



CROSS BORDER CIVIL TRAFFIC ENFORCEMENT - LEGAL RESEARCH

**Grenzüberschreitende Vollstreckung von  
Bußgeldbescheiden im Straßenverkehr in Europa**

*Eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse von  
Eurosparks*

Eine Veröffentlichung des SPARKS Programmes, Januar 2008

## **Grenzüberschreitende Vollstreckung von Bußgeldbescheiden im Straßenverkehr in Europa**

### **Einführung zu dem Sparks Programm und dem Eurosparks Projekt**

Das SPARKS Programm zielt darauf hin, die Anzahl der im Ausland registrierten Fahrzeuge, die die entkriminalisierten Verkehrsgesetze im Vereinigten Königreich einhalten, zu erhöhen. Hierzu werden die Punkte untersucht, die gegenwärtig die Effektivität des Vollstreckungsprozesses hindern. Im Vereinigten Königreich wird der größte Teil der Vollstreckung von Bußgeldbescheiden im Straßenverkehr durch Gemeinden und nicht durch die Polizei vorgenommen. Auf die Einklagung der Forderungen finden rein zivilrechtliche Verfahrensvorschriften Anwendung.

Eurosparks ist ein Projekt im Rahmen des SPARKS Programmes. Eurosparks hat die existierende Rechtsposition in bezug auf die grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldbußen im Straßenverkehr auf EU-Ebene und in ausgesuchten EU-Mitgliedstaaten untersucht. Das Projekt hat eine Reihe von Empfehlungen über weitere Entwicklungen des Rechts erstellt, welche die Ziele von Sparks realisieren.

Während der Forschungsarbeit kristallisierte sich heraus, dass andere Länder wie Belgien, die Niederlande und Malta vergleichbare verkehrsrechtliche Systeme wie das Vereinigte Königreich haben. In anderen Ländern sind ähnliche Systeme geplant, vor allem im Bereich des Bedarfsmanagements – indem Citymautgebühren erhoben werden oder Zonen mit verringerter Umweltverschmutzung.

Dieser Bericht basiert auf rechtswissenschaftlichen Untersuchungen im Vereinigten Königreich, der Republik Irland, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Belgien.

Die Gemeinden von London haben erhebliche Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung von Gesetzen gegen Parkverstöße, gegen die unbefugte Benutzung von Busspuren, gegen Verkehrsverstöße im fließenden Verkehr wie zum Beispiel das Versperren einer Kreuzung, unbefugte Wendemanöver oder das falsche Einfahren in eine Einbahnstraße, gegen den Verstoß gegen Gewichtsbegrenzungen und gegen die Nichtbezahlung der City Maut-Gebühr sowie ab Februar 2008 die Umgehung der *Low Emission Zone*-Gebühr und ab 2012 den Verstoß gegen die Verkehrsregeln für das *Olympic Route road network*.

Innerhalb Europas ist die Umgehung von Verkehrsregeln durch Fahrer, deren Fahrzeuge im Ausland registriert sind, (d.h. Bürgern, die ihre eigenen Fahrzeuge im Ausland fahren) ein ständig zunehmendes Problem. Verkehrsregeln werden nicht beachtet, Geldbußen werden ignoriert und nicht beglichen. Dies geschieht so häufig, weil sich Fahrer der Tatsache bewußt sind, dass im Ausland nicht gegen sie vollstreckt werden kann. Diese Probleme bei der Vollstreckung resultieren in der Ungleichbehandlung von Staatsbürgern, die innerhalb ihres eigenen Staates gegen Verkehrsgesetze verstoßen und belangt werden und Verkehrssündern aus dem Ausland.

Falls die rechtlichen Erneuerungen, die von dem Eurosparks Projekt vorgeschlagen werden, angenommen werden, werden viele öffentliche Behörden davon profitieren und effizientere Vollstreckung von Geldbußen wegen Verkehrsverstößen durchführen können. Im Vereinigten Königreich betrifft dies etwa 150 Gemeinden, die von einer Schließung der identifizierten Rechtslücken profitieren könnten. In den Niederlanden beträgt die entsprechende Ziffer 85 und in Belgien sind es etwa 50 betroffene Behörden.

Aus mindestens drei Gründen werden die Ergebnisse von Eurosparks zu einem sehr geeigneten Zeitpunkt veröffentlicht.

