



Foto: VITRONIC

Verkehrsüberwachung Staatliche Bevormundung oder Fürsorge? Schriftenreihe Verkehrssicherheit

VISION ZERO.
Keiner kommt um. Alle kommen an.



Deutscher
Verkehrssicherheitsrat



Inhalt

Grußwort Dr. Walter Eichendorf, Präsident DVR	5
Grußwort Michael Mertens, Gewerkschaft der Polizei	6
Grußwort Rainer Wendt, Deutsche Polizeigewerkschaft	7
1. Einleitung	8
Dr. Detlev Lipphard, DVR	
2. Die Notwendigkeit der Verkehrsüberwachung zur Regelbefolgung	11
Dr. Jens Schade, TU Dresden	
3. Methoden der Geschwindigkeitsüberwachung	16
Wolfgang Blindenbacher, Deutsche Polizeigewerkschaft	
4. Kleine Knöllchen zeigen wenig Wirkung	22
Peter Schlanstein, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW	
5. Illegale Kraftfahrzeugrennen. Ein Bericht aus der Praxis	28
Rainer Fuchs, Polizei Köln	
6. Methoden zur Überwachung von Drogen und Medikamenten im Straßenverkehr	30
Dieter Klipfel / Prof. Dr. Dieter Müller, Hochschule der Sächsischen Polizei	
7. Das Sanktionierungssystem in rechtspraktischer Anwendung	34
Christian Haegele, Polizei Berlin	
8. Überwachung von Motorrad Fahrenden	37
Stefan Pfeiffer, Deutsche Polizeigewerkschaft	
9. Kostentragungspflicht und Halterhaftung	38
Prof. Dr. Dieter Müller, Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten, Bautzen	
10. Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs	43
Andreas Marquardt, Bundesamt für Güterverkehr	
11. Best Practice der kommunalen Überwachung	46
Carsten Sperling, Stadt Bonn	
12. Zweckbindung der Bußgelder für Präventionsmaßnahmen	49
Anke Stelljes, Landkreis Osterholz	
13. Überwachung im internationalen Vergleich	50
Jacqueline Lacroix, DVR	
14. Statements von DVR-Mitgliedern	54
VITRONIC, Jenoptik, RTB GmbH & Co. KG	

15. Welchen Reformbedarf gibt es?	57
Stefan Grieger / Tanja Hohenstein, DVR	
16. DVR-Beschluss zur gezielten Verkehrsüberwachung	60
17. Karte mit stationären Geschwindigkeitsüberwachungen	61

Liebe Leserin, lieber Leser,



Fahren mit nicht angepasster oder überhöhter Geschwindigkeit, Nichteinhalten des erforderlichen Sicherheitsabstands, Trunkenheitsfahrten oder Ablenkung, die Liste von Verhaltensweisen, mit denen

sich Verkehrsteilnehmende regelwidrig im Straßenverkehr fortbewegen, ist lang. Hinzu kommt, dass viele der infolge von Regelverstößen tödlich Verunglückten nicht angeschnallt waren. Mit Gesetzen und Verordnungen regelt der Normgeber den Straßenverkehr. Damit sollen genau solche häufig schweren Verkehrsunfälle mit Toten und Schwerverletzten verhindert werden. Doch zu viele Verkehrsteilnehmende halten sich nicht an die Regeln. Sei es, weil die Gefahren des Straßenverkehrs immer wieder unterschätzt werden, Fehlverhalten im Straßenverkehr in unserer Gesellschaft bagatellisiert wird oder die Angst vor Sanktionen gering ist. Wird man doch einmal „erwischt“, ist häufig von „Abzocke“ und „Schikane“ die Rede und der Anwalt wird´s schon richten. Das Unrechtsbewusstsein vieler Menschen scheint nicht sehr ausgeprägt.

Im Sinne der Vision Zero ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, alles Mögliche zu tun, damit ein Fehler im Straßenverkehr nicht gleich zum Tod oder zu schwerster Verletzung führt. Doch welche Möglichkeiten der Prävention haben wir, wenn Menschen sich bewusst und gewollt falsch verhalten und dabei ihr eigenes Leben, aber auch das anderer, leichtfertig aufs Spiel setzen?

Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit sind wichtig, reichen allein aber nicht aus, um auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmenden Einfluss zu nehmen. Infrastruktur und Fahrzeugtechnik bieten enorme Potenziale, aber auch ihnen sind Grenzen gesetzt. Zu einer erfolgreichen

Verkehrssicherheitsarbeit gehören eine gezielte Verkehrsüberwachung und Sanktionen, das zeigen immer wieder auch Beispiele aus dem Ausland.

Deshalb ist die gezielte Verstärkung der Verkehrsüberwachung eine von zehn TOP-Forderungen des Deutschen Verkehrssicherheitsrats (DVR). Ein Vorstandsbeschluss beschreibt detailliert unsere Forderungen zur Verkehrsüberwachung (s. S. 57).

Doch wie ist die Verkehrsüberwachung in Deutschland überhaupt geregelt? Was wird überwacht und von wem? Wer ist auf welcher Rechtsgrundlage für die Verhängung von Sanktionen zuständig? Wie ist dies im Ausland geregelt? Diese und weitere Fragen werden in dieser Schriftenreihe beleuchtet.

Nach einem einleitenden Überblick und der Frage, warum Verkehrsüberwachung eine „conditio sine qua non“ der Verkehrssicherheitsarbeit ist, befassen sich weitere Beiträge dieser Schriftenreihe unter anderem mit den Methoden der Geschwindigkeitsüberwachung oder dem bundeseinheitlichen Bußgeldkatalog und den Sanktionshöhen in Deutschland. Einzelne Exkurse widmen sich dem Problem der Verfolgung illegaler Straßenrennen, der Verkehrsüberwachung von Motorrad Fahrenden und der möglichen Zweckbindung von Bußgeldern für Präventionsmaßnahmen.

Die Akzeptanz von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen und Sanktionen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Nur wenn die Verkehrsüberwachung von einer übergroßen Mehrheit der Bevölkerung anerkannt und als sinnvoll angesehen wird, kann sie ihren Beitrag dazu leisten, eine nachhaltige Befolgung der Verkehrsregeln zu erreichen.

Eine spannende Lektüre wünscht

Dr. Walter Eichendorf

Präsident

Deutscher Verkehrssicherheitsrat

Polizeiliche Verkehrsüberwachung – Garant für Sicherheit im Straßenverkehr



Engineering – Education – Enforcement. Diese „drei E“ bilden die signifikanten Einflussgrößen, welche die Verkehrssicherheit auf unseren Straßen im Wesentlichen beeinflussen.

Steigende Zulassungszahlen sowohl im Individualbereich als auch bei Nutzfahrzeugen machen den Verkehrsraum immer dichter. Länger werdende Anfahrtswege zu und von der Arbeitsstelle zwingen immer mobiler werdende Menschen dazu, das kaum noch auf Zuwachs ausgelegte Straßennetz untereinander aufzuteilen. Dieses Unterfangen scheitert auf bestimmten Strecken, insbesondere zu den Stoßzeiten, immer häufiger. Fahrende haben Zeitdruck und geraten dadurch unter Stress. Die Aufmerksamkeit geht zurück, riskante Fahrmanöver werden häufiger und schnelleres Fahren ist an der Tagesordnung. In der Folge einer solchen Kausalkette steigt die Unfallgefahr proportional an. Während die Einflüsse der ersten beiden „E“ – zumindest den Straßenbau und das Wissen aus der Fahrschule betreffend – an dieser Stelle aufgebraucht sind, greift das Enforcement mit den polizeilichen Verkehrskontrollen regelnd ein. Es findet auf verschiedenen Gebieten statt – in unterschiedlicher Weise und angemessen abgestuft.

