

Drogenkonsum und Verkehrsteilnahme – das Einschreiten der Polizei zur Gefahrenabwehr

Ludwig Laub

Zusammenfassung

Das präventivpolizeiliche Maßnahmenspektrum gegenüber Drogenkonsumenten im Straßenverkehr umfasst insbesondere folgende Möglichkeiten:

- (Weiter-) Fahrverbot gegenüber drogenbeeinflussten Kraftfahrern (§§ 44 Abs.2 S.1 i.V.m. 36 Abs.1 StVO)
- flankierende Maßnahmen zur Durchsetzung eines Weiterfahrverbots (zum Beispiel: Beschlagnahme des Fahrzeugschlüssels oder der Fahrzeugpapiere - § 33 PolGBW)
- Unterrichtung der Fahrerlaubnisbehörden (§ 2 (12) StVG)
- Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Fahrerlaubnisentziehung (§ 33 PolGBW).

Die aufgezeigten Maßnahmen stützen sich auf das allgemeine Polizeirecht (in Baden-Württemberg: das Polizeigesetz BW „PolGBW“), soweit kein Spezialgesetz vorrangige Regelungen enthält, die die Anwendbarkeit des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts (PolGBW) ausschließen (sog. Spezialitätengrundsatz: *lex specialis derogat legi generali*). Weitergehende führerscheinrechtliche Maßnahmen kann nur die Fahrerlaubnisbehörde (FEB) treffen. Ihre Befugnisse ergeben sich aus der Fahrerlaubnisverordnung (FeV); sie umfassen insbesondere:

- Aufklärungsmaßnahmen (z.B.: Drogenscreenings), wenn die Kraftfahreignung von Fahrerlaubnisinhabern in Zweifel steht
- Entziehung der Fahrerlaubnis (EdFE), bei Verlust der Kraftfahreignung.

Obwohl die FeV keine unmittelbare Rechtsgrundlage für die Polizei bietet, ist sie dennoch polizei-relevant, weil sie verdeutlicht, auf welche polizeilichen Informationen die Fahrerlaubnisbehörden angewiesen sind, um ihre Maßnahmen zu treffen.

1. Vorbemerkungen

Der Themenkreis „Drogenkonsum und Verkehrsteilnahme“ betrifft beide Bereiche der polizeilichen Doppelzuständigkeit zur Gefahrenabwehr (Prävention) und zur Strafverfolgung (Repression). Polizeiliche Ermittlungspflichten zur *Strafverfolgung* ergeben sich bereits aus dem bloßen Konsum illegaler Drogen. Obwohl der eigentliche Konsumvorgang - als Akt der Selbstgefährdung - noch keine verfolgbare Straftat darstellt, sehen die Staatsanwaltschaften in Baden-Württemberg darin grundsätzlich den Anfangsverdacht eines Betäubungsmitteldeliktens, weil der Drogenkonsument das Betäubungsmittel in aller Regel vor dem Konsum unter Verstoß gegen § 29 Betäubungsmittelgesetz (BtMG) unerlaubt erworben

oder zumindest besessen hat¹. Die Polizei ist deshalb zur Vorlage einer Strafanzeige an die zuständige Staatsanwaltschaft verpflichtet.

Wenn der Drogenkonsument unter aktueller Drogeneinwirkung als Fahrzeug- bzw. Kraftfahrzeugführer am Straßenverkehr teilnimmt, begründet diese „Drogenfahrt“ einen weiteren Verstoß, der je nach Fallgestaltung eine Ordnungswidrigkeit nach § 24a StVG oder eine Straftat nach den §§ 316, 315c StGB darstellt und ebenfalls zur Anzeigenvorlage zwingt. Im Falle der strafrechtlich relevanten Drogenfahrt (§§ 316, 315c StGB) beschlagnahmt die Polizei regelmäßig den Führerschein des Betroffenen. Diese Beschlagnahme richtet sich nach den Vorschriften der StPO und dient der Vorbereitung der Entziehung der Fahrerlaubnis (EdFE) durch das Gericht. Eine strafprozessuale Führerscheinbeschlagnahme kommt nicht in Betracht, wenn lediglich eine Ordnungswidrigkeit nach § 24a StVG vorliegt, weil die Entziehung der Fahrerlaubnis nur im Strafverfahren zulässig ist (§ 69 Abs. 1 StGB).

Die EdFE im Strafverfahren erfolgt zum Schutz der Verkehrsteilnehmer vor ungeeigneten Kraftfahrern und hat eindeutig Gefahren abwehrenden Charakter². Diese Wirkungsüberschneidung mit dem Gefahrenabwehrrecht ändert aber nicht die Zugehörigkeit der Maßnahme zum Bereich des Strafrechts³. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich dagegen ausschließlich mit dem polizeilichen Einschreiten auf der Grundlage des Gefahrenabwehrrechts. Diese Klarstellung erscheint wichtig, weil auch das Gefahrenabwehrrecht eine Führerscheinbeschlagnahme ermöglicht und die verwaltungsbehördliche EdFE vorsieht.

2. Gefahrenabwehrrecht

Die Gefahrenabwehraufgabe der Polizei umfasst ganz allgemein die Abwehr von Gefahren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird⁴. Sie bezweckt den Schutz des vorhandenen Bestandes an Rechten, Rechtsgütern und Rechtsnormen⁵. Gefahrenabwehrregeln finden sich in verschiedenen Gesetzen, die insgesamt das sogenannte Gefahrenabwehrrecht bilden. Innerhalb des Gefahrenabwehrrechts (Oberbegriff) fungiert das jeweilige Länderpolizeigesetz (in BW: das Polizeigesetz BW „PolGBW“) als Kerngesetz, das nur zur Anwendung kommt, soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen bestehen, die dem allgemeinen Polizeirecht vorgehen (sogenannter Spezialitäten-

¹ Dienstbesprechung des Justizministeriums mit den Generalstaatsanwälten und Leitenden Oberstaatsanwälten am 23. September 1999 in Rottweil (sogenanntes „Rottweiler Protokoll“)

² Als Tatfolgen sieht das Strafrecht nicht nur Strafen, sondern auch in die Zukunft gerichtete, vorbeugende Maßnahmen (der Besserung und Sicherung) vor (sog. „zweispuriges System“).

³ Der Regelungsstandort im Strafgesetzbuch (§ 69 StGB) ergibt sich lediglich aus der Tatsache, dass die strafrechtliche Fahrerlaubnisentziehung an eine rechtswidrige Tat (Straftat) anknüpft, aus der sich die Ungeeignetheit des Straftäters zum Führen eines Kraftfahrzeuges ergibt.

⁴ § 1 (1) PolGBW: „Die Polizei hat die Aufgabe von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird, (...)“

⁵ Götz, aaO., S. 39 Rn. 78

grundsatz: „lex specialis derogat legi generali“). Beim Straßenverkehrsrecht handelt es sich um eine „Spezialmaterie“ der Gefahrenabwehr, die für ihren Regelungsbereich das allgemeine Polizeirecht (Polizeigesetz BW) verdrängt.

