

Bericht

der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie

gemäß EntschlieÙung des Nationalrates E 50-NR/XXIII.GP

betreffend

die Erfahrungen auf dem Gebiet der Halter- und Lenkerauskuft von den österreichischen Behörden

1. Das Inkrafttreten des EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetzes – EU-VStVG, BGBl. I Nr. 3/2008, am 1. März 2008 hat an bestehenden Vollzugsdefiziten bei Verwaltungs(Verkehrs)strafsachen mit Auslandsbezug nichts geändert. Es konnte dies schon deswegen nicht, weil das EU-VStVG – in Übereinstimmung mit dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, ABl. Nr. L 76 vom 22.03.2005 S. 16 – nur die gegenseitige (Anerkennung und) *Vollstreckung* von (rechtskräftigen) Entscheidungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Gegenstand hat. Zu einer Vollstreckung der von den österreichischen Verwaltungsstrafbehörden verhängten Geldstrafen in einem anderen Mitgliedstaat (§ 1 Z 2 EU-VStVG) kommt es jedoch (vom Sonderfall Deutschland abgesehen) nur selten: Soweit sich die Durchführung eines (ordentlichen) Verwaltungsstrafverfahrens nicht im Hinblick auf die Einzahlung des Strafbetrages erübrigt, ist es nämlich vielfach gar nicht möglich, das Verwaltungsstrafverfahren mit der Erlassung eines (vollstreckbaren) Strafbescheides abzuschließen. Die Probleme, die bei der grenzüberschreitenden Verfolgung von Verkehrsdelikten auftreten, sind also primär Probleme der Durchführung des Strafverfahrens (einschließlich der Ermittlung des Fahrzeughalters, mag diese auch nach österreichische Rechtslage nicht zum eigentlichen Strafverfahren gehören) und nicht Probleme der Durchführung der Strafvollstreckung.

2. Die wichtigsten Instrumente für die Leistung von Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen im Rahmen der Europäischen Union sind:

- **Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRHÜbk 1959), BGBl. Nr. 41/1969**

Dieses – vom Europarat ausgearbeitete – Übereinkommen gilt innerhalb seines Geltungsbereiches für die Leistung von Rechtshilfe in Justizstrafsachen sowie – innerhalb des Geltungsbereiches des EU-Rechtshilfeübereinkommens 2000 – auch für die Leistung von Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen. Der Geltungsbereich des Übereinkommens ist nicht auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt.

- **Übereinkommen – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union vom Rat erstellt – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-RHÜbk 2000), BGBl. III Nr. 65/2005**

Dieses – vom Rat der Europäischen Union ausgearbeitete – Übereinkommen ergänzt das EuRHÜbk 1959 (sowie das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen 1978 und das so genannte „Benelux-Übereinkommen“) und soll die Anwendung dieser Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erleichtern. Das EU-RHÜbk 2000 gilt sowohl in Justizstrafsachen als auch in Verwaltungsstrafsachen (nach dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 EU-RHÜbk 2000: „in Verfahren wegen Handlungen [...], die nach dem innerstaatlichen Recht des ersuchenden oder ersuchten Mitgliedstaats oder beider als Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften durch Verwaltungsbehörden geahndet werden, gegen deren Entscheidung ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden kann“).

Derzeit (Stand April 2010) sind folgende Mitgliedstaaten der Europäischen Union Vertragsstaaten des EU-RHÜbk 2000: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

Zu beiden Übereinkommen wurden von zahlreichen Vertragsstaaten Erklärungen abgegeben. Ferner bestehen mit einigen Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Israel, Liechtenstein, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) bilaterale „Tochterübereinkommen“ zum EuRHÜbk 1959, welche zum Teil auch für den Rechtshilfeverkehr in Verwaltungsstrafsachen von Bedeutung sind.

Zu nennen ist schließlich der Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen, BGBl. Nr. 526/1990, in dessen Anwendungsbereich auch Verwaltungsstrafsachen fallen.

3. Was die prinzipielle Möglichkeit betrifft, von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen zu erlangen, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Griechenland, Italien, Irland und Luxemburg dem EU-RHÜbk 2000 zehn Jahre nach seiner Unterzeichnung immer noch nicht beigetreten sind. Es besteht daher derzeit keine rechtliche Möglichkeit, von diesen Staaten Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen erhalten. Die italienischen Behörden erteilen auch nur sehr beschränkt Auskünfte über Fahrzeughalter, sodass zahlreiche Verwaltungsstrafverfahren wegen Geschwindigkeitsübertretungen eingestellt werden müssen (allein in der Steiermark sind dies pro Jahr rund 10 000 Strafverfahren betreffend Fahrzeuge mit italienischem Kennzeichen).