Polizeiliche Verkehrsüberwachung (VÜ) ist weit mehr als das Knöllchen für Verkehrsteilnehmende, die zu schnell fahren oder falsch parken. Das wichtigste Element der VÜ ist nur in zweiter Linie die Geldbuße und deren Höhe. Im Vordergrund steht bei unserer Arbeit das Verkehrsgespräch. Dabei wird den angehaltenen Verkehrsteilnehmenden deren Fehlhandlung vermittelt und die daraus entstehenden möglichen Folgen. Fällt ein solcher Dialog auf fruchtbaren Boden, ist damit mehr erreicht als mit der Geldbuße, die den Verkehrsteilnehmenden bei stationären Überwachungsanlagen per Strafzettel hinterhergeschickt wird. Die Erfahrung zeigt, dass die Höhe der Geldbuße

kaum eine Auswirkung auf die Änderung der Grundhaltung der Verkehrsteilnehmenden hat. Nicht einmal die Flensburger Punkte. Zwar bewirken diese eine zeitweilige Verhaltensänderung, aber keine bleibende Einsicht im Hinblick auf die Akzeptanz der Verkehrsregeln schlechthin.

Ein Verkehrsgespräch fordert aber auch zweierlei. Zum einen braucht man dazu eine Menge Personal und zum anderen müssen diese Kolleginnen und Kollegen auch gut geschult werden, damit sie in der Lage sind, solche Verkehrsgespräche in mental belastenden Situationen erfolgreich zu führen. Leider bilden die Verkehrsdienste der Polizei oft eine Art Personal-Ressource, mittels derer fast schon nach Belieben andere „Löcher“ gestopft werden können. So fehlen landauf und landab qualifizierte Polizistinnen und Polizisten für diese Aufgabe.

Die Polizei führt solche Gespräche aber nicht nur mit den Fahrenden des Individualverkehrs. Über dieses Segment hinaus gibt es noch Spezialeinheiten, die den gewerblichen Güterverkehr kontrollieren. Dort hat man es auch nicht mehr mit dem „einfachen“ Führerscheininhaber oder -inhaberin zu tun, denn seit geraumer Zeit sind Fahrer und Fahrerinnen auf Lkw im gewerblichen Güterverkehr gut ausgebildete Berufskraftfahrende.

Eine noch intensivere Beschulung erfahren unsere Kolleginnen und Kollegen, die Fahrzeuge mit gefährlichen Gütern kontrollieren. Die dort eingesetzten Kontrollkräfte haben i.d.R. die gleiche Ausbildung wie das Personal selbst.

Diese Ausführungen zeigen, dass wir gerade heute und auch in der Zukunft auf eine hoch qualifizierte polizeiliche Verkehrsüberwachung nicht verzichten können, denn unser engagiertes Anliegen ist es, von den Verkehrsteilnehmenden akzeptiert zu werden. Und das nicht nur deshalb, weil ein Verstoß Geld kostet und Punkte bringt, sondern weil eingesehen wird, dass nur das eigene regelkonforme Verhalten dauerhaft im öffentlichen Straßenverkehr vor Schaden bewahrt.

Michael Mertens

Stellvertretender Bundesvorsitzender
Gewerkschaft der Polizei

Verkehrsüberwachung dient einzig und allein der Sicherheit im Straßenverkehr



Jedes Jahr sterben über 3.000 Menschen auf Deutschlands Straßen – mehr als 380.000 werden verletzt. Die Zahl der Verkehrstoten und -verletzten ist damit immer noch erschreckend hoch. Von dem

Ziel, die Anzahl der Getöteten im Straßenverkehr – ausgehend von 2011 – bis 2020 um 40 Prozent zu senken, ist Deutschland noch weit entfernt. Nach wie vor stellen unangepasste Geschwindigkeit, Alkohol und Drogen am Steuer, Ablenkung durch Handynutzung sowie das Nichtanlegen des Gurtes die Hauptursachen für diese Zahlen dar. In den letzten Jahren wurden zwar zahlreiche Regelungen, die den Straßenverkehr betreffen, geändert bzw. neu geschaffen, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen, dennoch bewirken diese Aktivitäten keine signifikante Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmenden. Warum ist das so?

Eine wesentliche Antwort lautet: Die Entdeckungswahrscheinlichkeit bei einem Verkehrsverstoß ist eher gering. Wer zu schnell fährt, getrunken hat oder am Steuer telefoniert, geht nur ein geringes Risiko ein, erwischt zu werden. Jeder möge einmal überlegen, wann er zuletzt in eine polizeiliche Alkoholkontrolle geraten ist. Überdies war und ist die Polizei in den letzten Jahren bis heute mit vielen anderen Aufgaben betraut – wie der Terror- und Kriminalitätsbekämpfung. Hier stellt sich die Frage, auch an die Politik, ob die Schwerpunktsetzungen der polizeilichen Arbeit und personellen Ressourcenbindung nicht überdacht werden sollten – zugunsten einer verstärkten polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit.

Woran es ebenfalls hakt: An der Realisierung einer kontinuierlichen Verkehrsüberwachung. Stichpunktartige Kontrollen reichen eben nicht aus, um eine grundsätz-

liche Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmenden zu erreichen. Es gibt mittlerweile viele zusätzliche Möglichkeiten der Verkehrsüberwachung, die technischen Überwachungsvarianten sind vielfach marktreif. Leider schlagen in einigen Fällen Bürokratie und Regulierungswahn zu, und zwar mit der Folge, dass sie sinnvolle Mittel der Verkehrsüberwachung verhindern. Bestes Beispiel: Section Control, also die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsmessung. Was in anderen Ländern wie Österreich und Großbritannien längst genutzt wird, wird jetzt endlich auch in Deutschland in einem Pilotprojekt getestet.

Forciert werden sollte auch der Einsatz der kombinierten Messtechnik an Kreuzungen, die gleichzeitig Geschwindigkeits- und Rotlichtverstöße ahnden kann. Die kombinierte Abstands- und Geschwindigkeitsmessung, die es derzeit auf Autobahnen gibt, sollte auch auf Landstraßen ausgedehnt werden. Damit könnten mehrere Hauptunfallursachen gleichzeitig bekämpft werden.

Notwendig sind auch kreative Ansätze mit dem Ziel, hinsichtlich der Verkehrssicherheit besser zu werden. Als wirksam hat sich ein Projekt erwiesen, das seit einigen Jahren im Landkreis Osterholz in Niedersachsen erfolgreich praktiziert wird. Sämtliche Einnahmeüberschüsse von Bußgeldern aus dem Verkehrsbereich werden zweckgebunden für Verkehrssicherheitsmaßnahmen eingesetzt. So können Verbände und Institutionen unterstützt werden, die im Bereich der Verkehrssicherheitsarbeit tätig sind. Auch bauliche Maßnahmen, die zu einer verbesserten Verkehrssicherheit beitragen, wie beispielsweise der zusätzliche Bau von Radwegen, erhalten Finanzmittel. Damit steigt die Akzeptanz in der Bevölkerung für die notwendige Verkehrsüberwachung. Bei der konsequenten Verfolgung von notorischen Rasern geht es eben nicht um das Auffüllen kommunaler Kassen, sondern einzig und allein um die Sicherheit der Menschen im Straßenverkehr.