Wenn sich ein Verkehrsteilnehmer infolge seines Drogenkonsums nicht mehr sicher im Verkehr bewegen kann, gefährdet er sich selbst und andere. Die stärkste Gefährdung geht naturgemäß von dem Drogenkonsumenten aus, der im Drogenrausch (oder in der Entzugsphase) ein Kraftfahrzeug führt. Derartige Drogenfahrten verstoßen auch gegen bestehende Gesetze. Die Polizei ist deshalb verpflichtet, Drogenfahrten zu verhindern und Drogenkonsumenten möglichst wirkungsvoll von der weiteren Verkehrsteilnahme (als Kraftfahrzeugführer) abzuhalten.

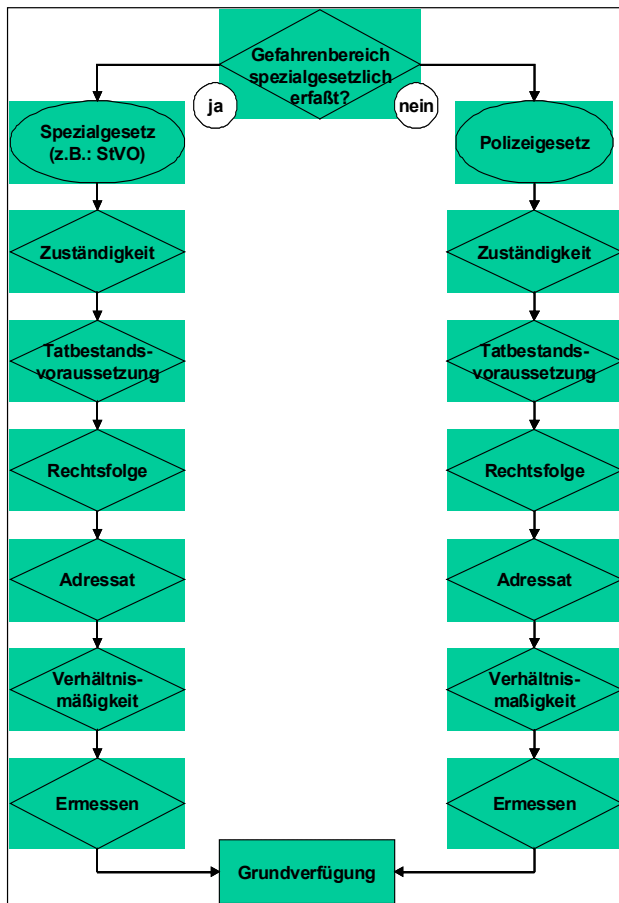


Abb. 1. Rechtmäßigkeitsprüfung bei Gefahrenabwehr

Das polizeiliche Einschreiten zur Gefahrenabwehr bedarf allerdings einer legitimierenden Rechtsgrundlage, weil dabei in Rechtspositionen des Drogenkonsumenten eingegriffen wird. Die hierfür benötigte Einschreitermächtigung kann die Polizei auf das Polizeigesetz stützen, soweit das Verkehrsrecht keine vorrangige Regelung enthält. Deshalb muss in einer Vorüberlegung (welche Gefahr soll abgewehrt werden? / welches Schutzgut ist bedroht?) zunächst geprüft werden, welches Gesetz einschlägig sein könnte. Ob das ausgewählte Gesetz tatsächlich zu der vorgesehenen Maßnahme berechtigt, ergibt erst die konkrete Rechtmäßigkeitsprüfung. Diese erfolgt stets in der gleichen logischen Reihenfolge⁶, beginnend mit der Zuständigkeitsfrage bis hin zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit und der Ermessensfrage (Abb. 1).

⁶ Vgl. „Allgemeines Polizeirecht und Verkehrsrecht als Eingriffsgrundlage im Straßenverkehr“, Straßenverkehrsrecht (SVR) 8/2006, S. 281 ff.

3. Das präventivpolizeiliche Maßnahmenspektrum

Die polizeilichen Einschreitmöglichkeiten, um einen Drogenkonsumenten von der (weiteren) Verkehrsteilnahme abzuhalten, umfassen insbesondere folgende Maßnahmen:

- (Weiter-) Fahrverbot gegenüber dem drogenbeeinflussten Kraftfahrer (3.2)
- Flankierende Maßnahmen zur Durchsetzung des Weiterfahrverbots, insbesondere die Beschlagnahme des Fahrzeugschlüssels, der Fahrzeugpapiere oder des Kraftfahrzeuges (3.3)
- Unterrichtung der Fahrerlaubnisbehörden (3.4)
- Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Fahrerlaubnisentziehung (3.5).

3.1. Ausgangsfall

Das polizeiliche Maßnahmenspektrum lässt sich beispielhaft an einem Sachverhalt verdeutlichen, der in der polizeilichen Praxis relativ häufig vorkommt und der deshalb bei der Betrachtung der Einzelmaßnahmen als Ausgangsfall dienen soll.

Bei einer anlasslosen polizeilichen Verkehrskontrolle werden bei einem Kraftfahrzeugführer drogentypische Verhaltensauffälligkeiten festgestellt. Ein freiwillig durchgeführter Urin-Schnelltest verläuft positiv hinsichtlich THC und Amphetaminen. Mit dem positiven Vortestergebnis konfrontiert, räumt der Betroffene den Konsum von Cannabis und „Speed“ ein. Bei der anschließenden körperlichen Durchsuchung werden Drogen in geringen Mengen aufgefunden. Zur Beweissicherung wird eine Blutentnahme veranlasst. Da keine Fahrauffälligkeiten und auch ansonsten keine Ausfallerscheinungen feststellbar sind, erfolgt Anzeigenvorlage nach § 24a StVG und 29 BtMG an die zuständige Staatsanwaltschaft. Eine strafprozessuale Führerscheinbeschlagnahme kommt nicht in Betracht, weil es an der hierfür notwendigen (Regel-) Straftat nach § 69 StGB fehlt.

3.2 (Weiter-) Fahrverbot

Selbstverständlich muss dem Betroffenen die Weiterfahrt unter Drogen Einfluss ausdrücklich untersagt werden. Weil diese Maßnahme darauf abzielt, Verkehrsgefahren abzuwehren, ist zunächst zu prüfen, ob das Verkehrsrecht die hierfür benötigte Einschreitermächtigung enthält. Einschlägig erscheint § 44 Abs. 2 Satz 1 StVO:

„ Die Polizei ist befugt, den Verkehr durch Zeichen und Weisungen (§ 36) und durch die Bedienung von Lichtzeichenanlagen zu regeln.“

Die konkrete Rechtmäßigkeitsprüfung der beabsichtigten Maßnahme erfolgt nach dem bereits vorgestellten Ablaufschema (Abbildung 1), das hier nur in den wesentlichen Grundzügen erläutert wird.

- *Zuständigkeit*

§ 44 Abs. 2 Satz 1 StVO ermächtigt die Polizei zur Erteilung von Zeichen und Weisungen. Durch den Verweis auf § 36 in der Ermächtigungsnorm (§ 44 Abs. 2 S. 1 StVO) ist klargestellt, dass Zeichen und Weisungen nur durch Polizeibeamte gegeben werden dürfen, weil § 36 StVO ausdrücklich von Polizeibeamten spricht.