1. Die Europäische Kommission scheint nach einigen Jahren der Vorbereitung einen Vorschlag für eine neue Richtlinie im Bereich der Straßenverkehrssicherheit zu unterbreiten. Das SPARKS Programm hatte hierzu eine Antwort im Rahmen der Konsultation, die die Road Safety Unit innerhalb des DG Transport im Januar 2007 gehalten hat, erstellt. Die Ergebnisse der Kommission werden demnächst bekanntgegeben. Das Eurosparks Projekt ist der Ansicht, dass die Schlussfolgerungen von der Kommission, dem Rat und dem Parlament vorsichtig in Betracht gezogen werden sollten, falls der Vorschlag Gesetzesform annehmen sollte.

2. Die Europäische Kommission hat eine öffentliche Konsultation über das Grünbuch "Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt" veröffentlicht. Diese Konsultation befasst sich auch mit der Frage der grenzüberschreitenden Vollstreckung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Umweltschutz in der Stadt. Der Konsultationsprozess schließt im März 2008, und das Eurosparks Projekt ist zuversichtlich, dass die Ergebnisse für die Einstellung der Kommission sehr nützlich sein werden.

3. Die nationalen Straßengebührensyste me nehmen zu und eine Bereitschaft der Europäischen Kommission zu einem Europäischen Mautsystem zur Verbindung der nationalen Mautsysteme ist ersichtlich. Dies bedeutet, dass der Zeitpunkt für die Hinweise auf die Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung wegen Bußgeldern für nichtbezahlte Mautgebühren durch Eigentümer von ausländisch registrierten Fahrzeugen günstig ist. Die Erfahrung von Transport for London mit der City-Mautgebühr ist ein wichtiges europäisches Beispiel für die Straßengebühren und verdeutlicht wie dieses Problem solche Systeme beeinträchtigen kann.

Wir sind der Ansicht, dass die Europäische Kommission eine wichtige Rolle spielt in der Schaffung eines zusammenhängenden Planes für einen effektiven Rechtsrahmens für die grenzüberschreitende Vollstreckung in diesen Bereichen. Es wäre eine verpasste Chance wenn zum Beispiel ein grenzüberschreitendes Vollstreckungsregime im Bereich der Straßensicherheit beschlossen würde, welches nicht mit anderen Zielen im Verkehrsbereich wie zum Beispiel im Umweltschutz in Europas Städten oder in der Zusammenarbeit von Europas Mautstraßen kompatibel wäre.

Das Eurosparks Projekt wurde von dem Rahmenprogramm für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen der Europäischen Kommission ( von der GD Justiz, Freiheit & Sicherheit) und von der London Enforcement Taks Force gefördert, einer Gruppe von öffentlich Behörden mit einem Interesse an der Verkehrsrechtvollstreckung.

Zuschüsse zu den Kosten des Projektes wurden ebenfalls von vielen Projektpartnern und Sponsoren erhalten wie der Association of London Councils, Regione Lazio, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, EITCO GmbH, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, the International Bar Association, Association of Maltese Local Councils, the Institut d'Etudes Politiques de Paris ("Sciences Po"), Euro Parking Collection plc and Eversheds LLP.

## Zusammenfassende Übersicht des Forschungsbericht

Dieser Bericht handelt von den Problemen der grenzüberschreitenden Vollstreckung von Bußgeldbescheiden im Straßenverkehr gegen Personen, deren Fahrzeuge im Ausland registriert sind. Er basiert auf der juristischen Forschungsarbeit des Eurosparks Teams. Der Bericht befasst sich mit einem ernsthaften Problem: der Entkriminalisierung von Geldbußen und dem Problem der Nichtdurchsetzbarkeit von Geldstrafen und Geldbußen gegen Nichtansässige. Dies hat eine weitreichende Umgehung des Rechts zur Folge.

Unterschiedliche Rechtssysteme behandeln die Ahndung von Verkehrsverstößen in unterschiedlicher Weise. Es gibt keinen gemeinsamen Ansatz in der Klassifizierung dieses Problems. Ein Hauptproblem liegt in der unterschiedlichen Klassifizierung derselben Rechtsverstöße in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Diese Klassifizierungen reichen von „entkriminalisiert“ oder „zivilrechtlich“, über „strafrechtlich“ zu „verwaltungsrechtlich“. Unterschiedliche Rechtssysteme haben verschiedene Geldstrafen und stellen unterschiedliche Anforderungen an den prozessrechtlichen Schutz im Verfahren zur Verfolgung des Verkehrsverstoßes.