Eine partielle Lösung dieses Problems (nämlich im Verhältnis gegenüber Italien und Luxemburg) könnte ein Beitritt Österreichs zum Europäischen Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland vom 15. März 1978, SEV-Nr. 100, darstellen. Dieses Übereinkommen ist am 1. Jänner 1983 objektiv in Kraft getreten und wurde bisher von sechs Mitgliedstaaten des Europarats (Aserbeidschan, Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg und Portugal) ratifiziert. Es handelt sich um das „Zwillingsübereinkommen“ zum Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland, das Österreich bereits im Jahr 1983 ratifiziert hat. Nach einem Beitritt Österreichs zu diesem Abkommen wäre namentlich Italien Österreich gegenüber zur Leistung von Rechtshilfe auch in Verwaltungsstrafsachen verpflichtet. Ob dies an der notorisch schleppenden Behandlung von Amtshilfeersuchen durch die italienischen Behörden etwas ändern würde, sei freilich dahingestellt.

4. Die in der Praxis wichtigste Rechtsgrundlage für die Erteilung von Auskünften über den Halter eines im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugs ist das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr, BGBl. Nr. 289/1982. An sich könnte jedoch auch in einem Rechtshilfeersuchen (gemäß Art. 3 des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens 1959) um die Ermittlung des Fahrzeughalters ersucht werden. Was die Ermittlung des Fahrzeuglenkers (und damit in der Regel: des Täters) betrifft, ist die Stellung eines solchen Rechtshilfeersuchens jedenfalls der einzig mögliche Weg.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass bereits die Ermittlung der Fahrzeughalter und -lenker außerordentlich schwierig und innerhalb der Verjährungsfrist vielfach nicht zu bewältigen ist. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- Verwaltungsstrafsachen mit Auslandsbezug fallen aus dem Rahmen der üblichen Verwaltungsstrafrechtspflege. Sie erfordern angesichts der Vielzahl, der Heterogenität und der Kompliziertheit der anzuwendenden Rechtsvorschriften ein umfangreiches Spezialwissen, über das die Organe der Strafbehörden nicht immer verfügen und das gegenwärtig nicht einmal im Rahmen des rechtswissenschaftlichen Studiums vermittelt wird.
- Verwaltungsstrafsachen mit Auslandsbezug sind außerordentlich personal- und arbeitsintensiv. Eine Vereinfachung der Verfahrensabläufe (etwa durch Verwendung von EDV) ist angesichts des hohen Spezialisierungs- und Individualisierungsgrades nur eingeschränkt möglich.
- Nach geltender Rechtslage sind Rechtshilfe- und Zustellersuchen in der Regel an die Justizbehörden (Gerichte oder Staatsanwaltschaften) des anderen Mitgliedstaates zu richten, vereinzelt wird sogar der Verkehr zwischen den Justizministerien des ersuchenden und des ersuchten Staates verlangt (dies gilt namentlich im Verhältnis zu Frankreich).

Bei der Erledigung von Rechtshilfeersuchen in Verwaltungsstrafsachen ist es bisher vor allem im Verhältnis zu Frankreich und Ungarn gehäuft zu Problemen gekommen: Die Erledigung solcher Rechtshilfeersuchen wird mit zum Teil formalistischer Begründung abgelehnt (in einem Fall lehnte das französische Justizministerium die Erledigung eines in französischer Sprache abgefassten Rechtshilfeersuchens mit der – an sich zutreffenden – Begründung ab, es wäre gemäß den bestehenden Übereinkommen in deutscher Sprache abzufassen gewesen). Zum Teil werden die Verwaltungsstrafbehörden entgegen der maßgeblichen völkerrechtlichen Rechtslage an andere Behörden weiterverwiesen (Litauen) oder sie werden auf andere Instrumente der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit verwiesen, die entweder ungeeignet sind (Frankreich: SCOOPOL; Tschechische Republik: INTERPOL) oder von denen Österreich als Nicht-Vertragsstaat gar keinen Gebrauch machen kann (Frankreich: EUCARIS). Bei einer