- *Tatbestandsvoraussetzung*

Materielle Einschreitvoraussetzung zur Verkehrsregelung mit Zeichen und Weisungen ist das Vorliegen eines „augenblicklichen Verkehrsregelungsbedürfnisses“⁷.

Diese Einschreitvoraussetzung ergibt sich nicht unmittelbar aus der Gesetzesnorm; sie resultiert vielmehr aus der durch die Rechtsprechung geprägten Gesetzesauslegung. Weil das polizeiliche Weiterfahrverbot gegenüber einem drogenbeeinflussten Kraftfahrer keinen zeitlichen Aufschub duldet und aus Verkehrssicherheitsgründen erforderlich ist, liegen die verlangten Einschreitvoraussetzungen vor.

- *Rechtsfolge*

Als Rechtsfolge kommt nur die polizeiliche Weisung in Betracht, die sich als sogenannte Einzelverfügung deutlich von den Zeichen⁸ abhebt, die in § 36 Abs. 2 StVO abschließend beschrieben sind.

- *Adressat*

Aus den §§ 44 (2), 36 (1) StVO folgt, dass Weisungen nach § 36 StVO nur gegenüber Verkehrsteilnehmern –also gegenüber dem drogenbeeinflussten Kraftfahrer- zulässig sind.

- *Verhältnismäßigkeit*

Gegen ein Weiterfahrverbot bestehen keine Verhältnismäßigkeitsbedenken: Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet die Weiterfahrt zu unterbinden und - mindestens während der akuten Drogenwirkung - auch erforderlich.

Es fragt sich allerdings, ob die polizeiliche Weisung ausreichend ist, um den Drogenkonsumenten tatsächlich von der Weiterfahrt abzuhalten. Bestehen diesbezügliche Bedenken, müssen weitergehende Maßnahmen geprüft werden (3.3).

⁷ BGH, Beschl. vom 31.1.1984 = NJW 1984, 1568 f.

⁸ Unter „Zeichen“ im Sinne des § 36 StVO versteht man bestimmte Körperhaltungen bzw. Armbewegungen, eines verkehrsregelnden Polizeibeamten.

- *Ermessen*

§ 44 Abs. 2 Satz 2 StVO räumt Polizeibeamten innerhalb der rechtlich zulässigen Maßnahmen einen Ermessensspielraum ein („die Polizei ist befugt ...“), der im Beispielsfalle allerdings auf Null reduziert ist, weil ein Verzicht auf ein Weiterfahrverbot angesichts der Gefahren, die von einem drogenbeeinflussten Kraftfahrer ausgehen, in keinem Fall vertretbar ist. Fraglich ist allenfalls, für welche Zeitdauer das Weiterfahrverbot ausgesprochen wird. Da keine generelle Regelung besteht, ist dies eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung. Grundsätzlich wird das Fahrverbot für einen Zeitraum von 24 Stunden ausgesprochen, weil in aller Regel davon ausgegangen werden kann, dass danach keine akute Drogenwirkung mehr besteht ist.

Die polizeiliche Anordnung, für einen gewissen Zeitraum kein Kraftfahrzeug mehr zu führen, verdeutlicht das Weiterfahrverbot und stellt eine vollstreckbare Rechtsgrundlage dar, die nötigenfalls auch zwangsweise durchgesetzt werden kann. Es wäre rechtsdogmatisch falsch, wenn das Weiterfahrverbot im Ausgangsfall (3.1) auf die Bestimmungen des allgemeinen Polizeirechts gestützt würde, weil die StVO eine spezialgesetzlich vorrangige Rechtsgrundlage enthält.

Die polizeiliche Weisungsbefugnis nach der StVO kommt allerdings nur zur Regelung eines konkreten Verkehrsvorganges in Betracht: sie muss (erstens) aus Verkehrssicherheitsgründen erfolgen (thematische Beschränkung) und (zweitens) besonders eilbedürftig sein (zeitliche Beschränkung). An die qualitativen Einschreitvoraussetzungen (drittens) werden ersichtlich keine allzu großen Anforderungen gestellt. Polizeiliche Anordnungen zur Verkehrsregelung sind schon zulässig, wenn sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich gehalten werden⁹, um eine vorhandene oder mit nicht ganz fern liegender Wahrscheinlichkeit zu erwartende Gefährdung, Behinderung oder Belästigung anderer Verkehrsteilnehmer zu beseitigen oder zu verhindern¹⁰. Die „Untersagung der weiteren Verkehrsteilnahme durch fahrunsichere Fahrer“¹¹ erfüllt diese Voraussetzungen eindeutig.

Der besondere Vorteil der verkehrsrechtlichen Weisungsbefugnis gegenüber Maßnahmen nach der polizeirechtlichen Generalklausel (die ansonsten einschlägig wäre) liegt darin, dass sie Polizeibeamten originär zur Verfügung steht, weshalb keine vorrangige Behördenzuständigkeit zu prüfen ist und ihre Missachtung (im Gegensatz zu sonstigen polizeilichen Anordnungen) eine eigenständige Ordnungswidrigkeit darstellt. Auf die allgemeine Verwaltungsaktbefugnis nach der polizeirechtlichen Generalklausel kann zurückgegriffen werden, wenn die erhöhten Einschreitvoraussetzungen einer Verkehrsregelungs-Anordnung nicht

⁹ VRS 54, 70

¹⁰ DAR 2/84, S. 33 ff (34)

¹¹ Hentschel, Straßenverkehrsrecht, aaO., S. 721 Rn. 19

vorliegen (z.B.: wenn es an einem konkreten Verkehrsvorgang mangelt oder wenn eine Anordnung nur der bloßen Normdurchsetzung¹² dient).

3.3 Flankierende Maßnahmen zum Weiterfahrverbot

Im Ausgangsfall hat der Betroffene unter Drogeneinwirkung ein Kraftfahrzeug geführt und damit gegen verkehrsrechtliche Bestimmungen verstoßen (§§ 2 FeV, 24a StVG). Diese Verhaltensweise berechtigt zu der Vermutung, dass sich der Betroffene möglicherweise auch nicht durch eine polizeiliche Anordnung davon abhalten lässt, sein Fahrzeug im Zustand der Drogenbeeinträchtigung weiterhin zu führen. Deshalb kommen flankierende Maßnahmen in Betracht, um das Weiterfahrtverbot durchzusetzen.

Hierzu bietet sich vor allem die *Beschlagnahme des Fahrzeugschlüssels* an. Weil das Verkehrsrecht keine Rechtsgrundlage für eine Beschlagnahme enthält, muss diese Maßnahmen auf das Polizeigesetz gestützt werden¹³. Die verkehrsrechtliche Weisungsbefugnis nach § 44 Abs. 2 Satz 1 StVO kann zur Begründung der Beschlagnahme nicht herangezogen werden, weil diese Rechtsgrundlage nur zu unmittelbar verkehrsregelnden Eingriffen berechtigt. Das Verkehrsrecht dürfte auch deshalb als Rechtsgrundlage für eine Beschlagnahme ausscheiden, weil es wegen fehlender Zitierung¹⁴ des Art. 14 GG keinen Rechtseingriff in das Grundrecht auf Eigentum zulässt.

