

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

A. Problem und Ziel

Auch nach der am 1. März 1998 in Kraft getretenen Novelle des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) entscheidet der Bußgeldsenat am Oberlandesgericht gemäß § 80a Abs. 1 OWiG grundsätzlich in der Besetzung mit drei Richtern und nur ausnahmsweise in der Besetzung mit einem Richter. Der Bundesgerichtshof hat darüber hinaus mit Beschluss vom 28. Juli 1998 entschieden, dass in Verfahren über Rechtsbeschwerden der Bußgeldsenat nach wie vor in der Besetzung mit drei Richtern entscheidet, wenn in dem angefochtenen Urteil ein Fahrverbot verhängt worden ist (vgl. BGHSt 44, 145). Da die Fahrverbotsfälle aber gerade den Großteil der Rechtsbeschwerden ausmachen, ist durch diese Rechtsprechung das mit der Gesetzesänderung explizit verfolgte Ziel einer nennenswerten Entlastung der Oberlandesgerichte nicht erreicht worden. Dafür, dass der Bußgeldsenat in Fahrverbotsfällen grundsätzlich nur in Dreierbesetzung entscheidet, ohne dass es um eine Rechtsfortbildung oder die Sicherung der einheitlichen Rechtsprechung geht, besteht kein Erfordernis.

B. Lösung

Der Entwurf sieht vor, in Ordnungswidrigkeitenverfahren bei den Bußgeldsenaten der Oberlandesgerichte in Umkehrung der bisherigen Rechtslage in § 80a OWiG die Einzelrichterbesetzung als Regel, die Dreierbesetzung hingegen als Ausnahme zu konzipieren. Mit diesem vom Bundesgerichtshof bereits skizzierten Weg soll erreicht werden, dass die Bußgeldsenate der Oberlandesgerichte nur noch in wirklich bedeutenden Fällen in Dreierbesetzung zusammentreten, hingegen die Masse der Fahrverbotsfälle grundsätzlich vom Einzelrichter entschieden werden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch den Entwurf entstehen keine Mehrkosten.

Die Änderung der Besetzung der Bußgeldsenate wird bei den Ländern zu – allerdings nicht quantifizierbaren – Stelleneinsparungen im Bereich der Oberlandesgerichte führen.

Auswirkungen auf das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 3. April 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 785. Sitzung am 14. Februar 2003 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
Ordnungswidrigkeiten

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Gesetzes über
Ordnungswidrigkeiten

§ 80a des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 80a

Besetzung der Bußgeldsenate der Oberlandesgerichte

(1) Die Bußgeldsenate der Oberlandesgerichte sind mit einem Richter besetzt, soweit nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Bußgeldsenate der Oberlandesgerichte sind mit drei Richtern einschließlich des Vorsitzenden besetzt in Verfahren über Rechtsbeschwerden in den in § 79 Abs. 1 Satz 1

Nr. 1, 2 und 3 bezeichneten Fällen, wenn eine Geldbuße von mehr als fünftausend Euro oder eine Nebenfolge vermögensrechtlicher Art im Wert von mehr als fünftausend Euro festgesetzt oder beantragt worden ist. Der Wert einer Geldbuße und der Wert einer vermögensrechtlichen Nebenfolge werden gegebenenfalls zusammengerechnet.

(3) In den in Absatz 1 bezeichneten Fällen überträgt der Richter die Sache dem Bußgeldsenat in der Besetzung mit drei Richtern, wenn es geboten ist, das Urteil zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung nachzuprüfen. Dies gilt nicht in Verfahren über die Zulassung der Rechtsbeschwerde.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... (einsetzen: Datum des ersten Tages des zweiten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere Entlastung sowohl der Justiz wie auch der häufig als Vollstreckungsbehörden tätig werdenden Bußgeldbehörden angestrebt.

Der Entwurf hat folgenden Inhalt:

In Umkehrung der bisherigen Rechtslage soll in § 80a OWiG die Einzelrichterbesetzung bei den Bußgeldsenaten der Oberlandesgerichte als Regelfall, die Dreierbesetzung hingegen als Ausnahmefall festgelegt werden.