Im Bereich der Datenübermittlung zwischen den Verkehrsbehörden der Mitgliedstaaten existieren besondere Hürden. Dies kann im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens sein oder im Rechtshilfeverfahren, welche in verschiedenen Rechtsakten enthalten sind einschließlich des Vertrages von Prüm über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration sowie des Übereinkommens über die Zusammenarbeit in Verfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften innerhalb des Schengen Systems.

Der Rahmenbeschluss zur gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen (2005/214/JHA) im Kompetenzbereich der dritten Säule des EU-Vertrages ist nur auf strafbare Handlungen anwendbar und auf Handlungen für die der Rechtsweg zu einem Strafrichter eröffnet ist. Er sieht keine Rechtsgrundlage für den Austausch von Daten vor und die Vollstreckung ist weiterhin problematisch.

Die Durchsetzung von Zivilurteilen und Beschlüssen (Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 22.12.2000) ist hingegen problemlos. Die Definition in dieser Vollstreckungstitelverordnung ist auf Zivil- und Handelssachen beschränkt und schließt öffentlich-rechtliche Forderungen aus ihrem Anwendungsbereich aus. Die Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen hat ebenfalls einen limitierten Anwendungsbereich.

Es gibt keine EG-Kompetenz im Strafrecht (es können jedoch Strafen verhängt werden soweit Regeln innerhalb anderer Kompetenzen erlassen werden) aber es bestehen eine Reihe von Übereinkommen und Vereinbarungen zwischen Europäischen Staaten (z.B. das Europäische Übereinkommen über die Ahndung von Straftaten im Straßenverkehr, Strasbourg, 1964, welches nur wenig Unterstützung fand, das Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen 1991, das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen sowie einschlägige Maßnahmen innerhalb des Schengen Systems). Diese sind jedoch auf Strafrechtssachen beschränkt.

Hieraus ergibt sich eine Rechtslücke für Fälle, in denen das Rechtssystem des Herkunftslandes des Betroffenen oder das vollstreckende Rechtssystem oder beide die

Forderung als öffentlich-rechtlich klassifizieren. Es gibt nur wenige Rechtsinstrumente, die die Zusammenarbeit in verwaltungsrechtlichen Rechtssachen regeln, selbst im Finanzbereich, und Verkehrsverstöße fallen nicht in deren Anwendungsbereich.

Unser Bericht untersucht mögliche Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag für eine Regelung der Rechtsfragen durch den Erlass einer Richtlinie oder Verordnung. Artikel 65 EG ist auf zivil- und handelsrechtliche Rechtssachen beschränkt und die allgemeineren Binnenmarktkompetenzen des Artikels 95 erscheinen im vorliegenden Fall ungeeignet. Eine erweiterte Zusammenarbeit zwischen einigen Mitgliedstaaten gemäss Artikel 11 erscheint ebenso wenig erfolversprechend. Wie dargelegt wird, ergibt sich aus Artikel 71 EG im Bereich der Verkehrspolitik eine EG-Kompetenz. Die Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft stellt einen Präzedenzfall dar. Artikel 71 wäre ein angemessenes Instrument für die Anerkennung, Vollstreckung und für den Datenaustausch im Rahmen der Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG.

Zur Information wird Artikel 71(1) EG-Vertrag, welcher die Rechtsgrundlage für die Verkehrspolitik darstellt, hier eingefügt:

- (1) Zur Durchführung des Artikels [70](#) wird der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäß dem Verfahren des Artikels [251](#) und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen
  - (a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;
  - (b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;
  - (c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen;
  - (d) Alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.

Die Einschlägigkeit von Artikel 71 als mögliche Rechtsgrundlage für ein neues Rechtsinstrument kann aus den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in Rs C-211 *Commison v Council*, Rs C-336/03 *Easycar* and Rs C-440/05 *Commission v Council gefolgert werden*.

Andere Möglichkeiten wurden untersucht und Beispiele aus anderen Gebieten werden gegeben.

Vorschriften über die gegenseitige Unterstützung, den Austausch von Information und die Eintreibung von Forderungen können in den EG-Bestimmungen zum Verbraucherrecht , Wettbewerbsrecht und Steuerrecht gefunden werden.

Somit kann gefolgert werden, dass Beispiele für die notwendigen Bausteine für ein zukünftiges Rechtsinstrument vorhanden sind. Notwendig ist – neben einem entsprechenden politischen Willen – eine gewisse Flexibilität, so dass für den Fall eines EG-Rechtsaktes eher eine Richtlinie als eine Verordnung in Betracht kommt. Mögliche Inhalte werden erarbeitet und Empfehlungen gegeben .