Rainer Wendt
Bundevorsitzender
Deutsche Polizeigewerkschaft

1. Einleitung

Dr. Detlev Lippard,
Deutscher Verkehrssicherheitsrat

Städte wie Köln haben vor vielen Jahren erkannt, dass vor allem deren Hauptverkehrsstraßen zum Schnellfahren einladen. Deshalb sind hier bereits in den 1980er und 1990er Jahren immer mehr ortsfeste Blitzer installiert worden. Schon kurze Zeit nach deren Aufbau wurde dort das erlaubte Tempo ganz überwiegend eingehalten, starke Übertretungen gab es kaum noch. Die Durchschnittsgeschwindigkeiten sanken deutlich, Unfallzahl und -schwere ebenso. Den Ausgaben für die Anschaffung, den Betrieb und die Ahndung standen die Einnahmen durch die Bußgeldstelle gegenüber. Der Kostendeckungsgrad betrug etwa 1:1, Verluste wurden also nicht gemacht, aber das Ziel einer besseren Unfallbilanz war erreicht.

Weil aber an diesen ehemaligen Unfallhäufungsstellen der Verkehr nun wunschgemäß lief, entschied der Stadtrat einige Jahre später, die Blitzanlagen abzudecken. Die Idee dahinter war ein Test, ob auch ohne Kontrollen aus Einsicht dauerhaft angemessen gefahren würde. Nur bei Misserfolg würden die Anlagen wieder blitzen.

Und was passierte? Bereits nach kurzer Zeit wurde wieder ähnlich wie früher gerast, das Geschwindigkeitsniveau und damit auch das Unfallgeschehen bewegten sich in Richtung des vorherigen Zustands. Für Unfallforscher war diese Entwicklung nicht erstaunlich. Denn leider lehrt die langjährige Erfahrung, dass eine Garantie auf stabile Verhaltensänderungen nur dann besteht, wenn entweder die Straße umgestaltet worden ist oder ein hoher Sanktionsdruck besteht.

Deshalb hatte Köln den Versuch schneller als geplant beendet, also wurde wieder wie gewohnt überwacht. Die Stadt hat aus diesen Erfahrungen gelernt, setzt seitdem verstärkt auf Tempoüberwachung. Sie weiß, dass dadurch ehemalige Raser-Strecken wirkungsvoll und dauerhaft entschärft sind.

Die Überwachung des Verkehrs ist und bleibt eine der tragenden Säulen jeder erfolgreichen Sicherheitsstra-

tegie. Auto Fahrende sind neben der Vernunft auch von Emotionen geleitet, benötigen also Regeln und Grenzen. Ohne Überwachung würden Aggressionen in weit größerer Zahl ausgelebt werden, mit verheerenden Folgen.

Die Verkehrsüberwachung umfasst insbesondere:

- Einhaltung von Geschwindigkeit, Rotlicht und Abstand
- Alkohol, Drogen und Medikamente
- Technischer Zustand des Fahrzeugs
- Gültigkeit von amtlichen Dokumenten
- Verstöße gegen Parken- und Halten-Regeln
- Lenk- und Ruhezeiten des Lkw-Verkehrs.

Aber auch Gurtnutzung, unerlaubtes Telefonieren bzw. die verbotene Nutzung von Smartphones während der Fahrt können, obwohl dies wegen des hohen Aufwandes eher weniger erfolgt, überwacht werden.

Bei Anhaltekontrollen können meist mehrere dieser Felder überwacht und Verstöße direkt vor Ort geahndet werden. Außerdem kann so mit den Auto Fahrenden ein Gespräch geführt werden. Aber diese Überwachungsart ist mit einem besonders hohen Personalaufwand verbunden, also kaum in wünschenswertem Umfang leistbar. Die Verkehrsüberwachung ist aus historischen Gründen vorwiegend Ländersache, die Prioritäten werden recht unterschiedlich gesetzt. Die Verkehrspolizei führt leider vor Ort meist deutlich weniger Kontrollen als in früheren Jahren durch. Eine Ausnahme ist die Verkehrskontrolle der Lkws durch das Bundesamt für Güterverkehr (BAG).



Gut gemachte staatliche Werbekampagne (Foto: DVR)

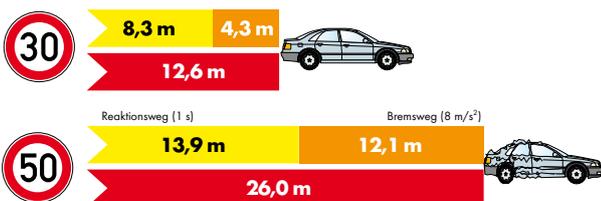
Um die Überwachungsintensität in etwa zu gewährleisten, wird diese Tätigkeit der Polizei immer stärker durch die Ordnungsbehörden der Kommunen ergänzt. Im Unterschied zur Polizei und dem BAG haben die Kommunen jedoch keine Anhaltebefugnis. In Absprache von Polizei und Kommunen wird arbeitsteilig vorgegangen. Basis sollten immer die Erkenntnisse von polizeilichen Unfallanalysen sein. Aus diesen wertvollen Hintergrundinformationen ergeben sich die geeigneten Überwachungsorte.

Zu wenig Kontrollen und zu geringe Strafen

Für eine erfolgreiche Überwachung sind die beiden Faktoren Häufigkeit und Sanktionshöhe entscheidend. Zu Erstem liegen keine deutschlandweiten Zahlen vor, da der Erhebungsaufwand beträchtlich wäre. Bei vielen Überwachungsarten wäre eine Intensivierung sicherlich begrüßenswert. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist je nach Gemeinde, Region oder Land sehr unterschiedlich.

Nach wie vor wird die bei Alkoholkontrollen vor vielen Jahren erhobene Zahl, wonach nur etwa jede 600. Alkoholfahrt überprüft und geahndet wird, häufig genannt. Vermutlich hat sich an diesem sehr geringen Entdeckungsrisiko bis heute nicht viel geändert.

Auch schnell Fahrende können in vielen Regionen relativ sicher sein, dass sie unentdeckt bleiben. Und wenn sie dann doch mal kontrolliert werden, hilft die in Deutschland im EU-Vergleich relativ geringe, im Bußgeldkatalog festgeschriebene Strafhöhe. So bleibt es innerorts bei einer Übertretung von 20 km/h zzgl. meist sechs km/h Toleranz bei einer Verwarnung von maximal 70 Euro ohne weitere Folgen. Wenn aber mit Tempo 70 statt 50 oder 50 statt 30 km/h gefahren wird, trifft es angesichts der viel weiteren Anhaltewege vorwiegend zu Fuß Gehende und Rad Fahrende, meist mit gravierenden Unfallfolgen.



Unerwartet lange Anhaltewege (Grafik: DVR)

So notwendig die Verkehrsüberwachung ist, so wenig trifft sie auf ungeteilten Beifall aller Verkehrsteilnehmenden. Dies ist insofern nicht erstaunlich, als die „Freie Fahrt“ und deren Beschränkungen schnell in einen Widerspruch zueinander geraten können. Ein angemessenes Verkehrsverhalten bedingt von vorneherein ein hohes, manchmal auch unbewusstes Maß an Kompromissen. Deshalb treffen auch das Unterlassen von Telefonieren und Simsen zugunsten eines rücksichtsvollen, vorausschauenden und angepassten Fahrens oft nicht auf Gegenliebe. Falsche Fahrgewohnheiten und teilweise auch bewusst rücksichtsloses Fahren führen zum Ausleben von Freiheitsbedürfnissen. Regeln gelten dann eher als Spielverderber, vor allem wenn sie auch noch überwacht werden. Deshalb ist es so wichtig, für deren Akzeptanz zu werben, also Verständnis dafür zu wecken, weshalb Überwachung sein muss.

„Wir sind die Guten“

Kommunen und Polizei können zu einem positiven Verkehrsklima beitragen, indem sie eine offensive Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Der DVR hatte vor einigen Jahren in einer repräsentativen Erhebung gefragt, ob die Geschwindigkeitsüberwachung an Unfallbrennpunkten und schutzwürdigen Bereichen die Sicherheit erhöhe. Das Ergebnis war eindeutig: Nur fünf Prozent der Befragten sahen keine sicherheitsfördernden Wirkungen.



