkt gerade vom Verfahrensrecht her genommen hat. Wir würden also zu dem Punkt zurückkehren, von dem wir ausgegangen sind und praktisch eingestehen müssen, daß die Abscheidung des Bagatellunrechts vom Kriminalunrecht zwar dem Etikett nach, nicht aber in der Sache gelungen ist, ganz zu schweigen von dem Anliegen, die Justiz zu entlasten. Dabei ist zu beachten, daß man schwerlich auf anderen Gebieten als dem Verkehrsrecht eine verfahrensrechtliche Sonderlösung vorsehen kann. Die Dinge würden sonst noch mehr kompliziert werden. Ob aber auf anderen Gebieten der Verwaltung wieder ge-

nommen werden kann, was sie nach langem Kampf erreicht hat, ist zu bezweifeln.

IV. Die Lösungen bei Beibehaltung der Bußgeldkompetenz der Verwaltungsbehörde

Legt man die Befugnis zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nicht in die Hände des Gerichts, sondern beläßt man sie — entsprechend dem Ausgangspunkt des Ordnungsstrafrechts — in den Händen der **Verwaltungsbehörden**, so müssen zwei Fragenkomplexe geklärt werden, nämlich **erstens, welche Behörde** für die Verkehrsordnungswidrigkeiten als Bußgeldbehörde vorzusehen ist, und **zweitens, inwieweit das Bußgeldverfahren dem Strafverfahren anzunähern** ist.

1. Straßenverkehrsamt oder Polizei als Bußgeldbehörde

Als Bußgeldbehörde für die Verkehrsordnungswidrigkeiten kommen dann in Betracht die für den Verkehr zuständige untere Verwaltungsbehörde, also praktisch die Straßenverkehrsämter und die Polizei.

Gegen die Bestimmung des **Straßenverkehrsamtes** bestehen sehr starke Bedenken, und zwar aus sehr vielen Gründen. Nur in Schlagworten seien genannt: Keine Erfahrungen auf strafrechtlichem Gebiet, deshalb erhebliche Anfangsschwierigkeiten; notwendige Heranziehung neuen Personals; geringe Autorität der Entscheidungen und geringes Vertrauen der Öffentlichkeit wegen Weisungsgebundenheit der Behörde, deshalb Gefahr vermehrter Rechtsmittel; Berücksichtigung verwaltungspolitischer Zweckmäßigkeitgesichtspunkte. Gegen die Übertragung der **Bußgeldkompetenz** auf die **Polizei** wird vor allem ein Bedenken erhoben, das mit dem Stichwort „**Gefahr einer Vertrauenskrise**“ zwischen Verkehrsteilnehmer und Polizei gekennzeichnet wird. Man sollte dies nicht überschätzen. Die Polizei hat schon früher erfolgreich mit Strafverfügungen gearbeitet. Für ihre Zuständigkeit spricht entscheidend der Gesichtspunkt, daß sie „am Feind“ ist, die Sachen ohnehin ermittelt, daß sie also in dem Bereich der Verkehrszuwerhandlungen von dem Gedanken des Verwaltungsstrafrechts her die „**geborene**“ Behörde ist.

2. Annäherung des Bußgeldverfahrens an das Strafverfahren

Bei der Frage, inwieweit das Verhältnis von Straf- und Bußgeldverfahren zumindest beweglicher gestaltet werden kann, kommen **im Prinzip zwei Lösungen** in Betracht:

a) Die **Eigenständigkeit des Bußgeldverfahrens bleibt grundsätzlich gewahrt**, d. h. Bußgeldverfahren und Strafverfahren laufen grundsätzlich auf **verschiedenen Gleisen**; sie werden jedoch durch Weichen miteinander verbunden. Das bedeutet in groben Zügen:

Im **Vorverfahren** wird der negative Kompetenzkonflikt dadurch beseitigt, daß die Entschließung der Staatsanwaltschaft, die Tat sei keine Straftat, die Verwaltungsbehörde bindet.

Im **gerichtlichen Verfahren**, also im Verfahren nach Einspruch gegen den Bußgeldbescheid, wirkt die Verwaltungsbehörde mit — eine eigentümliche Vorstellung, wenn man an die Zuständigkeit der Polizei oder des Straßenverkehrsamtes denkt. Der Amtsrichter legt bei Verdacht einer Straftat die Sache der Staatsanwaltschaft vor, die **bei demselben Gericht Anklage** erheben kann.

Das Gericht kann **im Strafverfahren Geldbuße** festsetzen, wenn sich herausstellt, daß nur eine Ordnungswidrigkeit übrig bleibt.

In den Fällen des **Zusammenhanges** kann die Staatsanwaltschaft **auch wegen der Ordnungswidrigkeit Anklage** erheben.