Sollte unsere bevorzugte Lösung nicht verhandelbar sein, empfehlen wir als eine zweite Alternative die Anwendung des Rahmenbeschlusses zur gegenseitigen Anerkennung und

Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen (COPEN 24). Es müssten jedoch einige wichtige Veränderungen an diesem Beschluss vorgenommen werden, um den Anwendungsbereich für die in diesem Bericht besprochenen Bereiche klarer zu eröffnen.

Zuletzt wurden zwei andere Möglichkeiten untersucht: ein spezielles Übereinkommen über die Verkehrsregelungen mit demselben Inhalt der Richtlinie und ein allgemeines Übereinkommen über die Vollstreckung von ordnungsrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Geldbußen. Dieser Plan wird jedoch als zu ehrgeizig angesehen. Eine Alternative zu bilateralen Abkommen könnte die Entwicklung von zweiseitigen Vereinbarungen sein, die auf die besonderen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten zugeschnitten werden könnten, möglicherweise im Zusammenhang mit einer mehr allgemein angenommenen Vereinbarung für den Austausch von Informationen.

## **Empfehlungen**

Auf der Grundlage unserer Studie und Untersuchung stellen wir zwei Empfehlungen vor. Die erste Empfehlung ist unsere bevorzugte Lösung:

### **Unsere erste Empfehlung – Eine Richtlinie gemäß Artikel 71 EG-Vertrag**

Wir empfehlen die Einführung einer Richtlinie gemäß Artikel 71 EG-Vertrag.

Die Richtlinie wird gemäß dem Verfahren in Artikel 251 EG Vertrag erlassen. Sie wird die grenzüberschreitende Vollstreckung von Entscheidungen über die Zahlung von Gebühren/Geldstrafen/Geldbußen/Schulden, durch im Land der Handlung nichtansässige Personen, die Verkehrsgesetze und Verordnungen übertreten haben, deren Zustellungsadresse im Land der Handlung unbekannt ist und deren Übertretungen mit Geldstrafe und/oder Geldbußen geahndet werden, regeln.

Die Richtlinie:

- Wird keine Harmonisierung der materiellen Verkehrsrechtsgesetze innerhalb der Mitgliedstaaten vornehmen.
- Wird die Vollstreckung von im Ausland verhängten Bußgeldbescheiden regeln.
- Sollte angemessen formuliert werden um für *eiusdem generis* Ergänzungen offen bleiben, welche nationale Besonderheiten integrieren könnten und somit eine höhere Akzeptanzbereitschaft in den Mitgliedstaaten erzielen könnte.
- Wird solche Verkehrsverstöße einschließen, die zurzeit in den Mitgliedstaaten unterschiedlich als strafrechtlich, zivilrechtlich (entkriminalisiert), verwaltungsrechtlich, als ordnungsrechtlich oder verwaltungsstrafrechtlich geahndet werden.
- Wird vorsehen, dass der vollstreckende Staat keine Einwendungen aufgrund unterschiedlicher Klassifizierung im ersuchenden Staat entgegenhalten kann.
- Der vollstreckende Staat wird dieselben Verfahren anwenden, welche für die Vollstreckung von Verkehrsverstößen im Inland in vergleichbaren Fällen einschlägig sind.
- Der Lauf der Zustellungsfrist beginnt mit der Zustellung des Vollstreckungstitels an die Adresse des Eigentümers.

- Die Richtlinie wird Vorschriften für die Vollstreckungshandlungen, Fristen und Überweisung von Zahlungen an die ersuchende Behörde beinhalten. Die Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen (5.5) könnte für die Vollstreckung als Vorlage dienen.
- Die Vollstreckung würde von einem Urteilsgläubiger (d.h. der Person, zu deren Gunsten das Urteil über die Zahlung einer Geldsumme/Geldbuße ergangen ist) betrieben und dieser bewahrt die Empfangsbestätigung auf. Gemäß der Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, findet das Vollstreckungsrecht des vollstreckenden Staates Anwendung.
- Falls Artikel 71 EG-Vertrag die Rechtsgrundlage bildet, findet die Datenschutzrichtlinie Anwendung.
- Der Austausch von Daten gemäß der Datenschutzrichtlinie, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, wird ausdrücklich für die Vollstreckung von Gebühren/Schulden/Geldstrafen in einem anderen Rechtssystem autorisiert, so dass die Verkehrs- und Zulassungsbehörden und entsprechende Behörden in den Mitgliedstaaten die Befugnis erhalten, solche Daten an eine ersuchende Behörde zu schicken. Dies sollte durch eine einfache Regelung erzielt werden.
- Die Richtlinie würde den Schutz von Menschenrechten, das Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensgarantien für den Betroffenen sowie die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße im Einklang mit den Anforderungen auf Europäischer Ebene gewährleisten.