Repräsentative DVR-Umfrage

Wahrscheinlich würden ähnliche Befragungen zur Akzeptanz des Alkohollimits, zum Angurten oder zur Ablenkung durch Smartphones ebenfalls hohe Werte erzielen. Solche Einstellungen sollten dadurch verstärkt werden, indem die für die Verkehrsüberwachung Zuständigen die Bürgerinnen und Bürger detailliert informie-

ren, weshalb sie einen hohen Kontrollaufwand betreiben. Es geht um den Schutz aller Bürger und Bürgerinnen mittels Informationen im Internet, im Lokalradio oder in Printmedien.

Mindestens einmal jährlich sollte zum Beispiel eine Pressekonferenz durchgeführt werden, in der anhand von anschaulichen Beispielen möglichst ein positives Fazit zur Entwicklung der Verkehrssicherheit gezogen werden kann. Selbstverständlich sollte diese Übermittlung guter Botschaften Chefsache sein, allerdings nicht den Kämmerer einbeziehen. Gut gebriefte Pressesprecherinnen und Pressesprecher gehören ebenso wie Verkehrsfachleute dazu. In enger Zusammenarbeit mit der örtlichen Polizei sollten die Kommunen die Chance nutzen, aussagestarke Statistiken und Grafiken zu präsentieren.

Fiskalische Aspekte sind für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger hingegen unwichtig. Umso wichtiger ist es, Abzocke-Vorwürfe argumentativ zu entkräften („Wir sind die Guten“), zumal mit Überwachung in der Regel kaum Gewinn gemacht werden kann. Kontrollen sind personalaufwendig, die Technik recht teuer, der Verwaltungsaufwand bis hin zu rechtlichen Verfahren oft erheblich.

Fehlendes Unrechtsbewusstsein bei Rasenden

Die Chancen notorischer Rasender sind vor Gericht entgegen der öffentlichen Meinung äußerst gering. Nach Auskunft von Landkreisen und Städten in Nordrhein-Westfalen liegen sie lediglich im „Ein-Prozent-Bereich“! Denn Behörden, Personal und Amtsgerichte sind gewappnet. Und die Fehleranfälligkeit von Messgeräten wird immer geringer. Seitens der Beschuldigten fehlt meist ein Unrechtsbewusstsein, zumindest nach außen hin. Stattdessen werden mit Hilfe der Rechtsschutzversicherung alle Möglichkeiten zu nutzen versucht, doch noch heil aus der Sache herauszukommen.

Clevere Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen werden in jedem Fall einen beträchtlichen finanziellen Nutzen ziehen, während der Staat, also die Allgemeinheit, im Sinne von Recht und Gesetz einen enorm hohen Aufwand betreiben muss. So tragen Gerichtsverfahren wegen Einsprüchen gegen Bußgelder und Fahrverbote beträchtlich zur Überlastung der Gerichte und zur langen Prozessdauer bei. Den Schaden tragen wir letztlich alle.

Der Staat als Gegner?

Das Rechtsempfinden der Beschuldigten liegt häufig im Argen. Der Staat wird als Gegner betrachtet, der gängelt, kassiert und einschränkt. Seine Schutzfunktion wird nicht gesehen, wenn es um den eigenen Vorteil bzw. die vermeintliche persönliche Benachteiligung geht. Dieses negative Staatsverständnis wird durch eine unbedachte und falsche Wortwahl in den Medien gefördert, wenn dort Begriffe wie „Radarfalle“, „klingelnde Kassen“, oder „Stadt rüstet auf“ vielfach auftauchen.

Auch bei der automatisierten Überwachung (wie ortsfesten Blitzern) ist der technische und personelle Aufwand in Deutschland infolge der rechtlichen Vorgaben im Vergleich zum Ausland relativ hoch. Denn im fließenden Verkehr gilt eine Fahrer- statt einer Halterhaftung. So muss, um sanktionieren zu können, durch Frontaufnahmen zweifelsfrei erkennbar sein, wer gefahren ist. Bei Motorrad Fahrenden reicht sogar ein Front- und ein gleichzeitiges Heckfoto als Beweiskraft nicht aus, wie Gerichtsurteile gezeigt haben. Denn infolge des Helms ist der erkennbare Ausschnitt des Gesichts in aller Regel zu klein, um die Identität zweifelsfrei feststellen zu können. Deshalb sind Motorrad Fahrende, die die Straßen als Rennstrecken ansehen, meist mit einem sehr geringen Entdeckungsrisiko unterwegs.

Das DVR-Forum „Sicherheit und Mobilität zur Halterhaftung im fließenden Verkehr“ widmete sich im Juni 2018 dieser Thematik. Die Aussagen der Experten zur Möglichkeit der Einführung einer Halterhaftung waren kontrovers. Einig waren sich die Referenten und Diskutanten aber darin, dass derzeit die Einführung einer „echten Halterhaftung“, wie sie etwa in Frankreich, den Niederlanden, in Großbritannien oder Italien praktiziert wird, verkehrspolitisch keine Aussicht auf Einführung hat. Jedoch stünde der Ausdehnung der sogenannten Halterkostenhaftung, die im ruhenden Verkehr zur Ahndung von Parkverstößen zur Anwendung kommt und den Haltern die Kosten am Verfahren auferlegt, auf den fließenden Verkehr aus juristischer Sicht nichts entgegen.

Dies könnte zukünftig ein Beitrag des Staates sein, Regelmisshandlungen im Straßenverkehr gleichzeitig eher vorzubeugen als auch im Übertretungsfall mit geringerem Aufwand ahnden zu können.

2. Die Notwendigkeit der Verkehrsüberwachung zur Regelbefolgung



Foto: Pixabay, Montage VKM

Dr. Jens Schade, TU Dresden

Verkehrsunfälle werden fast immer durch menschliches Fehlverhalten verursacht. Dabei gibt es unterschiedliche Gründe, warum Verkehrsteilnehmende fehlangepasstes Verhalten zeigen. Als unterschiedliche Typen menschlichen Fehlverhaltens können Versehen, Fehler und Verstöße unterschieden werden (Reason, 1994). Reason unterscheidet sicherheitsgefährdende Handlungen nach unbeabsichtigten Handlungen („Ausrutscher“, Versehen) und beabsichtigten Handlungen (Fehler im engeren Sinn und Verstöße). Bei Versehen und Fehlhandlungen wird das erwünschte Handlungsziel aufgrund von Defiziten der Informationsverarbeitung oder der Aufmerksamkeit nicht erreicht. Diese Fehler im menschlichen Verhalten werden allerdings nicht vorsätzlich ausgeführt. Verstöße hingegen sind über sicherheitskonträre Motive der Person vermittelt und stellen vorsätzliches Fehlverhalten dar. Dabei spielen individuelle Einstellungen, Wert- und Normvorstellungen eine bedeutsame Rolle. Diese Unterscheidung menschlichen Fehlverhaltens wurde in einer Vielzahl von Studien im Straßenverkehr bestätigt. Dabei werden Verstöße häufig noch in „gewöhnliche“ (ohne bewusste Schädigungsabsicht anderer) und aggressive Verstöße (mit Schädigungsabsicht) unterteilt. Die

größere Klasse der Verstöße im Straßenverkehr stellen dabei die gewöhnlichen Routineverstöße dar. Sie gehören häufig zum Verhaltensrepertoire und erfolgen in der Regel gewohnheitsmäßig. Hierbei handelt es sich durchaus um beabsichtigte Regelverstöße, die jedoch nicht in der Absicht begangen werden, dem System bewusst zu schaden. Vielmehr werden diese Verstöße in Verfolgung individuell höher bewerteter Ziele in Kauf genommen („funktionale Übertretungen“). Im Straßenverkehr finden sich hierzu zahlreiche Beispiele, z.B. Geschwindigkeitsüberschreitungen, zu dichtes Auffahren, gefährliches Überholen, manche Fehlverhaltensweisen von Rad Fahrern und zu Fuß Gehenden. Gewohnheiten entstehen dabei regelmäßig dann, wenn ein Verhalten sich häufig als vorteilhaft erweist, es somit verstärkt wird.