Die Anwendbarkeit des Polizeigesetzes zur Abwehr einer verkehrsrechtlichen Gefahrenlage ist allerdings nur zulässig, wenn die verkehrsrechtlich vorrangigen Einschreitbefugnisse zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen. In diesen Fällen spricht man von einer „weitergehenden Gefahrenlage“, die ausnahmsweise und unstrittig den Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht zulässt. Von einer solchen Gefahrenlage kann ausgegangen werden, weil das bloße Weiterfahrverbot keine hinreichende Sicherheit dafür bietet, dass der Verkehrsteilnehmer sich auch daran hält.

¹² Die Wegfahr-Aufforderung an einen Falschparker, stützt sich auf die polizeirechtliche Generalklausel, solange sie nur der bloßen Normdurchsetzung dient; wenn der Falschparker allerdings den Verkehr behindert, liegt ein (darüber hinausgehendes) unmittelbares Verkehrsregelungsbedürfnis vor, dass zu einer verkehrsregelnden Weisung nach § 36 (1) StVO berechtigt.

¹³ „Die Beschlagnahme zur Gefahrenabwehr richtet sich auch dann nach § 33, wenn verkehrsrechtliche Vorschriften tangiert sind. Das Straßenverkehrsrecht enthält keine Rechtsgrundlage für eine Beschlagnahme. ...“. VwV PolGBW zu § 33 Abs. 1

¹⁴ In Gesetzen müssen die Grundrechte benannt werden, die durch das jeweilige Gesetz eingeschränkt werden können, sofern diese „Zitierpflicht“ nicht ausnahmsweise entfällt, weil es sich bei dem Gesetz um vorkonstitutionelles Recht handelt oder nachkonstitutionelles Recht lediglich bereits geltende Grundrechtsbeschränkungen im wesentlich unverändert wiederholt. Eine derartige Ausnahme vom Zitiergebot wird hier nicht gesehen. Deshalb folgt aus der fehlenden Zitierung, dass das Verkehrsrecht keinen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 14 GG „Eigentum“ erlaubt.

Die konkrete Rechtmäßigkeitsprüfung der Beschlagnahme erfolgt wiederum nach dem bereits bekannten Muster. Die polizeiliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 60 Abs. 3 PolGBW, wonach der Polizeivollzugsdienst in der sog. Parallelzuständigkeit (mit Polizeibehörden) selbständig Beschlagnahmen anordnen darf. Als materielle Einschreitvoraussetzung fordert § 33 PolGBW (Beschlagnahme) eine bereits eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Eine unmittelbar bevorstehende Störung der öffentlichen Sicherheit besteht, wenn zu befürchten ist, dass sich der Betroffene über das ihm erteilte Weiterfahrverbot hinwegsetzt. Weil es sich bei der beabsichtigten Beschlagnahme um einen relativ geringen Rechtseingriff handelt und die Maßnahme andererseits dazu dient, gewichtige Rechtsgüter zu schützen, ist es ausreichend, wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung zu befürchten ist, dass der Drogenkonsument das Weiterfahrverbot eventuell missachten könnte. Allzu hohe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Fahrtantritts sind angesichts der gegeneinander abzuwägenden Rechtsgüter nicht erforderlich¹⁵.

Zur Durchsetzung des Weiterfahrverbots kommt (mit gleicher Begründung) auch die *Beschlagnahme des Führerscheins*¹⁶ und im Extremfall die Beschlagnahme des Fahrzeuges¹⁷ oder eine in Betracht.

Die *Führerscheinbeschlagnahme zur Durchsetzung des polizeilichen Weiterfahrverbotes* ist rechtlich unproblematisch. Trotz des Umstandes, dass eine polizeirechtliche Führerscheinbeschlagnahme die bestehende Fahrerlaubnis nicht berührt und der Vergehenstatbestand des Fahrens ohne Fahrerlaubnis (§ 21 StVG) auch dann nicht erfüllt ist, wenn während des Verbotszeitraumes ein führerscheinpflichtiges Fahrzeug geführt wird, begegnet die polizeirechtliche Führerschein-Beschlagnahme keinen durchgreifenden Eignungsbedenken. Geeignet (im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung) sind grundsätzlich alle Maßnahmen, die objektiv dazu beitragen, den erstrebten polizeilichen Zweck (hier: die Verhinderung einer Weiterfahrt unter Drogeneinwirkung) zu fördern. Die Führerscheinbeschlagnahme muss die Benutzung eines Kraftfahrzeuges nicht sicher ausschließen. Eine für den Betroffenen subjektiv erhöhte Hemmschwelle kann ausreichend sein.

So gesehen ist die polizeirechtliche Führerscheinbeschlagnahme mindestens ein „Schritt in die richtige Richtung“¹⁸ – dies ist gefahrenabwehrrechtlich ausreichend. Würde auf die Führerscheinbeschlagnahme verzichtet, könnte der

¹⁵ Vgl. hierzu VwV zu § 33 PolGBW

¹⁶ Besteht die Gefahr, dass ein angetrunkener Kraftfahrer sich vor Ernüchterung wieder ans Steuer setzt, so darf die Polizei ihm zur Abwendung der damit verbundenen Gefahren den Führerschein gewaltsam abnehmen (OLG Braunschweig, NJW 1956, 1808, OLG Köln, 1968, 666); ebenso: Belz/Mussmann, aaO., S. 304

¹⁷ Wenn ein Fahrzeugführer nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis ist und tatsächliche Anhaltspunkte befürchten lassen, dass er sein Fahrzeug auch künftig führen wird, kann die Polizei das Fahrzeug beschlagnahmen. VGH BW, DÖV 1992, 80

¹⁸ ausführlicher hierzu: Götz, aaO., S. 134 f.

Betroffene bei einer weiteren Polizeikontrolle einen gültigen Führerschein vorzeigen. Dies würde von dem erteilten Weiterfahrverbot ablenken und für die kontrollierenden Polizeibeamten bestünde grundsätzlich kein Anlass zur weitergehenden Überprüfung¹⁹.

3.4 Unterrichtung der Fahrerlaubnisbehörden²⁰

Die Unterrichtungspflicht der Polizei gegenüber den Fahrerlaubnisbehörden ist spezialgesetzlich in dem § 2 Abs. 12 StVG²¹ wie folgt geregelt:

„Die Polizei hat Informationen über Tatsachen, die auf nicht nur vorübergehende Mängel hinsichtlich Eignung oder auf Mängel hinsichtlich der Befähigung einer Person zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen lassen, den Fahrerlaubnisbehörden zu übermitteln, soweit dies für die Überprüfung der Eignung oder Befähigung aus Sicht der übermittelnden Stelle erforderlich ist. Soweit die mitgeteilten Informationen für die Beurteilung der Eignung oder Befähigung nicht erforderlich sind, sind die Unterlagen unverzüglich zu vernichten.“

Welche körperlichen oder geistigen Mängel konkret zur Ungeeignetheit führen, beantwortet die Vorschrift nicht. Eine wertvolle Auslegungshilfe bietet die Anlage 4 zur Fahrerlaubnisverordnung (FeV), die häufig vorkommende Erkrankungen und Mängel anspricht, die die Kraftfahreignung für längere Zeit beeinflussen können.