Diese Lösung führt zu **kaum lösbaren Spannungen**:

Da die Staatsanwaltschaft — die Strafverfolgungsbehörde — im gerichtlichen Überprüfungsverfahren nicht beteiligt ist, kann **auf strafrechtlicher Seite schwerlich eine Rechtskraft** eintreten, obwohl ein Gericht die Tat nachgeprüft hat. Das ist rechtspolitisch äußerst bedenklich. Der Richter ist bei dieser Lösung unter Umständen **gezwungen, die Tat sehenden Auges nur als Ordnungswidrigkeit abzuurteilen**, wenn die Staatsanwaltschaft nach Vorlage der Akten die Erhebung der Anklage ablehnt. Auf der Grundlage dieser Zweigleisigkeit entstehen auch kaum lösbare **Schwierigkeiten im Rechtsmittelverfahren** — das Revisionsgericht beurteilt die Tat als Straftat oder zieht dies in Betracht — und im Nachverfahren, d. h. bei nachträglicher Anklage, ebenso im Rechtsmittelverfahren bei Zusammenhangstaten. Wir haben dies im einzelnen durchkonstruiert. Glauben Sie mir, die Konstruktion war so kompliziert, daß wir unsere eigenen Entwürfe bereits nach einem kurzen zeitlichen Abstand kaum noch verstanden haben.

b) Die **andere Lösung**, die im Prinzip in Betracht kommt — ich will von Modalitäten absehen —, würde etwa wie folgt aussehen:

Die **Eigenständigkeit des Bußgeldverfahrens reicht nur bis zum Einspruch**; die Verwaltungsbehörde ermittelt also nur den Sachverhalt und erläßt den Bußgeldbescheid. Doch kann auch die Staatsanwaltschaft, wenn sie mit der Sache befaßt ist, die Verfolgung übernehmen und den Erlaß eines Bußgeldbescheides beim Amtsrichter beantragen, ebenfalls bei Zusammenhangstaten. Der Bußgeldbescheid der Verwaltungsbehörde wird der Staatsanwaltschaft **nicht** zugestellt. Er kann deshalb keine unbeschränkte Rechtskraft erlangen, also die strafrechtliche Seite nicht erfassen.

Vom Einspruch ab geht die Sache in die Hände der Staatsanwaltschaft über und das weitere Verfahren läuft, abgesehen von Vereinfachungsvorschriften, **nach der Strafprozeßordnung**. Ob man der Verwaltungsbehörde in gewissen Bereichen (Wirtschaftsstrafrecht im engeren Sinne) eine Nebenklagebefugnis einräumen will oder nicht, müßte man prüfen.

Bei dieser verfahrensrechtlichen Konstruktion, der der Strafrechtsausschuß des Deutschen Richterbundes den Vorzug eingeräumt hat, würde die Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Verkehrsübertretungen (künftig Ordnungswidrigkeiten) in den Fällen zuständig sein, in denen sie auch heute mit Verkehrsübertretungen wegen des Verdachts eines Verkehrsvergehens oder wegen des Zusammenhangs mit einem Verkehrsvergehen befaßt wird. Damit bleiben **einerseits** die Vorteile des sog. Frankfurter Verfahrens auch nach der Umstellung der Verkehrsübertretungen auf Ordnungswidrigkeiten erhalten. Die Staatsanwaltschaft würde ihre Zuständigkeit nur in den Fällen verlieren, in denen von vornherein nur eine Verkehrsübertretung Gegenstand des Verfahrens ist. Mit solchen Sachen wird sie aber auch heute nur ganz ausnahmsweise befaßt, nämlich dann, wenn es sich um einen Verkehrsunfall mit größerem Sachschaden bei zweifelhafter Sach- oder Rechtslage handelt. Alle anderen Fälle werden durch die gerichtliche Strafverfügung erledigt. Das Verfahren wegen Verkehrsübertretungen würde **anderer-**

C. Schlußbetrachtung

Sie werden als Praktiker mit mir darin übereinstimmen, daß die Problematik der Umstellung von Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten ihren Angelpunkt in der Ausgestaltung des künftigen Bußgeldverfahrens hat. An sich sollte es allein darum gehen, für die Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen ein **einfaches, schnelles und bewegliches Verfahren** ohne großen Personal- und Verwaltungsaufwand zu finden, welches die notwendigen Rechtsgarantien des Betroffenen achtet. Aber diese „Ideallösung“ muß — und das macht die Sache so schwierig — hineingestellt werden in eine **Entwicklung**, die man schwerlich zurückdrehen kann (auch wenn man sie aus heutiger Sicht für verfehlt hält), sie muß gefunden werden trotz des **Kampfes zwischen Justiz und Verwaltung**, von dem Wolf sagte, er sei unversöhnlich, unabweisbar und niemals endend, und sie muß Bestand haben auf dem Boden der Verfassungswirklichkeit eines **Rechtsstaates**, der den Nachteil hat, sehr aufwendig zu sein. So entstehen schon im Grundsätzlichen kaum lösbare Gegensätze und Spannungen, die in Fragen der möglichen Einzelausgestaltung noch verstärkt werden. Ich habe dies im einzelnen zu begründen versucht und Ihnen auf der Grundlage der bisherigen Vorarbeiten die in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten mit ihren Vor- und Nachteilen aufgezeigt. Mein Beitrag sollte insbesondere dem Zweck dienen, die Dinge komplex zu sehen, um so eine gewisse Grundlage für die Diskussion zu geben. Ich bin sicher, daß die Diskussion in diesem Arbeitskreis deutlich machen wird, wie schwer es ist, in der Ausgestaltung des künftigen Bußgeldverfahrens eine perfekte und überzeugende Lösung zu finden.

Ab sofort können wir Ihnen die neue

Patent-Sammelmappe

für die Fachzeitschrift „**kraftfahrt und verkehrsrecht**“ liefern. Für DM 4,90 zuzüglich Porto können Sie diese Mappe erhalten und haben so einen wertvollen Einband für Ihre Zeitschrift.

Die neue Patent-Sammelmappe in Ihrem Bücherschrank und Sie haben das gewünschte Material stets griffbereit.

Bestellen Sie bitte beim

Auto und Erdöl Presse-Verlag

Horst Seidewinkel KG

Hamburg 26 - Sorbenstraße 6 - Ruf 26 10 42/43