Für die Vorhersage von Unfällen sind vor allem Verstöße bedeutsam: „.... the crucial differentiator between violations, errors and lapses is that violations, not errors or lapses, go with crash involvement“ (Parker, 2001). Dies weist auf die große Bedeutung der Regelbefolgung für die Verkehrssicherheit hin. Die Nichteinhaltung von Verkehrsregeln, z.B. in Bezug auf Geschwindigkeit, Abstand, Vorrang und Fahren unter Alkoholeinfluss, ist ein Hauptgrund für Straßenverkehrsunfälle (z.B. Evans, 2004). Ein substanzieller Sicherheitsnutzen könnte

erreicht werden, wenn Verkehrsteilnehmende die geltenden Verkehrsregeln durchgängig beachten würden. Das European Transport Safety Council schätzt, dass ca. 50 Prozent aller Unfälle dadurch verhindert werden könnten (ETSC, 1999). Da Regeleinhaltung nicht allein aus Überzeugung und Eigenmotivation erfolgt, ist in einem geregelten System wie dem Straßenverkehr nur dann ein effektiver und sicherer Ablauf zu erreichen, wenn eine Überwachung der Regeleinhaltung stattfindet. Nach Schätzungen im Rahmen des ESCAPE Projekts für den skandinavischen Raum könnte die Anzahl der Verkehrstoten um 48 Prozent (Norwegen) bzw. 76 Prozent (Schweden) reduziert werden, wenn die häufigsten Verstöße gegen Verkehrsregeln verhindert würden (ESCAPE, 2003). Das Befolgen der Verkehrsregeln und dabei insbesondere das Unterlassen von bewussten Regelverstößen (Violations im Sinne Reasons) stellt somit eine zentrale Bedingung dar, um die Unfallrate deutlich zu verringern.

Bedingungen der Regelbefolgung

Es gibt personale wie situationale Gründe, warum sich Menschen an Regeln bzw. Gesetze oder Normen halten oder sie missachten. Regeln können aus innerer Überzeugung beachtet oder weil Menschen dazu aufgefordert bzw. durch äußere Gründe veranlasst werden. Darüber hinaus können Menschen in bestimmten Situationen auch gegen ihre eigenen Überzeugungen handeln. Innere und äußere Regelkonformität haben sehr unterschiedliche psychologische Hintergründe und Konsequenzen.

Innere vs. äußere Regelbefolgung /-konformität

Äußere Regelkonformität beschreibt den Zustand, dass Menschen sich an Regeln aufgrund von Sanktionsdrohungen oder Erfahrungen halten, ohne dabei die den Regeln zugrundeliegenden Ziele und Absichten teilen zu müssen. Die Gründe der Regelbefolgung liegen damit in den (erwarteten) ungünstigen Konsequenzen, die das eigene Verhalten haben kann, somit in der Sanktionierungsfurcht: um Bestrafung zu vermeiden, wird sich an die Regeln gehalten, eine (private) Akzeptanz der Regel muss nicht existieren. Die Handlungsfolgen werden dabei meist Erwartungs- x Wert-theoretisch bestimmt. Erwartungs- (E) x Wert (W)-Modelle sehen Verhalten als über die Eintrittswahrscheinlichkeit (Erwartung) bestimmter Handlungsfolgen multipliziert mit deren Wertigkeit gesteuert (vgl. Schlag, 2013). Regelgrößen sind dabei

laut E+W-Theorie die (subjektive) Entdeckungswahrscheinlichkeit und die (subjektive) Strafhärte. Die multiplikative Verknüpfung verweist darauf, dass beides nennenswert vorhanden sein muss: die Erwartung, dass man „erwischt“ wird, und eine Strafhöhe, die persönlich bedeutsam ist.

- Die Entdeckungswahrscheinlichkeit wird meist als bedeutsamere Einflussgröße auf die Regelbefolgung angesehen als die Strafhärte (z.B. Schlag et al., 2012). Sie wird subjektiv jedoch häufig als gering eingeschätzt. Wird sie als hoch angesehen, so erfolgt eine meist momentane und lokale Verhaltensanpassung (z.B. bei ortsfesten Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen, „Starenkästen“). Ein Überwachungsverfahren, das eine nicht nur punktuelle Verhaltensanpassung nahelegt, kann section control sein.
- Die wahrgenommene Wertigkeit der angedrohten Strafen folgt einer klaren Abstufung: Geldbuße – Punkteeintrag im Fahreignungsregister – Fahrverbot – Fahrerlaubnisentzug. Geldbußen werden dabei häufig in Kauf genommen. So wird verbreitet ein Geschwindigkeitsverhalten bevorzugt, bei dem man im ungünstigen Entdeckungsfall unterhalb eines Punkteintrags bleibt. Dies, beispielsweise 10 - 15 km/h über der Vorschrift zu fahren, hat sich in Deutschland anscheinend als weitgehend beachtete informelle Norm neben der formellen rechtlichen Norm etabliert.

Eine Vielzahl von Forschungsarbeiten belegt die generelle Wirksamkeit von Verkehrsüberwachung auf die Regelbefolgung im Straßenverkehr (z.B. Elvik et al., 2009; Stern et al., 2006). Je intensiver die Überwachung ist, desto größer ist der Grad der Regelbefolgung (Factor, 2014). Zu unterscheiden ist die Entdeckung und Bestrafung von Übertretungen („Spezialprävention“) von der Vermeidung von Übertretungen durch Abschreckung („Generalprävention“). Im Mittelpunkt steht hier die generalpräventive Wirkung, die allgemeine Regelbefolgung generieren soll. Eine Schwachstelle bei Überwachungsmaßnahmen liegt auf der Sanktionsseite in der meist fehlenden Unmittelbarkeit der Bestrafung. Die Bestrafung für Verkehrsvergehen erfolgt häufig erst Wochen nach der Tat, es fehlt regelmäßig eine enge Kontingenz von Vergehen und Strafe, die für Lerneffekte wichtig ist (vgl. Schlag, 2013). Darüber hinaus ist ständig für ein ausreichendes Maß an Überwachung zu sorgen, da die Regeleinhaltung allein aus Sanktionierungsfurcht erfolgt. Fällt der „Überwachungsdruck“ weg, steigt meist

der Grad der Regelmissachtung unmittelbar an, ebenfalls belegt durch viele Evaluationsstudien von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen (Stanojevic et al., 2013).

