

Streiflicht

MPU nach vielen Parkverstößen oder Verwarnungsdelikten doch nicht rechtmäßig?

Wir haben es immer wieder mit Kraftfahrern zu tun, die recht häufig Parkverstöße begehen, dann die Verwarnungsgelder bezahlen, davon ausgehen dass die Sache erledigt wäre, und dann umso mehr staunen, wenn die Bußgeldstelle die Informationen über die (eigentlich schon bezahlten und erledigten) 50 – 80 Parkverstöße an die Führerscheinstelle weiterreicht, die daraufhin aufgrund bestehender Zweifel an der Fahreignung eine MPU anordnet.

Es gibt inzwischen einige Urteile, die die Rechtmäßigkeit der MPU und auch einen weitergehenden Führerscheinentzug bei Nichtbeibringung der MPU bei häufigen Parkverstößen vertreten. So der Beschluss des OVG Münster vom 18. 1. 2006 AZ 16 B 2137/05¹ und das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg, 1. Senat, Entscheidungsdatum: 10. 12. 2007, Aktenzeichen: OVG 1 S 145.07²

Das OVG Berlin-Brandenburg, 16. 10. 2008 – 1 M 10.08 schließt sich zwar dem Rechtsgrundsatz des Bundesverwaltungsgerichts an: „In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Senat wiederholt angeschlossen (...) hat, ist insoweit geklärt, dass bei der Prüfung der Kraftfahreignung geringfügige Verkehrsordnungswidrigkeiten, insbesondere Verstöße gegen Vorschriften des ruhenden Verkehrs, grundsätzlich mit Blick auf ihr geringes Gefährdungspotential außer Betracht zu bleiben haben.“ Dennoch ist das Oberverwaltungsgericht der Ansicht, dass davon eine Ausnahme zu machen sei, wenn „auf ein Jahr gesehen nahezu wöchentlich ein geringfügiger Verstoß zur Anzeige gelangt“.³

Alle Urteile gehen jedoch selbstverständlich von der Prämisse aus, dass es rechtmäßig sei, dass die gespeicherten Daten von abgeschlossenen Verwarnungsvorgängen weiter zum Zweck der Beurteilung der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen verwertet werden dürfen. In sämtlichen Urteilen wird die Rechtmäßigkeit der Speicherung und vor allem der Verwendung dieser Daten niemals in Frage gestellt.

Daher müssen sich folgerichtig diese Fragen stellen:

Dürfen Daten von abgeschlossenen Verwarnungsverfahren über den erforderlichen Zeitraum hinaus, der die Abwicklung des Vorganges betrifft, von der Bußgeldstelle gespeichert werden? Dürfen diese Daten von der Bußgeldstelle an die Führerscheinstelle weitergegeben werden? Wenn dies dann schon erfolgt sein sollte, dürfen diese Daten als Beweismittel und -grundlagen vor Gericht verwertet werden oder unterliegen sie quasi einem Beweisverwertungsverbot?

Der Gesetzgeber sieht nur eine zentrale Stelle zur Speicherung von relevanten Verkehrsordnungswidrigkeiten vor.

§ 28 StVO führt dazu aus: Führung und Inhalt des Verkehrszentralregisters

(1) Das Kraftfahrt-Bundesamt führt das Verkehrszentralregister nach den Vorschriften dieses Abschnitts.

(2) Das Verkehrszentralregister wird geführt zur Speicherung von Daten, die erforderlich sind

1. für die Beurteilung der Eignung und der Befähigung von Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen

Im Umkehrschluss heißt dies, dass Delikte wie Verwarnungsdelikte unterhalb von 40 Euro und damit unterhalb der Punktegrenze für sich einzeln genommen keine Anhaltspunkte für die Beurteilung der Eignung und der Befähigung von

Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen liefern, dies wird ja auch in dem oben zitierten Rechtsgrundsatz des Bundesverwaltungsgerichtes deutlich zum Ausdruck gebracht.