Ziffer 9 der erwähnten Anlage 4 zur FeV behandelt ganz speziell den Betäubungsmittelkonsum. Nach dieser Festlegung schließt der Konsum harter Drogen im Regelfall die Kraftfahreignung aus, ohne dass es auf den Nachweis eines Zusammenhangs zwischen dem Konsum und dem Führen eines Kraftfahrzeuges ankommt; wer harte Drogen konsumiert, besitzt in aller Regel keine Fahreignung (mehr).

Bei Cannabiskonsum ist die Nichteignung zum Führen eines Kraftfahrzeuges schwieriger nachzuweisen als bei anderen Drogen im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes. Während der regelmäßige Konsum von Cannabis im Regelfall –ohne weitere Zusatzelemente– zur Ungeeignetheit führt (Zi. 9.2.1 der Anlage 4 zur FeV) gilt dies bei gelegentlichem Cannabiskonsum nur dann, wenn der Konsument zusätzlich entweder

1. nicht mehr zwischen Konsum und Fahren trennen kann oder
2. Mischkonsum mit anderen psychoaktiv wirkenden Stoffen betreibt oder
3. eine Persönlichkeitsstörung bzw. ein Kontrollverlust aufweist (Nr. 9.2.2. der Anlage 4 zur FeV).

¹⁹ NZV 2006, 385 (386)

²⁰ vgl. Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Meldeverfahrens des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 19.2.2007, Az.: 3-0225.1/1

²¹ Seit Inkrafttreten dieser Spezialregelung im Jahre 1998 kann die Unterrichtung der Fahrerlaubnisbehörden nicht mehr auf die allgemeine Vorschrift des § 42 PolG gestützt werden.

Die Regelbewertung geht eindeutig davon aus, dass gelegentlicher Cannabiskonsum ohne erschwerende Zusatzelemente noch nicht zum Verlust der Kraftfahreignung führt.

Die Polizei ist gehalten, die aus ihrer Sicht kraftfahreignungsrelevanten Sachverhalte umfassend den Fahrerlaubnisbehörden mitzuteilen, damit diese darauf basierend konkrete führerscheinrechtliche Maßnahmen veranlassen können. Es müssen insbesondere diejenigen Erkenntnisse mitgeteilt werden, die den Tatbestand des Eignungsverlusts nach der Anlage 4 zur FeV begründen. Deshalb kommt es vornehmlich darauf an, den Drogenkonsum möglichst substantiiert zu belegen und erschwerende Aspekte i.S.d. Ziffer 9.2.2 (Mischkonsum, fehlendes Trennungsvermögen zwischen Konsum und dem Führen eines Kfz, psychische Auffälligkeiten ...) der Behörde zu berichten. Bezüglich des Meldeumfangs ist die Vorschrift in Zweifelsfällen weit auszulegen (... soweit *aus Sicht der übermittelnden Behörde* erforderlich...).

Liegen gesicherte Erkenntnisse über Art und Umfang des Drogenkonsums vor (bei harten Drogen genügt ein positiver Vortest, wenn zusätzlich belegbare Aussagen zu Zeit, Ort und Umständen des Drogenkonsums vorhanden sind, z.B.: Einlassungen des Beschuldigten) sind die Meldungen umgehend zu fertigen, da regelmäßig Sofortmaßnahmen der Behörden folgen. Dies gilt auch dann, wenn der Drogen-Konsument nicht aktiv am Straßenverkehr teilgenommen hat.

Bezogen auf die beispielhafte angeführte Kontrollsituation (Zi. 3.1) muss die FEB *unverzüglich* (unmittelbar im Anschluss an die Kontrolle) insbesondere über folgende Tatsachen unterrichtet werden:

- Betroffener ist Fahrerlaubnisinhaber und führte offensichtlich unter aktuellem Drogeneinfluss ein Kraftfahrzeug im öffentlichen Verkehr
- Vom Mischkonsum harter (Speed) und weicher Drogen (THC) ist auszugehen; belegt durch: Drogenfund, positiver Urin-Drogenvortest hinsichtlich THC und Speed, Konsum-Eingeständnis des Betroffenen hinsichtlich der gen. Drogen
- Blutentnahme ist erfolgt
- Anzeigenvorlage wegen Verstoß gg. das BtMG und gegen § 24 a Abs. 2 StVG an die Staatsanwaltschaft
- Keine strafprozessuale Führerscheinbeschlagnahme, mangels hinr. Tatverdachts einer Drogenfahrt i.S. § 316 StGB²².

Nebst genauer Sachverhaltsschilderung sind gegebenenfalls noch weitergehende Erkenntnisse mitzuteilen, die sich auf Konsumfrequenz und Applikationsform, körperliche oder psychische Auffälligkeiten, durchgeführte nichtinstrumen-

²² § 3 Abs. 3 StVG: Solange gegen den Inhaber der Fahrerlaubnis ein Strafverfahren anhängig ist, in dem die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 des Strafgesetzbuches in Betracht kommt, darf die Fahrerlaubnisbehörde den Sachverhalt, der Gegenstand des Strafverfahrens ist, in einem Entziehungsverfahren nicht berücksichtigen.

telle Tests, polizeiliche Vorerkenntnisse usw. beziehen. Außerdem sind die Ergebnisse der Blutanalyse unaufgefordert der FEB nach zu berichten.

Der Polizeibericht an die Fahrerlaubnisbehörde hat herausragende Bedeutung, weil von ihm ganz wesentlich die Behördenmaßnahmen abhängen. Wenn die Behörde aufgrund der Polizeimeldung zu der Überzeugung gelangt, dass der Fahrerlaubnis-inhaber keine Kraftfahreignung mehr besitzt – wovon im vorliegenden Fall zwingend auszugehen ist- muss sie die Fahrerlaubnis entziehen, ohne dass es hierzu noch weiterer Aufklärungsmaßnahmen bedarf (§§ 11 (7), 46 (1) FeV). Begründet die Polizeimeldung lediglich berechnete Eignungszweifel, wird die FEB weitere Aufklärungsmaßnahmen (z.B. Anordnung einer MPU) anordnen.

3.5 Polizeirechtliche Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung der Entziehung der Fahrerlaubnis durch die Verwaltungsbehörde

Wenn die Fahrerlaubnisbehörde eine Fahrerlaubnis entzieht, muss der Fahrerlaubnisinhaber seinen Führerschein unverzüglich bei der entscheidenden Behörde abliefern (§ 47 Abs.1 FeV), denn solange der Betroffene im Besitz des Führerscheines ist, besteht die Gefahr, dass er diesen missbräuchlich einsetzt. Die Vermutung ist nahe liegend, dass angeblich „verlorene, auf sonstige Weise abhanden gekommene oder gerade nicht auffindbare Führerscheine“ häufig absichtlich zurückbehalten werden, um trotz Fahrerlaubnisentzug weiterhin unentdeckt als Kraftfahrzeugführer am Verkehr teilzunehmen.