Innere Regelkonformität beschreibt den Zustand, dass Menschen sich entweder an Regeln halten, weil sie deren Ziele und Intentionen positiv bewerten und damit teilen (Akzeptanz), oder sie sogar zu ihren eigenen (verpflichtenden) Zielen machen und damit internalisieren (Verinnerlichung). Werden Regeln oder Normen internalisiert, so führt Regeleinhaltung zu Befriedigung und Regelmissachtung zu Schuldgefühlen bzw., wenn die Regelmissachtung bei anderen beobachtet wird, zu Empörung. Eine Motivation über internalisierte Normen, und nicht allein über äußere Anreize wie die Furcht vor Bestrafung oder die Hoffnung auf Belohnung, würde nachhaltiger wirken können, da die Verkehrsteilnehmenden die Regeln nicht nur bei ungünstiger Folgenerwartung beachten. Auch deshalb wäre eine Erhöhung der Regelakzeptanz im Straßenverkehr ein sehr wirkungsvoller Schritt zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Fehlende Akzeptanz ist nicht gänzlich durch verstärkte Repression zu ersetzen. Umgekehrt haben Sanktionen dann einen stärkeren Effekt, wenn sie mit den Normen und Werten der Verkehrsteilnehmenden übereinstimmen und als gerechtfertigt angesehen werden. Regelgerechtes Handeln ist jedoch allein durch die Akzeptierung der Gebote und Verbote nicht gesichert. Die Einhaltung muss auch gegen anders gerichtete Bedürfnisse, Affekte, Motive, Interessen, sozialen Druck und situative Zwänge erfüllt werden. Zentral ist die Überzeugung, dass die Verbote und Gebote richtig sind: Nur dann werden sie nicht als erzwungen erlebt, sondern aus freiem Willen bejaht und sind damit Teil der persönlichen Identität.

Zu unterscheiden sind gerade im Hinblick auf Möglichkeiten der Einflussnahme deskriptive und injunktive soziale Normen. Deskriptive (oder statistische) Normen beschreiben das Verhalten, das in einer Gesellschaft oder Gruppe tatsächlich vorherrscht. Wirksam ist es hier, das Verhalten der überwiegenden Mehrheit deutlich zu machen, da dies zur Verhaltensangleichung motiviert. Wird beispielsweise kommuniziert, dass sich die überwiegende Mehrheit bei bestimmten Problemverhaltensweisen korrekt verhält, z.B. die Geschwindigkeitsvorschriften einhält, so generiert dies Anpassungsbereitschaft. Damit wird die Argumentation umgekehrt: Das positive Verhalten wird als Norm kommuniziert – und nicht etwa, wie bisher in der Verkehrssicherheitsarbeit häufig, die große Verbreitung normverletzenden

Verhaltens. Injunktive Normen bezeichnen moralische Vorgaben und Verhaltenserwartungen. Kodifizierte Gebote und Verbote sind im Straßenverkehr so verbreitet wie in kaum einem anderen Lebensbereich, die informellen Normen weichen davon jedoch häufig ab. Erfolgreich war das Zusammenwirken von kodifizierten rechtlichen Normen und sozialen Normen beispielsweise bei der Problematik „Alkohol und Fahren“. Im Einklang mit rechtlichen Normen zeigen injunktive soziale Normen gegenüber Alkohol und Fahren, dass dieses Verhalten in der Gesellschaft, anders als noch in den 1980er Jahren, nicht mehr als Kavaliersdelikt angesehen und heute auf breiter Basis als inakzeptabel wahrgenommen wird (u.a. ETSC, 2011). Gesellschaftliche Regelakzeptanz, nicht zuletzt über Medien vermittelt, bestimmt über soziale Normen und Verhaltenserwartungen die individuelle Regelakzeptanz mit – wie umgekehrt auch die kumulierte individuelle Akzeptanz die gesellschaftlichen Normen mitbegründet.

Konsequenzen für die Verkehrsüberwachung

Führt man die oben angestellten Überlegungen weiter, so lässt sich mit folgendem Vierfelderschema (Tabelle 1) der Zusammenhang von Regelakzeptanz (als Einstellung) und Regelbefolgung (als Verhalten) systematisch beschreiben und daraus die Notwendigkeit von Verkehrsüberwachung ableiten.

Bei „überzeugter“ oder „innerer“ Regelbefolgung stimmen Regelakzeptanz und -befolgung überein. Die Fahrer und Fahrerinnen sind von der Richtigkeit und Nützlichkeit der Regeln überzeugt und sie sind willens und in der Lage, dies auch in regelangepasstes Verhalten umzusetzen. In diesem Fall führt die Regeleinhaltung zu Befriedigung und hat damit selbstverstärkenden Charakter. Dieses Verhalten bedarf im Grunde keiner Überwachung, da aus „innerer Überzeugung“ und unabhängig von den Konsequenzerwartungen danach gestrebt wird, die Regel einzuhalten. Möglich ist sogar ein kontraproduktiver Effekt von Überwachung auf diese Personen: wenn aus intrinsischer Motivation danach gestrebt wird, Regeln einzuhalten, dann können Bestrafungen für gelegentliche (v.a. unabsichtliche) Regelverletzungen akzeptanzmindernd wirken. Dieses „crowding out“ intrinsischen Verhaltens durch externale Belohnungen wie Bestrafungen ist empirisch für zahlreiche Verhaltensbereiche (z.B. Steuern zahlen) belegt worden. Dennoch lässt sich an dieser Stelle nicht schlussfolgern, dass Verkehrsüberwachung für diesen Personenkreis

keineswegs notwendig sei. Das liegt v.a. an der „Trittbrettfahrerproblematik“, d.h. wenn andere Fahrende Regeln zum eigenen Vorteil und meist zum Nachteil der Regeleinhaltenden missachten. Dies führt bei den überzeugten Regelbefürwortenden zu Empörung und bei wiederholter Beobachtung oft zu einer Reduzierung der Regelakzeptanz. Insgesamt bedarf dieser Fall überzeugter Regelbefolgung jedoch nur minimaler Überwachung.

Der zweite Quadrant in Tabelle 1 beschreibt neben nicht intendierten Fehlern die Situation, in der eine intentionale Regelmissachtung trotz grundsätzlicher Akzeptanz der Regel erfolgt („opportunistische Nicht-Befolgung“). Dafür kann es viele Gründe geben. Zum einen kann der Anreizwert der Regelmissachtung sehr hoch sein, z.B. durch sozialen Einfluss im Sinne von Modellverhalten (alle anderen verhalten sich auch so), aber auch „Gelegenheit“ (nicht wahrgenommener Überwachungsdruck) oder durch stärkere konkurrierende Motive (Eile etc.). Zum anderen kann es aber auch an einer mangelnden Einstellungsstärke bzw. Einstellungsambivalenz liegen, d.h. es bestehen zeitgleich sowohl positive als auch negative Bewertungen hinsichtlich der Regel. Verschiedene Studien zeigen, dass der Zusammenhang zwischen Einstellungen und Verhalten abnimmt und situative Einflüsse auf das Verhalten stärker werden, je größer die Einstellungsambivalenz gegenüber dem Objekt ist. Dass Einstellungen gegenüber gesetzlichen Regelungen durchaus ein hohes Maß an Ambivalenz aufweisen können, wird bei Geschwindigkeitsregelungen deutlich: Sie werden von vielen Verkehrsteilnehmenden, in unterschiedlicher Gewichtung, einmal als Beschränkung persönlicher Freiheit und zum anderen als Maßnahme zur Erhöhung der Sicherheit gesehen. Abhängig von der wahrgenommenen Überwachung kann sich gelegentliche opportunistische Nicht-Befolgung entweder zu überzeugter Nicht-Befolgung (bei fehlenden Überwachungskonsequenzen) oder zu überzeugter Regelbefolgung (bei ausreichenden Überwachungskonsequenzen) entwickeln. Im ersten Fall gehen wir davon aus, dass nicht nur Verhalten durch Einstellungen, sondern umgekehrt auch Einstellungen durch Verhalten hervorgerufen bzw. verändert werden. Vor allem die Dissonanztheorie und die Selbstwahrnehmungstheorie lassen sich dazu heranziehen, um zu erklären, wie Personen von ihrem wiederholt gezeigten Verhalten (Regelmissachtung) schließlich auf ihre „inneren“ Einstellungen (Ablehnung der Regel) schließen. Im zweiten Fall erleichtern es die erlebten Überwachungskonsequenzen, sich stärker im Einklang mit den Einstellungen zu verhalten.