Das Gesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (§ 80a OWiG)

Die geänderte Vorschrift legt die durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und anderer Gesetze vom 26. Januar 1998 (BGBl. I S. 156, 340; 1999 I S. 1237) erstmals eingeführte Einzelrichterbesetzung bei den Bußgeldsenaten der Oberlandesgerichte in Umkehrung der bisherigen Rechtslage als Regel, die Dreierbesetzung hingegen als Ausnahme fest. Damit soll dem bereits mit der genannten Gesetzesänderung angestrebten Ziel einer spürbaren Entlastung der Oberlandesgerichte im Ordnungswidrigkeitenbereich zum Erfolg verholfen werden. Denn der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 28. Juli 1998 entschieden, dass nach dem bisherigen Gesetzeswortlaut in Verfahren über Rechtsbeschwerden der Bußgeldsenat nach wie vor in der Besetzung mit drei Richtern entscheidet, wenn in dem angefochtenen Urteil ein Fahrverbot verhängt worden ist (vgl. BGHSt 44, 145). Da die Fahrverbotsfälle aber gerade den Großteil der Rechtsbeschwerden ausmachen, ist durch diese Rechtsprechung das mit der Gesetzesänderung explizit verfolgte Ziel der nennenswerten Entlastung der Oberlandesgerichte nicht erreicht worden. Der Bundesgerichtshof hat allerdings in dem o. g. Beschluss ausdrücklich festgestellt, dass der Gesetzgeber, sollte er

auch die Entscheidung über ein Fahrverbot dem Einzelrichter zuweisen wollen, dies durch eine einfach vorzunehmende Gesetzesänderung mit einer Umdrehung des in § 80a OWiG bislang enthaltenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses zu Gunsten der Dreierbesetzung erreichen kann. Zwar wurde in der genannten Novelle des Ordnungswidrigkeitengesetzes vom 26. Januar 1998 entgegen den ursprünglichen Bestrebungen, bei Fahrverboten von maximal einem Monat Dauer das Rechtsmittel der Rechtsbeschwerde zu streichen, unter Berufung auf den damit verbundenen, verhältnismäßig schweren Eingriff die generelle Rechtsbeschwerdemöglichkeit aufrechterhalten. Dies rechtfertigt aber nicht die Schlussfolgerung, dass in diesen Fällen zwingend auch der Senat in Dreierbesetzung zu entscheiden hat. Die Frage des Zugangs zum Gericht ist von der Frage der Besetzung zu trennen. Auch soll bei den Oberlandesgerichten zeitgemäß verhandelt werden. Was ein Amtsrichter kann, muss auch ein Richter am Oberlandesgericht können, nämlich eine Entscheidung alleine treffen. Der gesamte Senat soll nur noch in wirklich bedeutenden Fällen zusammentreten.

Dies wird künftig dann der Fall sein, wenn eine Geldbuße und/oder eine vermögensrechtliche Nebenfolge festgesetzt oder beantragt worden ist, deren Wert – allein oder zusammengerechnet – fünftausend Euro übersteigt, oder wenn dem Senat in der Besetzung mit drei Richtern die Entscheidung zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung der Rechtseinheitlichkeit übertragen worden ist. In Verfahren über die Zulassung von Rechtsbeschwerden wird immer der Einzelrichter entscheiden. Dies gilt – unabhängig von dem Wert der festgesetzten Geldbuße oder Nebenfolge – auch in den in § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 OWiG bezeichneten Fällen, sofern keine Übertragung auf den gesamten Senat zu den angesprochenen Zwecken stattfindet.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Inkrafttretensregelung stellt sicher, dass zwischen Verkündung und Inkrafttreten mindestens ein Monat liegt.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist bereit, den Vorschlag im Grundsatz mitzutragen. Sie schlägt drei kleinere Korrekturen vor, die den eigentlichen Regelungsgehalt der Vorschrift unberührt lassen.

1. Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Stellungnahme zum inhaltsgleichen Entwurf des Bundesrates aus der 14. Wahlperiode betont, dass sie sich auch im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts weiterhin für ein modernes Verfahrensrecht einsetzt, das der notwendigen Entlastung der Justiz, insbesondere im Hinblick auf einen vernünftigen und sachgerechten Einsatz der richterlichen Arbeitskraft, ebenso Rechnung trägt wie den berechtigten Belangen der Betroffenen, effektiven Rechtsschutz zu erlangen. Sie hat weiter darauf hingewiesen, dass dies auch das Ziel der mit Wirkung vom 1. März 1998 beschlossenen OWiG-Novelle war, mit der u. a. die Besetzungsregelung des § 80a OWiG eingeführt wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 14/3204, S. 6).