Gemäß § 2 Abs. 12 Satz 2 StVG muss jedoch eine Vernichtung der Unterlagen unverzüglich (ohne schuldhaftes Zögern, d. h. nach Eingang des Verwarnungsgeldes) erfolgen:

„...Soweit die mitgeteilten Informationen für die Beurteilung der Eignung oder Befähigung nicht erforderlich sind, sind die Unterlagen unverzüglich zu vernichten.“

Nach dieser Norm ist der Behörde kein Spielraum eingeräumt, Daten des einzelnen Verstoßes zu speichern und so dann weiterzuleiten.

Die Rechtsgrundlage, nach der die Bußgeldstelle Verwarnungsdelikte über mehrere Jahre speichern darf, ist einzig und alleine durch die Vorschriften der Haushaltsordnung definiert. In Berlin findet sich z.B. in der Ausführungsverordnung der Landeshaushaltsordnung § 71 Anlage 2–4 der Passus, dass Rechnungsunterlagen sechs Jahre lang aufzubewahren sind. Für den Nachweis der Ein- und Ausgaben von Geldern, die für Ordnungswidrigkeiten gezahlt werden, kann und muss also die Bußgeldstelle die Zahlungsbelege sechs Jahre aufbewahren bzw. speichern, damit sie jederzeit den haushaltstechnisch ordnungsgemäßen Umgang nachweisen kann. Das ist ja zunächst für diesen fiskalischen Zweck nachvollziehbar, aber auch nur für diesen.

Es darf nicht angehen, dass diese haushaltsbezogenen Daten trotzdem weiter aus völlig zweckfremden Gründen genutzt werden – es gibt keine Rechtsgrundlage, nach der die Bußgeldstelle diese Daten anderweitig nutzen darf, im Gegenteil.

Die Datenschutzbeauftragten verschiedener Länder haben das Problem bereits seit längerer Zeit erkannt und beschrieben. Teilweise ist die Vorgehensweise in manchen Bundesländern bereits geändert worden. Hier der Landesbeauftragter für Datenschutz in Rheinland-Pfalz im Neunzehnten Tätigkeitsbericht nach § 29 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz – LDSG – für die Zeit vom 1. 10. 2001 bis 30. 9. 2003, Kapitel 14.8.3: Datenspeicherung bei gezahltem Verwarnungsgeld auf Seite 78:

„Hier wies der Landesbeauftragte für Datenschutz das (einsichtige) Ordnungsamt darauf hin, dass es im Straßenverkehrsgesetz keine Rechtsgrundlage gibt, die es den örtlichen Behörden erlaubt, erteilte Verwarnungen wegen Zuwiderhandlungen im ruhenden Verkehr zu speichern.“⁴

Im Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern 1994/1995 finden sich folgende Ausführungen:⁵

„2.4.1 Speicherung von Wiederholungsfällen bei Verstößen“

1 <http://www.wkdis.de/rechtsnews/ovg-nordrhein-westfalen-hartnaeckige-verstoesse-gegen-parkvorschriften-koennen-zur-entziehung-der-fahrerlaubnis-fuehren-85298>

2 <http://www.fahrerlaubnisrecht.de/Urteile%20Eignung/Urteil%20%20OVG%20Berlin-Brand%20-%201%20S%20145-07%20-%2010.12.2007.htm>

3 <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/1t6z/bs/10/page/sammlung.psm?doc.hl=1&doc.id=JURE090029386%3Ajuris-r01&documentnumber=2&numberofresults=17&showdoccase=1&doc.part=L¶mfromHL=true#focuspoint>

4 <http://www.datenschutz.rlp.de/downloads/tb/tb19.pdf>

5 http://www.lfd.m-v.de/dschutz/taetberi/tb2/2_204.html

ßen im ruhenden Verkehr

Aufgrund einer Anfrage eines Kollegen habe ich mich beim auch für das Verkehrsrecht zuständigen Wirtschaftsminister darüber informiert, ob die Ordnungsbehörden unseres Landes die im Rahmen von Verwarnungs- und Bußgeldverfahren erhobenen und gespeicherten Daten auch für die Feststellung von Mehrfachverstößen nutzen.