Tabelle 1: Zusammenhang von Regelakzeptanz und Regelbefolgung unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Verkehrsüberwachung

		Regelbefolgung	
		Ja	Nein
Regelakzeptanz (Einstellungen zu Regeln)	Vorhanden (positiv)	Überzeugte Regelbefolgung (innere R.) Konsequenzen-erwartungen (E x W) ist weniger bedeutsam (notwendig v.a. um zu sehen, dass Übertretungen Anderer geahndet werden)	1. Fehler (nicht-intentionale Regelverletzungen: Patzer, Schnitzer, Fehler i.S. Reasons) 2. Opportunistische Nicht-Befolgung (Ungünstigkeit der wahrgenommenen Situation) <ul style="list-style-type: none"> - sozialer Einfluss im Sinne von Modellverhalten: alle anderen verhalten sich so (deskriptive Norm), - wahrgenommene Erwartungen wichtiger Anderer, - konkurrierende Motive (Eile etc.), - „Gelegenheit“ z.B. aufgrund fehlenden Überwachungsdrucks, - situativer „Aufforderungscharakter“ Dabei: niedriges E x W
	Nicht vorhanden (negativ)	Äußere Regelbefolgung (Compliance) (äußere, opportunistische Befolgung) Befolgung aufgrund von Abschreckung und/oder sozialem Einfluss hohes E x W	Überzeugte Nicht-Befolgung (violations / Verstöße im Sinne Reasons) E x W niedrig Man will es nicht und fürchtet keine Konsequenzen.

Besteht keine Regelakzeptanz und es kommt dennoch zur Regelbefolgung, so lässt sich dies als „äußere Regelbefolgung“ oder „Compliance“ bezeichnen. Zentral für die Regelbefolgung sind dabei vor allem die informellen (sozialen) und die formellen Sanktionierungserwartungen durch Verkehrsüberwachung. Was bedeutet dies für die längerfristige Wirkung von Überwachung? Würde die Sanktionierungsfurcht aufgrund mangelnder Überwachung sinken, ist davon auszugehen, dass Com-

pliance zu überzeugter Nicht-Befolgung wird: die Situation erlaubt dann, den (negativen) Einstellungen gemäß zu handeln (s. Stanojevic et al., 2013). Besteht allerdings weiterhin eine ausreichende Sanktionierungsfurcht aufgrund von Überwachung und Regelmisachtung – wäre somit kostspielig –, so ist davon auszugehen, dass es längerfristig zu kognitiven Adaptationsprozessen kommen sollte: Die (negativen) Einstellungen werden dem eigenen regelkonformen Verhalten angepasst. Wie weit dieser kognitive Anpassungsprozess geht, ist schwer vorherzusagen, aber es ist zu erwarten, dass sich negative Einstellungen abschwächen sollten. Allerdings sind auch Bedingungen möglich, die diesen Anpassungsprozess verhindern können. So ist es eher unwahrscheinlich, dass bei Personen, bei denen die negative RegelEinstellung wichtiger Bestandteil des Selbstkonzepts ist, Einstellungsänderungen auftreten. Zum anderen sind externale Bedingungen möglich, wie z.B. erlebte „Ungerechtigkeit“ von Überwachung („Falle“), die zu einer verstärkten Regelablehnung führen können. Überwiegend wird jedoch eine Abschwächung der Regelablehnung angenommen.

Der aus Verkehrssicherheitsperspektive negativste Fall ist der der überzeugten Nicht-Befolgung, bei dem sowohl keine Regelakzeptanz als auch keine Regelbefolgung vorliegt. Man will es nicht und fürchtet auch keine Konsequenzen. Vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entdeckungswahrscheinlichkeit für zahlreiche Vergehen im Straßenverkehr erscheint dieser Fall keineswegs ungewöhnlich. Eine Änderung in regelangepasstes Verhalten ist nur bei ausreichender Sanktionierungsfurcht zu erwarten bzw. es stellt sich generell die Frage der Fahreignung.

Fazit

Insgesamt wird deutlich, dass die Akzeptanz von Verkehrsregeln für deren Befolgung eine wichtige Voraussetzung ist. So müssen die Verkehrsteilnehmenden nicht nur wissen, was von ihnen erwartet wird, sondern sie müssen diese Regeln auch ausreichend akzeptieren und motiviert sein, sich entsprechend zu verhalten. Dabei stehen Regelakzeptanz und Überwachung in umgekehrt proportionaler Beziehung: Je höher die Regelakzeptanz, desto weniger Überwachung ist notwendig bzw. der Überwachungsaufwand steigt mit abnehmender Akzeptanz. Bei fehlender Überzeugung ist Verkehrsüberwachung regelmäßig eine notwendige Bedingung, um die Regelbefolgung zu verbessern. Abschließend zeigen die

Ausführungen ebenfalls, dass eine Erhöhung der Regelakzeptanz ohne Verkehrsüberwachung nicht zu erwarten ist.

Literaturverzeichnis:

Elvik, R., Høy, A., Vaa, T., Sørensen, M. (2009). *The Handbook of Road Safety Measures*. Oxford: Elsevier.

ESCAPE (2003). *Traffic enforcement in Europe: Effects, measures, needs and future*. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/projects_sources/escape_final_report.pdf

ETSC (1999). *Police Enforcement Strategies to Reduce Traffic Casualties in Europe*. Bruxelles: European Transport Safety Council.

ETSC (2011). *Traffic Law Enforcement across the EU*. Bruxelles: European Transport Safety Council.

Evans, L. (2004). *Traffic Safety, Science Serving Society*, Bloomfield Hills, MI.

Factor, R. (2014). The effect of traffic tickets on road traffic crashes. *Accident Analysis and Prevention* 64, S. 86–91.

Parker, D. (2001). *Influencing driver attitudes and behaviour*. Road Safety Research Report No. 17. London: DETR.

Reason, J.T. (1994). *Menschliches Versagen*. Heidelberg: Spektrum.

Schlag, B. (2013). *Lern- und Leistungsmotivation*. Wiesbaden: Springer / VS - Verlag für Sozialwissenschaften.

Schlag, B., Rößger, L., Schade, J. (2012). Regelbefolgung – Ein Modell der Einflußgrößen. *Zeitschrift für Verkehrssicherheit*, 58, Nr. 2, S. 62–67.

Stanojevic, P., Jovanovic, D., Lajunen, T. (2013). Influence of traffic enforcement on the attitudes and behavior of drivers. *Accident Analysis and Prevention* 52, S. 29–38.

Stern, J., Schlag, B., Fischer, T., Rößger, L., Schade, J. (2006). *Wirksamkeit und Akzeptanz polizeilicher Verkehrsüberwachung*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.

3. Methoden der Geschwindigkeitsüberwachung

Leitender Polizeidirektor a.D. Wolfgang Blindenbacher,
Deutsche Polizeigewerkschaft

Herausforderungen

Das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur aus dem Jahre 2011 beschreibt das Ziel einer erfolgreichen Verkehrssicherheitsarbeit in Deutschland wie folgt: Die Zahl der im Straßenverkehr Getöteten ist bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent zu senken. Ausgehend von der Getötetenzahl des Jahres 2010, die bei 3.648 lag, sollte bei einer 40-prozentigen Reduzierung im Jahr 2020 die Zahl von 2.200 Getöteten deutlich unterschritten werden. Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes starben im Jahr 2017 in Deutschland 3.180 Menschen bei Unfällen im Straßenverkehr. Nimmt man jedoch die bis ins Jahr 2020 hochgerechnete 40-prozentige Reduzierung als Maßstab, dann hätte die Zahl von 2.626 nicht überschritten werden dürfen.