Dies verringert die Wirksamkeit des Fahrerlaubnisentzugs ganz erheblich. Weil ein Führerschein in der Hand des Betroffenen missbraucht werden kann, ist selbst im Falle eines befristeten Fahrverbots (§§ 25 StVG, 44 StGB) eine Wohnungsdurchsuchung zum Zwecke der Führerscheinbeschlagnahme zulässig (§ 463b StPO), sofern der Führerschein nicht freiwillig herausgegeben wird²³. Die Notwendigkeit dem Betroffenen schnellstmöglich den Führerschein „abzunehmen“, besteht erst recht, wenn es sich um (die länger währende) Entziehung der Fahrerlaubnis geht.

Wenn sich ein Führerscheindokument zum Zeitpunkt der verwaltungsbehördlichen Fahrerlaubnisentziehung bereits in polizeilicher Verwahrung befindet, kann es vom Betroffenen nicht mehr zurückbehalten und später missbräuchlich verwendet werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Polizei - wie im Ausgangsfall - den Führerschein eines akut Drogen beeinflussten Kraftfahrers zur Durchsetzung eines 24-stündigen Weiterfahrverbots polizeirechtlich beschlagnahmt hat. Diese Fallvariante deckt bereits den wichtigsten Anwendungsfall weitgehend ab. Akute Drogeneinwirkung wird am häufigsten bei Drogenfahrten erkannt; in der Kontrollsituation wird der Führerschein auch regelmäßig vorgezeigt und kann völlig unproblematisch beschlagnahmt werden. Obwohl die Führerschein-Beschlagnahme vorrangig zur Durchsetzung des Weiterfahrverbots

²³ NZV 2006, 385 (386)

erfolgt, ist es mindestens ein erwünschter Nebeneffekt, dass die Fahrerlaubnisbehörde während des 24-stündigen Beschlagnahmezeitraumes auf das Führerscheindokument zurückgreifen kann, wenn sie die Entziehung der Fahrerlaubnis verfügt.

Zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Entziehung der Fahrerlaubnis ist die ausschließlich auf Durchsetzung eines verkehrsrechtlich begründeten Weiterfahrverbots ausgerichtete Führerscheinbeschlagnahme jedoch nicht ausreichend, wenn:

- die Fahrerlaubnisbehörde nicht innerhalb der 24-Stunden Frist tätig werden kann (wie es beispielsweise der Fall ist, wenn die Drogenfahrt am Freitagabend entdeckt und die Fahrerlaubnisbehörde erst am Montagmorgen nach Ablauf der Beschlagnahmefrist wieder tätig werden kann) und der Führerschein dem Betroffenen bereits wieder ausgehändigt wurde der Drogenkonsument nicht als Kraftfahrzeugführer aufgefallen ist und deshalb kein *verkehrsrechtliches* Weiterfahrverbot ausgesprochen werden kann, das durch eine Führerscheinbeschlagnahme flankiert werden könnte.
- Dies kommt relativ häufig bei der Kontrolle der so genannten offenen Drogenzone vor. Vor allem gegenüber Drogenkonsumenten ohne festen Wohnsitz bereitet es oft erhebliche Schwierigkeiten im Falle der Fahrerlaubnisentziehung im Nachhinein an den Führerschein zu gelangen, der bei der Kontrollsituation greifbar gewesen wäre. Häufig müssen die Führerscheine dann zur Beschlagnahme in der Sachfahndung ausgeschrieben werden.

Um zu verhindern, dass Führerscheine nach der Fahrerlaubnisentziehung nicht abgeliefert werden, beschlagnahmt die Polizei in eindeutigen Fällen den Führerschein bereits bei der Polizeikontrolle. Diese Beschlagnahmevariante erfolgt zur Vorbereitung der (mit an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit) zu erwartenden Fahrerlaubnisentziehung durch die Fahrerlaubnisbehörde.

Dieses Verfahren wurde erstmals vor 10 Jahren zwischen der Fahrerlaubnisbehörde und der Polizei in Stuttgart vereinbart (sog.: „Stuttgarter Modell“) und wird seither - mittlerweile auch in anderen Stadt- und Landkreisen - erfolgreich praktiziert. Die Beschlagnahme zur Vorbereitung der Fahrerlaubnisentziehung begründet sich im Wesentlichen wie folgt:

Zuständigkeit

Die Polizei besitzt keine Allzuständigkeit zur Gefahrenabwehr – der polizeilichen Zuständigkeit sind grundsätzlich diejenigen Gebiete entzogen sind, die speziell anderen Gefahrenabwehr-Behörden zugewiesen sind (sog. Subsidiaritätsprinzip). Für führerscheinrechtliche Maßnahmen nach dem Fahrerlaubnisrecht hat der Gesetzgeber ausschließlich die Fahrerlaubnisbehörden berechtigt – für die Polizei wurde keine spezielle Zuständigkeitsregelung geschaffen. Es ist insoweit völlig unstrittig, dass die Polizei keine Maßnahmen nach der FeV treffen kann, weil sie hierfür keine Zuständigkeit besitzt.

„Die polizeiliche Zuständigkeit wird durch das Subsidiaritätsprinzip jedoch nicht absolut ausgeschlossen. In *besonderen Eilfällen* besteht eine polizeiliche Zuständigkeit zum ersten Zugriff. Sie darf dementsprechend in Eilfällen, *in denen die an sich zuständige Behörde nicht mehr rechtzeitig tätig werden kann*, vorläufig mit polizeilichen Mitteln einschreiten. Als unaufschiebbare vollzugspolizeiliche Maßnahmen kommen in der Regel nur *sichernde und vorbeugende Maßnahmen* in Betracht, die streng an den Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* gebunden sind“²⁴. Die Rechtsprechung hat das subsidiäre Recht der Polizei zum ersten Zugriff selbst in ungewöhnlichen Fällen anerkannt²⁵, weil notwendige Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht an Zuständigkeitsfragen scheitern dürfen.

Ob *die besonderen Eilfallvoraussetzungen* vorliegen, ist Auslegungssache:

- Eine erste wertvolle *Auslegungshilfe* liefert die *FeV*. Darin werden die von ungeeigneten Fahrerlaubnisinhabern ausgehenden Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs - unabhängig von einer aktuellen Fahruntüchtigkeit (!) - vom Bundesgesetzgeber als so erheblich eingestuft, dass eine Fahrerlaubnis in der Regel ohne weitere Eignungsüberprüfung mit sofortiger Vollziehbarkeit²⁶ zu entziehen ist, wenn nach Überzeugung der Fahrerlaubnisbehörde von Nichteignung des Betroffenen auszugehen ist (§§ 11 (7), 46 (1) FeV).

