

Per Email an den Innen- und Rechtsausschuss

Von: Alicia König [<mailto:Alicia.Koenig@kfn.de>]

Gesendet: Freitag, 25. November 2016 08:32

An: Innenausschuss (Landtagsverwaltung SH)

Cc:

Betreff: Stellungnahme: Kein Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität; Drucksache 18/4594

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei die Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4594.

Zu der ergänzenden Frage des Änderungsantrages der Fraktion der PIRATEN- Umdruck 18/6823 haben wir keine Stellung genommen. Es handelt sich hierbei um eine Fragestellung, die nicht aus kriminologischer Sicht, sondern vielmehr allein aus rechtlicher Sicht bewertet und beantwortet werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Alicia König

Alicia König | Juristin (Ass. iur.)

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.
Criminological Research Institute of Lower Saxony
Lützerodestraße 9, 30161 Hannover, Germany

Tel.: +49 (0) 511 34836-70 | Fax: +49 (0) 511 34836-10

E-Mail: Alicia.Koenig@kfn.de | Web: www.kfn.de



Fonds Innere Sicherheit
Ein Förderprogramm der
Europäischen Union



**KRIMINOLOGISCHES
FORSCHUNGSINSTITUT
NIEDERSACHSEN E.V.**

KFN-Lützerodestr.9-30161 Hannover

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Hannover, 25.11.2016

Alicia König, Thimna Klatt, Thomas Bliesener

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Fahrverbot als Hauptstrafe

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP betreffend das Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität (Drucksache 18/4594)

I. Einleitung

Das Fahrverbot nach § 44 StGB wurde durch das StraßenVerkSichG v. 26.11.1964 in das StGB eingeführt.¹ Den Gesetzesmaterialien zufolge war es als „Denkzettel“² gedacht; dementsprechend nicht vordergründig für die Vergeltung für begangenes Unrecht, sondern vielmehr als eine Mahnung neben der eigentlichen Strafe.³

Gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 kann es neben einer Freiheitsstrafe oder einer Geldstrafe ausgeteilt werden (Nebenstrafe). Zudem kann es nur dann verhängt werden, wenn jemand im Zusammenhang mit dem Führen eines Kfz oder unter Verletzung der Pflichten eines Kfz- Führers eine Straftat begangen hat. Es muss nach geltendem Recht immer ein Zusammenhang zum Straßenverkehr vorliegen. Ist dies nicht der Fall, so kommt ein Fahrverbot nach § 44 StGB nicht in Betracht.

¹ BGBl. I, 921.

² BT-Drs. IV/651, 12.

³ BVerfGE v. 16.7.1969– 2 BvL 11/69.

Seit dem 59. Juristentag 1992 wird diskutiert, das Fahrverbot aus § 44 StGB als Hauptstrafe auch bei allgemeiner Kriminalität ohne Bezug zum Straßenverkehr aufzuwerten.⁴ Dieser Vorschlag hat Einzug in die Politik gehalten. Auf Bundesebene sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD die Aufwertung insbesondere für diejenigen Täter vor, bei denen eine Geldstrafe kein fühlbares Übel hervorruft.⁵ Die zwei Hauptstrafen Geld- und Freiheitsstrafe sind aufgrund der fehlenden weiteren Gestaltungsmöglichkeiten in die Kritik geraten.⁶

Nach offiziellen Schätzungen besitzen ungefähr 54 Millionen der volljährigen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland einen Führerschein.⁷ Im Jahr 2015 wurden 376.462 Fahrverbote ausgesprochen. Dies entspricht etwa 68 Prozent der verhängten Fahrerlaubnismaßnahmen (wie etwa der Entziehung der Fahrerlaubnis) insgesamt.⁸

Im Folgenden sollen die wichtigsten Argumente aus juristischer Sicht zusammengefasst und, wo möglich, mit Befunden sozialwissenschaftlicher Forschung ergänzt bzw. untermauert werden. Abgeschlossen wird die Stellungnahme mit einer Einschätzung zur Sinnhaftigkeit der Aufwertung des Fahrverbots als eigenständige Hauptstrafe bei allgemeiner Kriminalität.