unzuständigen Justizbehörde eingelangte Rechtshilfeersuchen werden praktisch ausnahmslos unerledigt an die ersuchende Behörde zurückgestellt (und nicht, wie Art. 18 EuRHÜbk 1959 dies vorsieht, an die zuständige Behörde des jeweiligen Landes weitergeleitet). Die Ungarische Generalstaatsanwaltschaft lehnt die Leistung von Rechtshilfeersuchen in Verwaltungsstrafsachen prinzipiell ab und zwar mit der Begründung, bei den unabhängigen Verwaltungssenaten handle es sich nicht um „auch in Strafsachen zuständige Gerichte“ im Sinne des Art. 3 Abs. 1 EU-RHÜbk 2000. Auch vom französischen Justizministerium wird die Erledigung von Rechtshilfe- und Zustellersuchen österreichischer (Tiroler) Verwaltungsstrafbehörden konsequent und systematisch verweigert.

In der jüngeren Vergangenheit sind ferner Probleme im Rechtshilfeverkehr mit Estland und Lettland aufgetreten.

Eine solche mangelnde Kooperationsbereitschaft der ausländischen (Justiz-)Behörden frustriert die von den Verwaltungsstrafbehörden bereits getätigten erheblichen finanziellen Aufwendungen, verursacht zusätzliche finanzielle Aufwendungen und gefährdet die Möglichkeit eines Abschlusses des Verwaltungsstrafverfahrens innerhalb der Verjährungsfrist bzw. stellt diese grundsätzlich in Frage.

Mögliche Ansätze für eine Lösung dieser außerordentlichen komplexen und kurzfristig realistischerweise nicht lösbaren Probleme wären:

- **Adaptierung des Atlases des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen (EJN) für Zwecke der Zusammenarbeit bzw. Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen**

Der Atlas des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen (EJN) ist auf das gerichtliche Strafverfahren zugeschnitten und für Zwecke der Zusammenarbeit bzw. Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen nur bedingt tauglich. Dieser sollte daher durch eine Erweiterung um zusätzliche Datenarten dahingehend adaptiert werden, dass von den österreichischen Verwaltungsstrafbehörden die für die Leistung von Rechtshilfe in Verwaltungsstrafsachen zuständige Behörde im jeweiligen Mitgliedstaat abgefragt werden kann.

- **Einrichtung eines sicheren elektronischen Netzes, welches eine direkten Datenaustausch über Fahrzeug- und Halterdaten zum Zweck der Durchführung von Strafverfahren wegen Verkehrsübertretungen ermöglicht**

Dies beinhaltet eine Überführung der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente (Prümer Vertrag, EUCARIS) ins Unionsrecht und eine Harmonisierung der bestehenden Systeme bzw. Ansätze. Unabdingbar erscheint auch hier die Schaffung einer dezentralen und direkten Abfragemöglichkeit für die Verwaltungsstraßenbehörden, um sie von der Notwendigkeit der zeit- und kostenaufwändigen Inanspruchnahme von Rechtshilfe in Strafsachen im Einzelfall zu entlasten. Dem korrespondiert eine Entlastung der Justiz- und Verwaltungsbehörden von der Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe in derartigen Fällen.

- **Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Ahndung von Verkehrsverstößen**

Es ist in diesem Zusammenhang geplant, EUCARIS, dem Europäischen Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem beizutreten. Es ermöglicht einen direkten Datenaustausch zwischen den zentralen Fahrzeug- und Führerscheinregistern der beteiligten Staaten, um die aus dem jeweiligen Partnerstaat stammenden Fahrzeuge im Zulassungsverfahren zu identifizieren und festzustellen, ob etwaige Gründe gegen eine beantragte Zulassung vorliegen.

Eine von den Behörden ebenfalls gewünschte direkte Abfragemöglichkeit von personenbezogenen Halterdaten könnte in einem nach dem EUCARIS-Beitritt weiteren Schritt durch Abschluss von bilateralen Zusatzvereinbarungen mit den jeweiligen Staaten bewerkstelligt werden.

Diese direkte Datenabfrage von Halterdaten ohne aufwendigen und sehr oft erfolglosen Schriftverkehr wäre aber für die Behörden der Bundesländer im verwaltungspolizeilichen Bereich eine enorme Hilfe und Erleichterung, etwa bei der Ermittlung von Fahrzeughaltern bei „Radaranzeigen“.

Ein Beitritt Österreichs zu EUCARIS wird in diesem Sinne von den mit der Strafverfolgung im Bereich Führerschein und Fahrzeugzulassung befassten österreichischen Behörden, dem BMI, den Ländern sowie dem BMVIT befürwortet und vorangetrieben.