Angesichts dieser *gesetzlich formulierten besonderen Dringlichkeit*, wäre es völlig unverständlich und mit dem Anliegen einer effektiven Gefahrenabwehr unvereinbar, wenn in eindeutigen Fällen, bei denen die Fahrerlaubnisbehörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Entziehung der Fahrerlaubnis ohne weitere Prüfung im Sofortvollzug anordnen würde, die Polizei bei Nichterreichbarkeit der Behörde nicht sichernd den Führerschein beschlagnahmen dürfte.

- Zur Begründung der subsidiären Zuständigkeit ist weiterhin beachtlich, dass die polizeiliche Führerscheinbeschlagnahme nur nach vorheriger *Abstimmung mit der Fahrerlaubnisbehörde* stattfindet und sich streng an einem Kriterienkatalog orientiert, der aufzeigt, in welchen Fällen nach Überzeugung der Fahrerlaubnisbehörde ohne weitergehende Begutachtung von Nichteignung des Betroffenen auszugehen ist.

²⁴ vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, aaO., S. 240

²⁵ Vgl. OVG Lüneburg DÖV 1957, 326: „Untersagung der Berufsausübung gegenüber einem bestellten Apotheker als vorläufige und befristete Maßnahme“ oder OVG RhPf. GewA 1971, 106: „Polizeiliches Einschreiten bei Fortsetzung des Geschäftsbetriebes nach beendetem Ausverkauf“

²⁶ VG Stuttgart, Beschl. Vom 5.11.2002: „Gegen die Zulässigkeit des Sofortvollzugs bestehen keine rechtlichen Bedenken, solange der zugrunde liegende Verwaltungsakt rechtens ist, weil für die Anordnung der sofortigen Vollziehung im Wesentlichen die selben Gründe maßgebend sind, die auch zur Entziehung der FE führen“

Diese Absprache ist in Stuttgart in einer polizeilichen Dienstanweisung konkretisiert; Dort sind Fallkonstellationen festgelegt, bei denen die FEB den Drogenkonsum als nachgewiesen erachtet. Dies ist insbesondere der Fall, wenn zu einem positiven Drogenvortest noch weitere Anhaltspunkte hinzukommen, die den Drogenkonsum bestätigen (z.B. das Konsumeingeständnis des Betroffenen, Drogenfunde, usw.).

In diesem Zusammenhang sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass selbst der einmalige Konsum harter Drogen im Regelfall zum Eignungsverlust führt; dies gilt auch dann, wenn kein Zusammenhang mit dem Straßenverkehr besteht.

- Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass subsidiäre polizeiliche Maßnahmen gerade im Verkehrsbereich keine Seltenheit sind. So darf die Polizei beispielsweise ein verkehrsunsicheres Fahrzeug polizeirechtlich beschlagnahmen, obwohl für sie keine spezialgesetzliche Eilfallregelung besteht und den Verkehrsbehörden nach der StVZO umfassende eigene Maßnahmen zur Verfügung stehen. Das Bundesverwaltungsgericht und der VGH Baden Württemberg haben hierzu ausgeführt, dass die StVZO eine dem allgemeinen Polizeirecht vorgehende Spezialregelung in den Fällen ist, in denen sich ein Fahrzeug als nicht vorschriftsmäßig erweist. Polizeirechtliche Maßnahmen kommen nur in Betracht, wenn wegen besonderer Umstände die spezialgesetzlich vorgesehenen Mittel nicht ausreichen (weitergehende Gefahr). Dies ist nur dann der Fall, wenn Sofortmaßnahmen erforderlich sind und die zuständige Behörde (mit ihrem an und für sich ausreichendem Maßnahmenrepertoire) nicht rechtzeitig tätig werden kann.

Mit der gleichen Argumentation lässt sich die Anwendbarkeit des Polizeigesetzes begründen, wenn es um die Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung behördlichen Maßnahmen geht.

Die Zuständigkeitslücke für Eilmaßnahmen der Polizei im Spezialgesetz kann in solchen Fällen durch Rückgriff auf die allgemeine Zuständigkeitsnorm aus dem Polizeigesetz (§ 60 PolGBW) geschlossen werden.

Tatbestandsvoraussetzung

Wenn sich die polizeiliche Zuständigkeit nach dem Polizeigesetz begründen lässt, stellen die materiellen Beschlagnahmenvoraussetzungen keine nennenswerte Hürde mehr dar.

Bereits der Umstand, dass eine zum Führen eines Kraftfahrzeuges ungeeignete Person Fahrerlaubnisinhaber ist, begründet eine vollendete Sicherheitsstörung, die zur polizeirechtlichen Führerscheinbeschlagnahme berechtigt, ohne dass es auf die Gefahr eines mehr oder minder konkreten Fahrtantritts überhaupt noch ankommt. Nach h.M. ist die öffentliche Sicherheit nicht erst dann beeinträchtigt, wenn gegen straf- oder bußgeldbewehrte Vorschriften verstoßen wird, sondern

auch dann, wenn ein Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften vorliegt²⁷. Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips berechtigt diese Art von Sicherheitsstörung (die normalerweise nur die Behörde zum Einschreiten ermächtigt) ausnahmsweise auch zum polizeilichen Handeln.

Gleichwohl ist auch die in § 33 PolGBW genannte alternative Beschlagnahmevoraussetzung der „unmittelbar bevor stehenden Gefahrenlage“ begründbar, selbst wenn kein konkreter Kraftfahrzeugbezug besteht. Die Rechtsprechung definiert den Begriff der „Unmittelbarkeit“ nach seiner Zielrichtung nicht bloß im rein zeitlichen Sinne als „sofortig“²⁸. Da die Beschlagnahme der effektiven Gefahrenabwehr dient, gilt eine Störung der öffentlichen Sicherheit auch dann als unmittelbar bevorstehend, wenn lediglich die Möglichkeit einer Schutzgutverletzung besteht und die Polizei zu einem späteren Zeitpunkt keine ausreichende Möglichkeit mehr hat, die Verwirklichung der Gefahr abzuwenden. Die Verwaltungsvorschrift zu § 33 PolGBW stellt ebenfalls keine hohen Anforderungen an die Unmittelbarkeit der Gefahrenlage. Zur Beschlagnahme eines verkehrsunsicheren oder nicht zugelassenen / nicht versicherten Kraftfahrzeuges wird dort beispielhaft ausgeführt, dass es ausreichend sei, „*dass das Fahrzeug nach allgemeiner Lebenserfahrung missbräuchlich verwendet werden könnte.*“

Grundsätzlich gilt, dass die Anforderungen an eine Gefahrenlage umso geringer werden, je höherwertig das bedrohte Rechtsgut ist²⁹. Da die Führerscheinbeschlagnahme das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit anderer Verkehrsteilnehmer schützt, sind an die Tatbestandsvoraussetzungen der Beschlagnahme keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Deshalb kommt die Führerscheinbeschlagnahme auch gegenüber Personen in Betracht, die keinen Verkehrsbezug aufweisen.