II. Argumente für und gegen ein Fahrverbot als Hauptstrafe

Als Argument für das Fahrverbot als Hauptstrafe wurde angeführt, dass die Sanktion eine *kostengünstige Alternative* insbesondere zu häufigen Kurz- und Ersatzfreiheitsstrafen darstellt, da bei der Vollstreckung des Fahrverbotes wesentlich weniger Kosten anfallen.⁹ Ebenfalls angemerkt wurde, dass die *Vollstreckung alsbald nach der Rechtskraft des Urteils* von statten gehen kann.¹⁰ Allerdings zeigen sozialwissenschaftliche Studien, dass schnelle Verfahren im Sinne des Beschleunigungsgebotes nicht unbedingt effektiv sind. So konnte anhand einer Analyse von Daten aus dem Bundeszentralregister gezeigt werden, dass jugendliche und heranwachsende Straftäter, die ein schnelles Verfahren durchlaufen haben, eher rückfällig wurden als jene, deren Verfahren vergleichsweise lange dauerte.¹¹

Die Erfahrung der Rechtspraxis zeigt, dass ein Fahrverbot den Täter in aller Regel empfindlich trifft.¹² Im Gerichtsalltag zeigt sich häufig, dass Täter das Fahrverbot mehr fürchten als eine Geldstrafe.¹³ Obgleich eine abschreckende Wirkung einer Sanktion durchaus zweckmäßig sein kann, ist jedoch

⁴ Schöch, Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug?, Gutachten C zum 59. DJT 1992, C 116.

⁵ Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>, Kap. 5.1., S. 146 (letzter Abruf am 02.11.16).

⁶ von Selle, JR 2002, 227 (231); Wedler, NVZ 2015, 209 (210).

⁷ Nach Schätzung des Kraftfahrt-Bundesamtes: http://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftfahrer/Fahrerlaubnisse/fahrerlaubnisse_node.html (letzter Abruf am 02.11.2016).

⁸ http://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftfahrer/Fahrerlaubnisse/Fahrerlaubnismassnahmen/fahrerlaubnismassnahmen_node.html (letzter Abruf am 02.11.16).

⁹ Heghmanns, ZRP 1999, 297 (299).

¹⁰ Wedler, NVZ 2015, 209 (211).

¹¹ Bliesener & Thomas, ZJJ 2012.

¹² König, NZV 2001, 6 (7).

¹³ Franke, ZRP 2002, 20 (22).

gleichzeitig eine deutliche *Mehrbelastung der Justiz* zu befürchten, da das Fahrverbot häufiger mit den gegebenen Rechtsmitteln bekämpft werden wird.¹⁴

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass ein Fahrverbot die Gefahr der *Sekundärkriminalisierung* erheblich schüren kann, im Speziellen die vermehrte Verwirklichungen des § 21 StVG (Fahren ohne Fahrerlaubnis).¹⁵ Es kann daher durch das Fahrverbot als Hauptstrafe die Ursache für eine neue Straftat gesetzt werden, sodass mit einem Anstieg der Verurteilungen nach § 21 StVG gerechnet werden kann.¹⁶ So wurde beispielsweise in einer australischen Studie festgestellt, dass mit der Anzahl an verhängten Fahrverboten auch die Anzahl an Verurteilungen für Fahren ohne Fahrerlaubnis anstieg.¹⁷ In einer deutschlandweiten Rückfalluntersuchung¹⁸, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, wird berichtet, dass über 20 % der Personen, die ein Fahrverbot erhalten haben oder denen die Fahrerlaubnis entzogen wurde, rückfällig, d.h. erneut strafrechtlich registriert, wurden. Die tatsächliche Prävalenz von Verstößen gegen ein Fahrverbot dürfte sogar noch deutlich höher sein.¹⁹

Zusammenhängend mit der Gefahr der Sekundärkriminalisierung muss die fehlende *Kontrollmöglichkeit* beachtet werden. Wenn eine verurteilte Person den Führerschein für ein Fahrverbot abgegeben hat, besteht das Risiko, dass die betreffende Person dennoch weiterhin ein Fahrzeug führt, ohne dass dies entdeckt, geschweige denn belangt wird. Obgleich das Risiko eines Unfalls mit anschließender Kontrolle nicht ausgeschlossen werden kann, ist das Fahrverbot dennoch nicht in dem Maße kontrollierbar, wie die Vollstreckung einer Geld- oder Freiheitsstrafe. Vielmehr ist zu befürchten, dass sich Personen, gegen die ein Fahrverbot verhängt wurde, über dieses hinwegsetzen, insbesondere, wenn sie das Entdeckungsrisiko als gering einschätzen.²⁰

Noch gravierender ist der Befund, dass Personen, die ohne Fahrerlaubnis ein Kfz führen, ein deutlich erhöhtes *Unfallrisiko* aufweisen und somit eine Gefahr für die Gesellschaft sowie für sich selbst darstellen. Eine britische Studie zeigt, dass das Unfallrisiko bei Personen ohne Fahrerlaubnis (einschließlich derer, denen die Fahrerlaubnis entzogen wurde) 2,7- bis 9-mal so hoch ist wie bei Fahrern, die im Besitz ihrer Fahrerlaubnis sind.²¹ Darüber hinaus sind Unfälle, in die Fahrer involviert sind, denen die Fahrerlaubnis entzogen wurde, signifikant schwerer als Unfälle insgesamt.²²

Während eine Geld- oder Freiheitsstrafe Täter in gleicher Weise sanktionieren, ist dies bei einem Fahrverbot nicht der Fall.²³ Nicht alle Täter sind im Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis und nicht immer steht ein Fahrzeug zur Verfügung.²⁴ Insofern könnte hier der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG betroffen sein und eine Ungleichbehandlung vorliegen.²⁵ Dem muss

¹⁴ König, NZV 2001, 6 (8).