### **Unsere zweite Empfehlung – Ausdehnung des Rahmenbeschlusses zur gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen (2005/214/JHA) (COPEN 24) OJL 76/16 22.03.05**

Für den Fall, dass die Rechtsgrundlage in Artikel 71 EG-Vertrag als nicht einschlägig erachtet werden sollte, würde unsere zweite Empfehlung eine Erweiterung von COPEN 24 beinhalten, um die Probleme, die Gegenstand der Untersuchung sind, klar zu lösen.

Die folgenden Punkte müssten besonders behandelt und geklärt werden:

- Zur Eröffnung des Anwendungsbereiches des Rahmenbeschlusses COPEN 24 müssten entkriminalisierte Verstöße als strafrechtlich behandelt werden.
- Ohne Zweifel müsste der Rahmenbeschluss auf die in diesem Bericht angesprochenen Verstöße erweitert werden;
- Angemessene Vorschriften für den erleichterten Austausch von Daten müssten eingefügt werden. Bestehende Regelungen in der Dritten Säule sind für die vorliegende Sachlage zu komplex.
- Es müssten Vorschriften für die Vollstreckung von Urteilen im Ausland durch Behörden, welche wie Lokalverwaltungen in England keine Strafverfolgungsbehörden sind, eingefügt werden;
- Falls eine solche Regelung nicht erfolgt, sollte eine Regelung für die Teilung von Geldbußen zwischen dem ersuchenden Staat und dem vollstreckenden Staat vereinbart werden. Da eine alternative Regelung den Parteien überlassen ist (der Rahmenbeschluss sieht vor, dass der vollstreckende Staat die Forderung einbehält), kann von anderen Mitgliedstaaten vertreten werden, dass kein Regelungsbedarf für die Teilung der Forderung besteht. Eine neue Regelung muss von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden.
- Die Umsetzung von COPEN 24 müsste stattfinden.

## **Unsere dritte Empfehlung - Internationale Übereinkommen außerhalb des EU Rahmens**

Sollte keine der beiden ersten Empfehlungen angenommen werden, blieb als letzte Alternative der Abschluss von bilateralen oder multilateralen Übereinkommen. Ein weniger ehrgeiziger Plan wäre der Abschluss einer Modell-Vereinbarung, welche durch verschiedene Mitgliedstaaten entsprechend der nationalen Besonderheiten verändert werden könnte. Einige Punkte wie der Austausch von Daten könnte einer gemeinsamen Regelung unterworfen werden.

Das bilaterale Übereinkommen (oder Vereinbarung in modifizierter Form, siehe oben) würde:

1. Einen Rahmen für die gegenseitige Vollstreckung von unbestrittenen Forderungen, die durch Gerichte oder Verwaltungsbehörden des Staates, in dem der Schuldner seinen Hauptwohnsitz hat, erstellen.
2. Den Schutz von Verfahrensrechten im Einklang mit der Europäischen Konvention für Menschenrechte gewährleisten.
3. Den Austausch von persönlichen Daten ermöglichen. Dies würde das Eigentum an Daten bezüglich des Eigentums an PKW's im Sinne des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten einschließen (1981).

## Die Autoren des Berichts

Team-Mitglied:	Institution:	Rolle im Team:
Professor Patrick Birkinshaw	Universität Hull, Vereinigtes Königreich	Projektleiter des Rechtsteams
Professor Dr Jens-Peter Schneider	Institut für Europäische Rechtswissenschaft Abteilung Europäisches Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung Universität Osnabrück Fachbereich Rechtswissenschaften (Deutschland).	Deutscher Rechtspartner
Professor Andrea Biondi	King's College London (Italien);	Italienischer Rechtspartner
Professor Jean Bernard Auby	Sciences Po Paris (Frankreich)	Französischer Rechtspartner
Dr Mirjam Freudenthal	Universität Utrecht (Niederlande)	Niederländischer Rechtspartner
Dr Mike Varney	Universität Hull	Mitglied des juristischen Teams in Hull
Dr Martina Künnecke	Universität Hull	Mitglied des juristischen Teams in Hull
Dr Christian Twigg-Flesner	Universität Hull	Mitglied des juristischen Teams in Hull
Ms Anne Bonnie	Universität Hull	Mitglied des juristischen Teams in Hull