Im Anschluss an diesen Bericht werden nun Erfahrungsberichte der einzelnen Ämter der Landesregierungen zum EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz, BGBl. I Nr. 3/2008, zusammenfassend dargelegt (Stand März 2009):

Im Folgenden die zusammengefassten Stellungnahmen der einzelnen Bundesländer:

Burgenland:

Burgenland berichtet über Erfahrungen mit den Staaten Ungarn, Italien und Deutschland.

Für Ungarn wird zusammenfassend festgehalten, dass es derzeit keine Möglichkeit gäbe, Zulassungsbesitzer auszuforschen, da keine Stelle genannt wird, die dafür zuständig sei. Eine erfolgreiche Verfolgung sei nur möglich, wenn die Identität zum Zeitpunkt der Anzeigeerstattung feststünde.

Ähnlich Erfahrungen liegen in Bezug auf andere ehemalige Ostblock-Staaten vor.

In Bezug auf Italien ist keine Stelle bekannt, die Auskünfte hinsichtlich des handelsrechtlichen Geschäftsführers bei Delikten mit Firmenfahrzeugen erteilt, sodass diese Anzeigen eingestellt werden müssen.

In Bezug auf Deutschland funktioniert zwar die Ermittlung des Zulassungsbesitzers problemlos, jedoch wird die Vollstreckung von Strafen nach § 103 Abs. 2 KFG verweigert.

Kärnten:

Bisher wurden keine Vollstreckungsansuchen nach dem EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz an Kärnten herangetragen und auch keine Ansuchen an EU-Staaten gestellt.

Prinzipiell gibt es mit Deutschland bei der Halterermittlung bis auf die Problematik des § 103 Abs. 2 KFG keine Schwierigkeiten.

Von Italien werden Halteranfragen gänzlich ignoriert.

Vorschlag Kärntens: Schaffung eines transparenten, einheitlichen Verfahrens zur Lenkerfeststellung festzulegen.

Tirol:

Problematik beginnt bereits bei der Übersetzung der verfahrensrelevanten Schriftstücke, da diese samt Beglaubigung 5 Arbeitstage pro Schriftstück in Anspruch nimmt und die Kosten dafür oft bis zur Hälfte über der Strafhöhe liegen.

Tirol hat beim Bundeskanzleramt um Bekanntgabe sämtlicher „zuständiger“ Behörden/Ansprechpartner in den anderen Mitgliedstaaten angesucht, da ohne diese Informationen eine wirksame Strafverfolgung kaum bis gar nicht möglich sei.

Konkrete Erfahrungen:

Estland: Rechtshilfeersuchen werden nur bearbeitet, wenn ihnen ein gerichtlich strafbarer Tatbestand zugrunde liegt.

Finnland: Derzeit gibt es keine finnischen Gerichtsdolmetscher in Österreich, weshalb eine menschenrechtkonforme Zustellung von Strafentscheidungen nicht möglich ist.

Niederlande: haben ein Zentrum für internationale Rechtshilfeersuchen und ein Zentrum für internationale Vollstreckungsersuchen eingerichtet. Konkrete Erfahrungswerte gibt es derzeit jedoch noch keine.

Niederösterreich:

Da das EU- Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz nur die Vollstreckung der Strafen und nicht das vorangegangene Verwaltungsstrafverfahren betrifft, stellt es keine taugliche Rechtsgrundlage für die Ausforschung und Bekanntgabe eines ausländischen Kraftfahrzeughalters dar.

Bisher wurden von anderen Mitgliedstaaten nur 4 Vollstreckungsansuchen an NÖ Behörden herangetragen (andere Mitgliedstaaten heben praktisch keine rechtliche Möglichkeit, österreichische Lenkerdaten zu erhalten), und noch keines an andere Mitgliedstaaten gerichtet (aufgrund fehlender rechtlicher Möglichkeiten ist die Strafverfolgung im Ausland praktisch unmöglich).

Wien:

Bisher wurden keine derartigen Verfahren geführt bzw. Verfahren an ausländische Behörden abgetreten.

Möglicher Grund: bisher heben lediglich sieben Staaten den Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, ABl. Nr. 76 vom 22.5.2005 umgesetzt, und nur vier Staaten zentrale Anlaufstellen genannt.