Die Recherchen ergaben, dass eine Reihe von Behörden automatisierte Verfahren zur Abwicklung der Verwarnungs- und Bußgeldverfahren einsetzen. Sobald die gebührenpflichtige Verwarnung wirksam geworden ist, löschen einige Behörden die Daten. Andere speichern die Daten auch über diesen Zeitpunkt hinaus. Eine Ermittlung von Mehrfachtätern wäre in diesem Zusammenhang softwareseitig prinzipiell leicht möglich. Hiervon haben die Ordnungsbehörden unseres Landes bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht. Als Rechtsgrundlage für die Speicherung der Daten wurde auf die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes verwiesen.

Ich habe dem Minister mitgeteilt, dass eine Speicherung dieser Daten durch die Ordnungsbehörden auf der Grundlage der allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen nicht zulässig ist. Das Landesdatenschutzgesetz als Auffanggesetz kann nur dann als Rechtsgrundlage herangezogen werden, wenn bereichsspezifische Vorschriften eine vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte Regelungslücke enthalten. Die Speicherung von Angaben über Maßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrsrechts ist aber bereichsspezifisch und abschließend in den Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes über das Verkehrszentralregister geregelt. Neben dieser zentralen Registrierung der gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Entscheidungen ist eine Erfassung von Wiederholungsfällen in örtlichen Karteien bzw. Dateien unzulässig. Insofern kommt eine Speicherung dieser Daten auf der Grundlage des Landesdatenschutzgesetzes nicht in Betracht.

Der Minister teilt meine Rechtsauffassung und hat sie den Kreisordnungsbehörden mit der Bitte um künftige Beachtung zur Kenntnis gegeben.“

Auch der Datenschutzbeauftragte von Brandenburg vertritt in seinem Tätigkeitsbericht 2002 unter 4.1.4 Datenschutz in Bußgeldverfahren eine sehr ähnliche Rechtsauffassung:

„Nach Zahlung der Geldbuße ist der Bußgeldbescheid rechtskräftig geworden und die Wiederaufnahme des Verfahrens als Ordnungswidrigkeit oder Straftat gem. § 84 Ordnungswidrigkeitengesetz ausgeschlossen. Das Bußgeldverfahren ist erledigt oder wird nach Zahlung des Verwarnungsgeldes gar nicht erst eingeleitet. Nach Zahlungseingang ist die personenbezogene Speicherung somit nur solange erforderlich, bis die ordnungsgemäße Erledigung geprüft und festgestellt worden ist. Nach unserer Auffassung sollte dieser Zeitraum nicht länger als drei Monate sein. Die weitere Speicherung des Datensatzes im aktuellen Datenbestand wird unzulässig, weil er nicht mehr erforderlich ist. Daher ist auch die Nutzung des personenbezogenen Datensatzes zu anderen Verwaltungszwecken unzulässig.“⁶

Noch deutlicher formuliert es der Datenschutzbeauftragte von Sachsen-Anhalt.

Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt vom 1. 4. 1995 – 31. 3. 1997:

„29.4 Speicherung von Wiederholungsfällen bei Verstößen im ruhenden Verkehr.

Mit einem Erlass vom 5. 1. 1996 zum o. g. Sachverhalt hat das Ministerium des Innern die Führung manueller Karteien wie auch automatisierter Dateien durch Kommunen zu

diesem Zweck für unzulässig erklärt. Ebenso unzulässig ist nach diesem Erlass auch die diesbezügliche systematische Auswertung der aus kassentechnischen Gründen zu Verwarnungsgeldverfahren geführten örtlichen Dateien. Die Unzulässigkeit ergibt sich aus den bestehenden Regelungen des StVG, die in den §§ 28 bis 30a StVG insoweit abschließende Bestimmungen enthalten.

Im August 1996 setzte das Ministerium des Innern den Landesbeauftragten über eine Vollzugsmeldung der zuständigen Regierungspräsidien von der Umsetzung des o. g. Erlasses in Kenntnis. Der Landesbeauftragte begrüßt diese datenschutzrechtliche Klarstellung.