¹⁵ König, NZV 2001, 6 (10).

¹⁶ Wedler, NVZ 2015, 209 (212).

¹⁷ Hoel & Freiberg, Joint ACRS-Travelsafe National Conference, 2008.

¹⁸ Jehle, Albrecht, Hohmann-Fricke & Tetal (2013). Verfügbar unter http://www.bmjv.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/Legalbewaehrung_nach_strafrechtlichen_sanktionen_2004_2007.pdf?__blob=publicationFile&v=3

¹⁹ Knox, Turner & Silcock (2003).

²⁰ vgl. Farrow, Hoel & Stewart (2009).

²¹ Knox, Turner & Silcock (2003); vgl. auch Clark & Bobevski (2008).

²² Harrison (1997); vgl. auch Griffin & DeLaZerda (2000).

²³ von Selle, JR 2002, 227 (230).

²⁴ Verrel, Bonner Rechtsjournal 2014, 135 (137).

²⁵ Beck, DAR 1992, 439 (440).

jedoch entgegengehalten werden, dass sich die Strafzumessung beim Fahrverbot iSd § 44 StGB nach den allgemeinen Regeln bestimmt.²⁶ Danach muss der Strafrichter die Strafe sachgerecht auswählen und hat dabei alle Tatsachen gegeneinander abzuwägen²⁷, daher könnte die Intensität der Ungleichbehandlung als gering einzustufen sein.²⁸

Es ist jedoch zu bedenken, dass der Strafrichter mitunter viele Eventualitäten beachten muss, die er womöglich gar nicht tatrichterlich feststellen kann.²⁹ Faktoren, die in der Strafzumessung beachtet werden müssen, sind etwa: Ist der Täter beruflich auf das Kfz angewiesen?³⁰ Wohnt der Täter in der Stadt oder auf dem Land?³¹ Ist das vorhandene öffentliche Nahverkehrsnetz so gut ausgebaut, dass der Täter wichtige Orte, bspw. die Arbeitsstelle, auch ohne eigenes Kfz erreichen kann?³² Besteht bei einem Fahrverbot die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes?³³ Besitzt und nutzt der Täter überhaupt ein Kfz oder soll nur eine Geld- oder Freiheitsstrafe umgangen werden?³⁴ Damit wird die Abwägung der Strafzumessung sehr aufwendig. Es besteht die Gefahr, dass der Richter nicht alle Faktoren in die Strafzumessung einbeziehen kann, da entscheidende Tatsachen nicht festgestellt werden können.

Insbesondere die *Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes*³⁵ bei kleinerer bis mittlerer Kriminalität erscheint nicht schuldangemessen zu sein, denn das Maß der Strafe wird erheblich überschritten. Dann verfehlt Strafe ihre Bestimmung.³⁶ Das Fahrverbot als solches würde daher nicht mit § 46 StGB vereinbar sein.³⁷ Zudem erhöht der Verlust des Arbeitsplatzes die Gefahr, dass Personen straffällig werden.³⁸

Zwar ist durch ein Fahrverbot keine Entsozialisation wie bei einer Freiheitsstrafe zu befürchten und die Gefahr, dass der Täter im Gefängnis noch weiter in die Kriminalität hineingezogen wird, besteht nicht.³⁹ Jedoch muss berücksichtigt werden, dass auch ein Fahrverbot zu einer Stigmatisierung des Täters führen kann.⁴⁰

Abschließend fehlt dem Fahrverbot als Sanktion für allgemeine Kriminalität ein *Bezug zum begangenen Delikt*.⁴¹ Das Fahrverbot als ganz spezifische Strafe für Straßenverkehrsdelikte oder Delikte, die im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr begangen wurden, sanktioniert einen ganz bestimmten Lebensbereich als Folge für Fehlverhalten im Straßenverkehr.⁴² Würde man das

²⁶ Fischer, StGB, Rn. 17 zu § 44, 62. Aufl., 2015.

²⁷ König, NZV 2001, 6 (9), Berwanger, ZRP 2014, 89.

²⁸ Wedler, NZV 2015, 209 (211).

²⁹ Fehl, DAR 1998, 379 (383).