Diese Novelle hat bereits zu einer spürbaren Entlastung der Oberlandesgerichte geführt. So ist dort die Zahl der jährlichen Neuzugänge in Bußgeldsachen um rund 22 % (Zahlen 2001 gegenüber 1997) gesunken. Außerdem werden seit dieser Novelle zumindest rund 40 % aller Rechtsbeschwerden, nämlich alle Verfahren über die Zulassung der Rechtsbeschwerde, vom Einzelrichter entschieden.

Dennoch verschließt sich die Bundesregierung nicht der Forderung des Bundesrates, zu einer weiteren Entlastung zu gelangen, indem auch die Rechtsbeschwerden in den Fahrverbotsfällen grundsätzlich dem Einzelrichter zugewiesen werden. Zwar gilt weiterhin, dass das Fahrverbot häufig eine für den Betroffenen im Vergleich zur Geldbuße schwere, seine persönliche Lebensführung berührende Belastung darstellt. Eine vergleichbare Belastung kann sich aber auch in anderen, bereits heute dem Einzelrichter zugewiesenen Fällen ergeben. Insbesondere hat schon jetzt über alle Rechtsbeschwerden wegen einer Geldbuße oder vermögensrechtlichen Nebenfolge bis zu der für Bußgeldverfahren hohen Schwelle von 5 000 Euro grundsätzlich allein der Einzelrichter zu entscheiden.

Bedenken können sich im Hinblick auf die erkenntnis-sichernde Funktion der Dreierbesetzung zwar bezüglich der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ergeben. Allerdings sieht der Vorschlag des Bundesrats vor, dass auch in den Fahrverbotsfällen der Einzelrichter die Sache dem Bußgeldsenat in der Besetzung mit drei Richtern u. a. dann zu übertragen hat, wenn es geboten ist, das Urteil zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung nachzuprüfen. Damit dürfte der Praxis ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, um auch in Zukunft diesem Ziel Rechnung tragen zu können. Hierbei ist aus Sicht der Bundesregierung besonders hervorzuheben, dass die Übertragung auf den Senat in

Dreierbesetzung zu erfolgen hat, wenn diese Voraussetzungen vorliegen.

2. Der Entwurf des Bundesrates erscheint jedoch in Randbereichen korrektur- bzw. klarstellungsbedürftig:
 - a) Zunächst ist fraglich, warum nach dem vorgeschlagenen § 80a Abs. 2 Satz 1 OWiG die Dreierbesetzung des Senats bei der Festsetzung oder Beantragung einer Geldbuße und/oder einer vermögensrechtlichen Nebenfolge von mehr als 5000 Euro nur für die in § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 OWiG, nicht aber auch für die in § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 OWiG genannten Fälle gelten soll. Eine solche Beschränkung erscheint nicht angezeigt. Der in § 80a Abs. 2 Nr. 1 des geltenden OWiG zum Ausdruck kommende Grundgedanke, allein wegen der Höhe der in Rede stehenden Geldbuße bzw. vermögensrechtlichen Nebenfolge – unabhängig von der Schwierigkeit oder Bedeutung der konkret zu entscheidenden Rechtsfrage – eine Zuweisung zum Senat in Dreierbesetzung vorzusehen, spricht gegen eine solche Differenzierung. Zudem vermeidet eine Gleichbehandlung von vornherein den zumindest angreifbaren Ansatz, in § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 OWiG einen großzügigeren Zugang zur Beschwerdeinstanz als in den Fällen des § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 OWiG zu gewähren, in der Beschwerdeinstanz selbst aber diese Fälle restriktiver als die Fälle des § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 OWiG zu behandeln.
 - b) Im Hinblick auf Absatz 3 Satz 1 ist nicht klar, ob eine Übertragung auf den Senat zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung nur bei Urteilen oder auch bei Beschlüssen nach § 72 OWiG in Betracht kommen soll. Der Wortlaut des Textentwurfs spricht zwar nur vom „Urteil“, in der Begründung heißt es jedoch, dass in den in § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 OWiG bezeichneten Fällen eine Übertragung auf den gesamten Senat zu den angesprochenen Zwecken in Betracht kommt. § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 OWiG betrifft aber ausschließlich Entscheidungen durch Beschluss nach § 72 OWiG. Eine Gleichbehandlung von Urteilen und Beschlüssen erscheint in der Tat – trotz der Regelung des § 79 Abs. 1 Satz 2 OWiG – vorzugswürdig, um die Rechtsfortbildung und die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung unabhängig von der Art der angefochtenen Entscheidung dem Kollegialgericht zu überlassen.
 - c) Zu Absatz 3 Satz 2 geht die Bundesregierung schließlich davon aus, dass mit der Formulierung: „Dies gilt nicht in Verfahren über die Zulassung der Rechtsbeschwerde“ wirklich nur das Zulassungsverfahren, nicht aber das sich anschließende Verfahren zur Begründetheit der Rechtsbeschwerde gemeint ist. Zu der vergleichbaren Formulierung des geltenden