Verhältnismäßigkeit

Eingriffsmaßnahmen sind nur verhältnismäßig, wenn sie geeignet (i.S.v. tauglich), erforderlich (i.S.v. angemessen) und nicht evident unverhältnismäßig sind. Wie bereits ausgeführt, bestehen keine durchgreifenden *Eignungsbedenken* gegen die Führerscheinbeschlagnahme, obwohl sie die bestehende Fahrerlaubnis nicht berührt. Die Maßnahme erhöht die Hemmschwelle zur weiteren Verkehrsteilnahme und sie verhindert den Führerscheinmissbrauch nach der Fahrerlaubnisentziehung (und während eines Weiterfahrverbots).

Erforderlich ist die Führerscheinbeschlagnahme allerdings nur in den Fällen, in denen auch mit Entziehung der Fahrerlaubnis zu rechnen ist. Diese Voraussetzung wird dadurch genügt, dass die FEB die Fallkonstellationen vorgibt, in

²⁷ Auf diese Weise behält das Spezialgesetz (FeV) seine Gültigkeit, ohne unmittelbar zur Einschreit-ermächtigung zu werden.

²⁸ z.B.: VG Sigmaringen, Urteil vom 19. April 2000, Az. 5 K 2592/99 zur Beschlagnahme eines Laser-Warngerätes

²⁹ VGHBW, Beschluss vom 14.12.1989 – 1S 2719/89

denen sie eine Fahrerlaubnisentziehung verfügt. Außerdem wird die Führerscheinbeschlagnahme nur bis zur Entscheidung der FEB aufrechterhalten.

Schließlich ist die Beschlagnahme auch nicht offenkundig unverhältnismäßig (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*), denn die Gefahren, die dem Straßenverkehr durch ungeeignete Kraftfahrer drohen, überwiegen ganz offensichtlich die Nachteile der Führerscheinbeschlagnahme, die dem Betroffenen in beruflicher und privater Hinsicht entstehen, zumal die Führerschein-Beschlagnahme keine irreparable Maßnahme ist, die im Nachhinein nicht mehr korrigiert werden könnte³⁰.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zwingt allerdings zur besonderen *Verfahrensbeschleunigung*³¹ – in Anlehnung die gleichgerichteten Beschlagnahmebestimmungen aus der StPO wird eine gegen den Willen des Betroffenen erfolgte Beschlagnahme kaum über drei Tage hinaus aufrecht erhalten werden können. Mindestens während dieser Frist muss die Fahrerlaubnisbehörde entscheiden.

Selbstverständlich ist gegenüber dem von der polizeirechtlichen Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Fahrerlaubnisentziehung betroffenen Fahrerlaubnisinhaber (bis zur Dauer der verwaltungsbehördlichen Entscheidung) auch ein (*Weiter-*)*Fahrverbot* auszusprechen, weil es darum geht, einen (unabhängig von der aktuellen Drogenbeeinflussung) ungeeigneten Kraftfahrer von der (weiteren) Verkehrsteilnahme abzuhalten. Dieses Weiterfahrverbot muss allerdings auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt werden, wenn die besonderen Einschreitvoraussetzungen einer verkehrsregelnden Weisung mangels aktuellen Verkehrsbezugs nicht (mehr) vorliegen.

4. Fazit

Die bestehende Rechtslage ermöglicht die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren, die dem Straßenverkehr durch ungeeignete Kraftfahrer drohen. Wenn notwendige Maßnahmen dennoch unterbleiben, handelt es sich ganz überwiegend um *Vollzugs- und nicht um Gesetzesdefizite*. Die größten Verbesserungsmöglichkeiten liegen ganz zweifellos in der *Zusammenarbeit zwischen Polizei und Fahrerlaubnisbehörde*. Mindestens nach aktuellen Drogenfahrten sollte die Führerscheinbeschlagnahme zur Durchsetzung eines 24-stündigen (überwachbaren!) Weiterfahrverbots die Regel sein. Innerhalb dieser Frist wäre die behördliche Fahrerlaubnisentziehung in den allermeisten Fällen möglich.

³⁰ BVerfGE 15.10.1998, DAR 12/98 S. 466 f. „Die vorläufige Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 111a StPO, die als Präventivmaßnahme der Allgemeinheit Schutz vor weiteren Verkehrsgefahren gewähren soll, ist angesichts der Gefahren, die durch die Teilnahme ungeeigneter Kraftfahrer am Straßenverkehr drohen, verfassungsrechtlich unbedenklich. Es müssen daher Nachteile, die einem Beschuldigten in beruflicher oder privater Hinsicht entstehen, in Kauf genommen werden.“

³¹ NZV 91, 243

Voraussetzung hierfür ist lediglich eine sofortige und umfassende Polizeimeldung und die Bereitschaft der Fahrerlaubnisbehörde zur „beschleunigten“ Fallbearbeitung.

Was die ausschließlich auf Vorbereitung der Entziehung der Fahrerlaubnis ausgerichtete Führerscheinbeschlagnahme angeht, wäre allerdings eine ausdrückliche *Beschlagnahmeermächtigung im Gefahrenabwehrrecht* sinnvoll, weil sie mehr Rechtsklarheit schaffen würde. Die Regelung könnte in Anlehnung an den § 94 Abs. 3 StPO erfolgen, der speziell zur Führerscheinbeschlagnahme berechtigt, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (§ 111a StPO) mit Entziehung der Fahrerlaubnis durch das Gericht (§ 69 StGB) zu rechnen ist.

Der Vergleich mit der strafrechtlichen Fahrerlaubnisentziehung drängt sich deshalb auf, weil sie ebenfalls dazu dient, andere Verkehrsteilnehmer vor ungeeigneten Fahrerlaubnisinhabern zu schützen. Dies ist der Grund für die besondere Eilbedürftigkeit, die zur sofortigen Führerscheinbeschlagnahme im Strafverfahren zwingt. Dieselbe Eilbedürftigkeit besteht auch im Gefahrenabwehrrecht, weil es die gleichen Gefahren abzuwehren gilt. Der Unterschied zum Strafrecht liegt lediglich darin, dass sich die Ungeeignetheit im strafrechtlichen Entziehungsverfahren aus einer rechtswidrigen Tat ergeben muss, während das Gefahrenabwehrrecht die sonstigen Ungeeignetheitsgründe erfasst. Das Schutzbedürfnis anderer Verkehrsteilnehmer ist jedoch in beiden Fällen gleich. Deshalb wäre es nur konsequent, eine neu zu schaffende Führerschein-Beschlagnahmevorschrift im Gefahrenabwehrrecht - deren Notwendigkeit sich erst mit der aufkommenden Drogenproblematik ergeben hat - auch im § 21 StVG (Fahren ohne Fahrerlaubnis) zu berücksichtigen und das Fahren nach polizeirechtlicher Führerscheinbeschlagnahme ebenfalls als Vergehenstatbestand zu sanktionieren.

Literatur

- [1] Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1985, Carl Heymanns Verlag KG Köln, Berlin, Bonn, München
- [2] Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage 2001, Vandenhoeck & Ruprecht -Verlag, Göttingen
- [3] Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 38 Auflage 2005, Verlag C.H. Beck, München

Ludwig Laub, Polizeioberrat
Fachhochschule Villingen-Schwenningen
Hochschule für Polizei
Sturmbühlstraße 250
78054 Villingen-Schwenningen