Salzburg:

Das EU-VStVG hat keine Lösung der bisherigen Problematik gebracht und stellt derzeit kein zweckmäßiges Instrument für eine effektive Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren dar.

Grund: das EU-VStVG regelt weder die Verpflichtung europäischer Behörden zur Halter- oder Lenkeraskunft, noch die Zulässigkeit der Zustellung von Entscheidungen.

Vorarlberg:

Die Vollziehung des EU-VStVG ist mit hohem bürokratischem und personalintensivem Aufwand verbunden (acht Seiten umfassender Antrag für die Vollstreckung, kostenintensive Übersetzung des Antrages in Amtssprache, welche vom Mitgliedstaat akzeptiert wird)

Bislang wurde noch kein Vollstreckungsersuchen eines anderen Mitgliedstaates an Vorarlberg herangetragen, und auch keines an einen anderen Mitgliedstaat gerichtet.

Es sind derzeit - abgesehen von Deutschland – keine konkreten Ansprechpartner in anderen EU-Mitgliedstaaten bekannt, die zur Erteilung von Lenker- und Halteraskunften herangezogen werden können.

Oberösterreich:

Das EU-VStVG bezieht sich nur auf die Vollstreckung von verhängten Geldstrafen und Geldbußen, nicht aber auch auf die zur Erlangung eines entsprechenden vollstreckbaren Titels zu führenden Verwaltungsstrafverfahren.

Daher sind die Ersuchen um Auskunftserteilung zur Ermittlung der Zulassungsbesitzer oder Lenker in anderen EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Deutschland) in der Regel erfolglos. Meist sind die entsprechenden Ansprechstellen nicht bekannt, sind sie bekannt, bleiben die Anfragen regelmäßig unbeantwortet. Dazu kommt, dass zahlreiche Mitgliedstaaten Anfragen nur in ihrer Amtssprache akzeptieren.

Konkrete Probleme mit Italien:

Die Bearbeitung der Anfragen durch das „Ministerio dei Trasporti in Rom“ erfolgt in der Regel erst nach sechs Monaten, sodass bereits Verfolgungsverjährung gemäß § 31 Abs. 1 iVm. Abs. 2 VStG eingetreten ist.

Konkrete Probleme mit Polen, Tschechischer Republik, Ungarn:

Da der Rahmenbeschluss keine Grundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Daten darstelle, sei aus Gründen des Datenschutzes die Bekanntgabe der Daten des Fahrzeughalters nicht möglich. Ungarn wolle Daten von Fahrzeughaltern überdies nur mehr bei strafgerichtlichen Delikten bekanntgeben.

Folglich hat das EU-VStVG in der Vollzugspraxis bisher noch keine relevante Bedeutung erlangt. Umgekehrt wurden auch keine Ersuchen um Vollstreckung seitens ausländischer Behörden gestellt.

Steiermark:

Bis dato wurden von den steirischen Behörden noch keine Verwaltungsstrafen in anderen EU-Mitgliedsstaaten (ausgenommen Deutschland) vollstreckt. Es ist nahezu unmöglich EU-Ausländer (ausgenommen Deutsche), die in Österreich eine Verwaltungsübertretung begangen haben, zu bestrafen. Einerseits mangelt es an der Mitwirkung der Vertragsstaaten, andererseits ist eine ordnungsgemäße Zustellung von Lenkererhebungen, Straferkenntnissen, Strafverfügungen oder Aufforderungen zur Rechtfertigung in den meisten Fällen unmöglich.

Da durch das Inkrafttreten des EU-VStVG die Einhebung von Sicherheitsleistungen gemäß § 37 a VStG (lt. Durchführungserlass) nicht mehr möglich ist, bleiben auf Grund der oben geschilderten Probleme auch gravierende Delikte, wie Fahren ohne Führerschein, Alkoholdelikte und Ausrüstungsmängel, ungesühnt.

Sogar mit der Bundesrepublik Deutschland gibt es bei Vollstreckungen von Verwaltungsstrafen wegen der Übertretung des § 103 Abs. 2 KFG (Nichterteilen der Lenkerauskunft) Probleme, das eine diesbezügliche Vollstreckung entgegen des bestehenden Vertrages abgelehnt wird.

Abschließend darf zusammengefasst werden, dass das EU-VStVG in der derzeitigen Form eine stumpfe Waffe zur Vollstreckung von Strafen im EU-Ausland ist. Demgegenüber war die Einhebung von Sicherheitsleistungen effizienter.