³⁰ König, NZV 2001, 6 (10)

³¹ Wedler, NVZ 2015, 209 (211).

³² Verrel, Bonner Rechtsjournal 2014, 135 (137).

³³ Franke, ZRP 2002, 20 (22).

³⁴ Beck, DAR 1992, 439 f.

³⁵ Zu den möglichen Auswirkungen eines Fahrverbots auf das Arbeitsleben siehe Ferrante (2003).

³⁶ Franke, ZRP 2002, 20 (21).

³⁷ ebenda.

³⁸ Bennett & Ouazad (2016). Verfügbar unter

<http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/9308/Patrick%20Bennett.pdf?sequence=1> (zuletzt abgerufen am 09.11.16).

³⁹ Verrel, Bonner Rechtsjournal 2014, 135 (136).

⁴⁰ Fehl, DAR 1998, 379 (383).

⁴¹ Streng, ZRP 2004, 237 (239).

⁴² König, NVZ 2001, 6 (8).

Fahrverbot als Sanktion für allgemeine Kriminalität nutzen, wäre dieser Zusammenhang nicht mehr gegeben. Daraus könnte sich unter anderem eine *fehlende Akzeptanz in der Gesellschaft* ergeben.⁴³

Zusammenfassend erscheint aus den genannten Gründen, insbesondere aufgrund der mangelnden Kontrollmöglichkeit, dem Risiko der Sekundärkriminalisierung sowie dem damit verbundenen erhöhten Unfallrisiko, die Aufwertung des Fahrverbotes als Hauptstrafe nicht geeignet, den Sanktionskatalog des Strafgesetzbuches zu ergänzen.

⁴³ *Wedler, NVZ 2015, 209 (213).*

Literatur

Beck, Wolf-Dieter: „Fahrverbot auch für den Räuber zu Fuß?“ in DAR 1992, 439 ff.

Bliesener, Thomas & Thomas, Jana: „Wirkt Strafe, wenn sie der Tat auf dem Fuße folgt? Zur psychologisch-kriminologischen Evidenz des Beschleunigungsgebots“ in ZJJ 2012, 382 ff.

Clark, Belinda & Bobevski, Irene: „Disqualified drivers in Victoria: Literature review and in-depth focus group study“, Monash University Accident Research Centre, Report No. 274, 2008

Farrow, Stephen, Hoel, Adran & Stewart, Felicity: „Driving while disqualified or suspended: Report“, Sentencing Advisory Council, 2009

Fehl, Elske: „Fahrverbot als alternative Hauptstrafe“ in DAR 1998, 379 ff.

Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, 62. Auflage; München, 2015

Franke, Ulrich: „Das Fahrverbot als Hauptstrafe bei allgemeiner Kriminalität“ in ZRP 2002, 20 ff.

Griffin, Lindsay I. & DeLaZerda, Sandra: „Unlicensed to to kill“, AAA Foundation for Traffic Safety, 2011

Harrison, Warren A.: „An exploratory investigation of the crash involvement of disqualified drivers and motorcyclists“ in Journal of Safety Research 1997, 105 ff.

Heghmanns, Michael: „Fahrverbot, Arbeitsstrafe und Hausarrest als taugliche Instrumente zur Vermeidung von unnötigem Strafvollzug?“ in ZRP 1999, 297 ff.

Hoel, Adrian & Freiberg, Arie: „Driving while disqualified or suspended in Victoria: When little works“, Joint ACRS-Travelsafe National Conference, 2008

Jehle, Jörg-Martin, Albrecht, Hans-Jörg, Hohmann-Fricke, Sabine & Tetal, Carina: „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen: Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2007 bis 2010 und 2004 bis 2010“, Bundesministerium der Justiz, 2013

Knox, Duncan, Turner, Blair & Silcock, David: „Research into unlicensed driving: Final report“, Road Safety Research Report No. 48, Department for Transport, London, 2003

König, Peter: „Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität“ in NZV 2001, 6 ff.

Schöch, Heinz: „Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug?“ Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag, München 1992

von Selle, Dirk: „Die Reform des Sanktionenrechts“ in JR 2002, 227 ff.

Streng, Franz: „Allgemeines Fahrverbot und Gerechtigkeit- Spezielle und generelle Anmerkungen zur Kriminalpolitik“ in ZRP 2004, 237 ff.

Verrel, Torsten: „Das Fahrverbot als Hauptstrafe- eine sinnvolle Erweiterung des strafrechtlichen Sanktionensystems!“ in BRJ 2014, 135 ff.

Wedler, Simone: „Fahrverbot für jugendliche Hooligans?- Zur Aufwertung des Fahrverbots zu einer eigenständigen Sanktion im Erwachsenen- und Jugendstrafrecht“ in NZV 2015, 209 ff.