Rechts entspricht dies nämlich der wohl herrschenden Meinung, wonach der Einzelrichter nach einer Zulassung der Rechtsbeschwerde entscheiden muss, ob über deren Begründetheit der Senat nach § 80a Abs. 3 OWiG zu befinden hat. An dieser Rechtslage sollte festgehalten werden. Wenn die Überprüfung des Urteils zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung erforderlich ist, wäre es wenig verständlich, bei einer zulassungsfreien Rechtsbeschwerde hierzu den Senat in Dreierbesetzung zu befassen, bei einer zugelassenen Rechtsbeschwerde hingegen den Einzelrichter. Da die entsprechende Auslegung des Gesetzeswortlauts jedoch nicht unumstritten ist, wird vorgeschlagen, das offenbar auch vom Bundesrat Gewollte noch klarer zum Ausdruck zu bringen.

Zur Umsetzung der angeführten drei Klarstellungen bzw. Korrekturen werden zusammengefasst folgende Änderungen im Entwurfstext vorgeschlagen:

- a) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „Nr. 1, 2 und 3“ gestrichen.
- b) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Urteil“ die Wörter „oder den Beschluss nach § 72“ eingefügt.
- c) Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst: „Dies gilt auch in Verfahren über eine zugelassene Rechtsbeschwerde, nicht aber in Verfahren über deren Zulassung.“

Diese Änderungen beeinträchtigen nicht die mit dem Entwurf beabsichtigte weitere Entlastungswirkung:

Zwar liegen keine konkreten Daten über die Zahl der Rechtsbeschwerden nach § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 OWiG oder gar über diejenigen Fälle vor, die dabei die Schwelle von 5 000 Euro übersteigen. Bereits die sehr niedrigen Vergleichszahlen zu den im Jahr 2001 durch Beschluss als unzulässig verworfenen Einsprüchen (0,18 % aller Bußgeldverfahren) und zu sämtlichen Rechtsbeschwerden gegen einen Beschluss nach § 72 OWiG (3,4 % aller Rechtsbeschwerden) machen jedoch plausibel, dass die praktische Relevanz der Einbeziehung dieser Fälle als sehr gering einzustufen ist.

Dies gilt auch für die Einbeziehung von Beschlüssen in Absatz 3 Satz 1. Wie soeben angedeutet, betrafen im Jahr 2001 von den insgesamt 6 588 Rechtsbeschwerden nur 225 und damit rund 3,4 % einen Beschluss nach § 72 OWiG. Orientiert man sich als Vergleichmaßstab an dem Verhältnis der Anträge auf Zulassungsbeschwerde zu den zugelassenen Rechtsbeschwerden (dazu im Folgenden), wäre – rein statistisch betrachtet – in weniger als 4 Fällen eine Übertragung auf den Senat in Dreierbesetzung geboten.

Ähnliches gilt schließlich auch für die Möglichkeit, eine zugelassene Rechtsbeschwerde dem Senat mit Dreierbesetzung zu übertragen. Von den in 2001 erledigten 6 588 Rechtsbeschwerden betrafen 2 646 Anträge auf Zulassung der Rechtsbeschwerde, denen in lediglich 42 Fällen stattgegeben wurde. Nur in 0,6 % aller Rechtsbeschwerden ist daher diese Frage von Bedeutung.