Wiederholte Anfragen von Ordnungsämtern in der Folgezeit sowie eingegangene Meldungen zum Dateienregister von sog. „OWi-Dateien“ lassen aber beim Landesbeauftragten Zweifel an der wirksamen Umsetzung dieses Erlasses und dessen Kenntnis in der Verwaltungspraxis aufkommen.

Der Landesbeauftragte weist deshalb die Straßenverkehrsbehörden nochmals auf folgende Grundsätze hin:

1. Auch eine automatisiert vorgehaltene „OWi-Datei“ unterliegt dem Zweckbindungsgrundsatz, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum Volkszählungsurteil entwickelt hat. Das bedeutet, dass eine Speicherung und Auswertung von abgeschlossenen Verwarnungsverfahren bei Verkehrsordnungswidrigkeiten zur Erkennung von sog. „Mehrfachtätern“ unzulässig ist. Eine solche automatisierte „OWi-Datei“ soll lediglich dem Zweck dienen, mittels moderner EDV die einzelnen Verfahren schneller und leichter abzuwickeln.

2. Auch der § 17 Abs. 3 OWiG bildet keine Rechtsgrundlage zur Speicherung und Auswertung von Halt- oder Parkverstößen, die als Verwarnung erledigt wurden. Mit der rechtzeitigen Zahlung des Verwarnungsgeldes durch den Betroffenen ist die Sache erledigt und „aus der Welt.“⁷

In den landesrechtlichen Vorschriften von Sachsen-Anhalt wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass rechtswidrig zustande gekommene personenbezogene Datensammlungen nicht für weitere Verwaltungsverfahren benutzt werden dürfen.⁸

„VV Nr. 10 – Zu § 10 DSGVO LSA (Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung)

10.1 Zulässigkeit

Die Zulässigkeit des Speicherns, Veränderns oder Nutzens personenbezogener Daten ist daran geknüpft, dass es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben (Nr.9.1.) erforderlich ist und es für Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind.

10.1.1 Bindung an den Erhebungszweck

Ob das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten im Rahmen des Erhebungszwecks liegt, ist im Falle der Einwilligung nach deren Inhalt zu prüfen. Ansonsten ist der Verwendungszweck regelmäßig in einer Rechtsvorschrift festgelegt oder aus ihr ableitbar. Es kann sowohl sehr enge Zweckbindungen geben (z.B. bei Gesundheitsdaten), als auch weite, z.B. innerhalb der Steuerverwaltung. So dient die Weitergabe von Steuerdaten Steuerpflichtiger innerhalb des Finanzamtes bzw. deren Übermittlung an andere zuständige Finanzämter grundsätzlich dem einheitlichen Zweck der Steuererhebung bei Steuerpflichtigen.

6 http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=51bm1.c.67628.de&template=allgemeintb11_lda

7 <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=19034>

8 <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=20769>

Für die Annahme eines gemeinsamen Zwecks reicht es regelmäßig nicht aus, dass zwischen verschiedenen Aufgaben Ähnlichkeit besteht oder die Aufgaben in einem gewissen zeitlichen, räumlichen oder sachlichen Zusammenhang stehen.

10.1.2 Bindung an den Zweck der erstmaligen Speicherung

Als nicht erhoben gelten solche Daten, die der verantwortlichen Stelle ohne Anforderung zugegangen sind, z.B. unverlangte Mitteilungen Dritter oder auf Grund besonderer Rechtsvorschrift durch öffentliche Stellen übermittelte Daten.

10.1.2.1 Unzulässig zugegangene oder erhobene Daten

Bestehen in Fällen des Abs. 1 Satz 2 Anhaltspunkte dafür, dass die personenbezogenen Daten der verantwortlichen Stelle unter Verletzung datenschutzrechtlicher Vorschriften zugegangen oder von ihr erhoben worden sind, gilt Folgendes:

Die Pflicht zur Rechtmäßigkeit staatlichen Verwaltungshandelns verbietet grundsätzlich, bisher rechtswidrige Verfahrensweisen oder rechtswidrig zustande gekommene personenbezogene Datensammlungen durch den Beginn eines neuen Verwaltungsverfahrens mit dem Status der Rechtmäßigkeit zu versehen. Zwar gilt im Verwaltungsrecht nicht das im Strafprozess anerkannte enge Beweisverwertungsverbot (z.B. § 136a Abs. 3 Satz 2 StPO), doch kann schon aus dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung der darin zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke nicht völlig ignoriert werden.“

Deutlicher wird man es wohl kaum formulieren können.

Fazit und Ausblick:

Der rechtliche Umgang mit wiederholten Parkverstößen oder Verwarnungsdelikten unterhalb der Eintragungsgrenze im VZR ist in manchen Regionen Deutschlands momentan sehr zweifelhaft und mit geltendem Recht schwerlich vereinbar. Der Fahrerlaubnisinhaber ist in dem Glauben dass mit Begleichung des Verwarnungsgeldes für ihn alles abgeschlossen ist, häufig wird das auch so konkret auf den Verwarnungsgeldangeboten formuliert.

Das abgestufte, sinnvolle und in der Praxis bewährte Vorgehen gegenüber Punktetätern wird durch die Praxis einiger Bußgeldstellen im Zusammenspiel mit den Führerscheinstellen ausgehebelt, für den Fahrerlaubnisinhaber erscheint dieses Vorgehen willkürlich und nicht nachvollziehbar.

Das in den letzten Jahren aufgebaute Vertrauen und die Akzeptanz des Kraftfahrers in das nachvollziehbare System des VZR (auch wenn dies jetzt anderweitig auf dem Prüfstand steht) wird durch ein solches Vorgehen erschüttert und unnötigerweise aufs Spiel gesetzt. Es ist Eindeutigkeit und Klarheit in der Bearbeitungs- und Vorgehensweise zu fordern: Wenn der Gesetzgeber künftig auch die Verstöße unterhalb der Eintragungsgrenze speichern und unter Umständen ahnden möchte, dann sollte er eindeutige und klare Gesetzesgrundlagen dafür schaffen, so dass jedem Fahrerlaubnisinhaber klar ist, dass Verstöße auch trotz bezahlter Verwarnungsgelder über die grundsätzliche Funktion hinaus rechtliche Folgen haben können. Dann sollte analog dem bisherigen System festgelegt werden, auch im Sinne einer Transparenz und Gleichbehandlung, welche genauen Folgen wiederholte Verwarnungsdelikte haben.

Die Rechtspraxis, wie sie derzeit herrscht, dass völlig beliebig und nach Region unterschiedlich, einige Bußgeldstellen nach unterschiedlichen Vorgaben Autofahrer mit häufigen Verstößen im Verwarnungsbereich ohne rechtliche Grundlagen den Führerscheinstellen melden, und diese

dann den völlig überraschten und mit keinem Wort vorher informierten oder gewarnten Autofahrer mit einer MPU-Anordnung konfrontieren, ist rechtlich unhaltbar und sollte daher schnellstens eingestellt werden.

Rechtsanwälte sollten genau diese Verwertungsproblematik zur Entscheidung stellen und die Gerichte oder Führerscheinstellen auf diese Diskrepanz aufmerksam machen. Zwar gibt es ein dem Strafrecht gleiches Beweisverwertungsverbot im Verwaltungsrecht nicht, jedoch ist der Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns auch von den Bußgeldstellen zu beachten und ein Verstoß wegen der Missachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben in Verbindung mit den erlaubten Datenspeicherungen aus der jeweiligen LHO oder der bundesrechtlichen Vorschrift zur Speicherung im VZR von den Verwaltungsgerichten „zu ahnden“. Hierbei kann dies nur dergestalt erfolgen, dass die unrechtmäßig erworbenen und verarbeiteten Daten nicht verwertet werden dürfen, jedenfalls solange nicht bis andere gesetzliche Grundlagen vorhanden sind.

Lutz Mehlhorn, Fachpsychologe für Verkehrspsychologie, Berlin, und Thomas Lehmann, Fachanwalt für Verkehrsrecht, Berlin