Um das dargestellte anspruchsvolle Ziel noch zu erreichen, müssen die drei Säulen der Verkehrssicherheitsarbeit „Verkehrsinfrastruktur“, „Fahrzeugtechnik“ und „Verhalten der Verkehrsteilnehmenden“ konsequent optimiert werden. Hinsichtlich der Verhaltensbeeinflussung ist inzwischen anerkannt, dass insbesondere der Verkehrsüberwachung eine bedeutende Rolle zukommt. Fokussiert man sich dabei auf die „Hauptkiller“ im Straßenverkehr, so taucht an vorderster Stelle – neben „Alkohol/Drogen“, „Nichtanlegen des Gurtes“ sowie „Ablenkung“ – die „Geschwindigkeitsüberschreitung“ auf. Diese Überschreitung ist häufig dadurch gekennzeichnet, dass Fahrzeugführende meinen, die „richtige“ Geschwindigkeit am besten einschätzen zu können, unabhängig von der jeweils geltenden Vorschriftenlage.

Jedoch gilt: Jeder Geschwindigkeitsrückgang, der eine gewisse Nachhaltigkeit entwickelt, ist dazu angehtan, positiven Einfluss auf die Verkehrsunfallzahlen zu nehmen. Nach dem bereits 2004 entwickelten und seitdem vielfach wissenschaftlich bestätigten „Power-Modell“ führt eine Verringerung der Durchschnittsgeschwindigkeit alleine um ca. fünf Prozent zu etwa

zehn Prozent weniger Verkehrsunfällen mit Verletzten und zu 20 Prozent weniger tödlichen Unfällen (Nilsson, 2004). Eine konsequente Überwachung der „zulässigen Höchstgeschwindigkeit“ erscheint daher zwingend, zumal sie sich auch verkehrssicherheitsfördernd auf die Wahl der „jeweils angepassten Geschwindigkeit“ auswirkt. Da zudem jeder überall gefährdet ist, sollte auch jeder überall damit rechnen müssen, kontrolliert zu werden – man spricht in diesem Zusammenhang von einem „subjektiven Entdeckungsrisiko“. Diesen Zustand herzustellen gelingt jedoch nur, wenn auch ein angemessenes „objektives Entdeckungsrisiko“ durch die Überwachungsorgane realisiert wird. Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) formulierte daher schon zu Beginn der laufenden Dekade in seinen sogenannten „Top-Forderungen“ unter „Top 1 – Verkehrsüberwachung gezielt verstärken“ u.a. „Finanzielle und personelle Ausstattung der Polizei und entsprechender staatlicher Überwachungsorgane entsprechend erhöhen ...“ (DVR, 2013).

Zudem dient die Geschwindigkeitsüberwachung auch dazu, die Straßeninfrastruktur in Deutschland zu schützen – bedeutsamer Bestandteil dieser Struktur sind etwa 100.000 Brücken. Ein nicht unwesentlicher Anteil dieser Bauwerke ist 40 Jahre und älter. Insbesondere durch den überproportional angestiegenen Güterverkehr werden sie inzwischen Belastungen ausgesetzt, für die sie nicht konzipiert wurden. Dieser Umstand führt zu einer Vielzahl von Brückensanierungsfällen, die sich negativ auf die Verkehrsabwicklung auswirken. Da ein Großteil der Schäden durch den Schwerlastverkehr hervorgerufen wird, sind insbesondere die Verkehrsvorschriften zu überwachen, die für den Güterverkehr mit Lastkraftwagen gelten – in der Hauptsache Geschwindigkeits- und Gewichtsvorgaben.

Darüber hinaus ist anerkannt, dass Geschwindigkeitsbegrenzungen dazu beitragen, Lärmemissionen zu minimieren. Dieser Umstand hat Berücksichtigung in Regelungen gefunden, die für die Überwachung der aus diesem Grund angeordneten zulässigen Höchstgeschwindigkeiten einschlägig sind. Auch diese Verkehrsbeschränkungen werden regelmäßig kontrolliert. Ein recht neues Feld hinsichtlich der Begrenzung

zulässiger Höchstgeschwindigkeiten hat sich durch die „Feinstaub-Diskussion“ ergeben. So wird aus Österreich berichtet, dass man im Großraum der Stadt Salzburg, die in einem Talkessel liegt und von Autobahnen durchzogen wird, große Erfolge bei der Schadstoffreduzierung durch temporär herabgesetzte Geschwindigkeiten registrieren konnte. Sobald Messfühler kritische Schadstoffkonzentrationen feststellen, werden geringere zulässige Höchstgeschwindigkeiten mittels Wechselverkehrszeichen in den vorhandenen Verkehrsbeeinflussungsanlagen angezeigt und von den damit kombinierten Geschwindigkeitsmessanlagen überwacht. Der Erfolg in Form geringerer Schadstoffwerte stellt sich zeitnah ein (Kranabetter, 2017).

Alle oben beschriebenen Herausforderungen erfordern angepasste technische Systeme, die es ermöglichen, die jeweils zulässigen Höchstgeschwindigkeiten exakt zu ermitteln – hierzu dienen verschiedene Methoden.

Methoden der Geschwindigkeitsüberwachung

Für alle Methoden der technischen Verkehrsüberwachung gilt, dass sie beweissicher, das heißt, nachträglich (gerichtlich) überprüfbar, angelegt sein müssen. Daher darf nur technisches Gerät zum Einsatz kommen, welches den Vorgaben des Mess- und Eichgesetzes entspricht. Darüber wacht u.a. die Physikalisch-Technische Bundesanstalt in Braunschweig.

Dort werden derzeit folgende Geschwindigkeitsmessmethoden (Auszug) unterschieden (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, 2018):

- Geschwindigkeitsüberwachungsgeräte
 - Verkehrsradargeräte
 - Weg-Zeit-Messgeräte mit
 - Seitensensoren
 - Drucksensoren oder
 - Induktionsschleifen
 - Laserhandmessgeräte
 - Laserscanner
 - Section Control
- Videonachfahrssysteme
- Rotlichtüberwachungsanlagen

Die dargestellten Messverfahren kommen im Rahmen der Geschwindigkeitsüberwachung auf unterschiedliche Art und Weise zum Einsatz.

Konventionelle Geschwindigkeitsüberwachung

Am weitesten verbreitet sind die sogenannten stationären Geschwindigkeitsmessanlagen, die in Form von Messboxen („Starenkästen“), Säulen oder Tower errichtet werden. Auch mit Wechselverkehrszeichenanlagen, die eine dynamische Verkehrsbeeinflussung ermöglichen, können dafür zugelassene Messgeräte kombiniert werden. Laut Statista sind in Deutschland insgesamt rund 4.500 stationäre Geschwindigkeitsmessanlagen im Einsatz (Statista, 2018). Diese Anlagen sollen die Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit an besonders gefährlichen Stellen und Strecken im Straßennetz sicherstellen. Damit wird erreicht, dass die örtlichen Tempolimits eingehalten werden. Experten sehen eine Wirkung ortsfester Anlagen von etwa 500 m vor und 500 m hinter dem jeweiligen Standort der Anlage. Die Folge sind Unfallrückgänge von 50 bis 85 Prozent, und zwar insbesondere bei schweren Unfällen (Lipphard, 2005). Darüber hinaus kommen in Deutschland mobile Geschwindigkeitsmessanlagen zum Einsatz, deren Zahl sich nicht exakt beziffern lässt. Dazu gehören Anlagen, die in Fahrzeugen verbaut sind, auf einem Stativ oder aus der Hand betrieben werden.

Ausschließlich stationär verwendet werden Geschwindigkeitsmessgeräte mit Messsensoren, die mit bekanntem Abstand hintereinander in die Fahrbahn eingelassen sind. Dabei kommen piezoelektrische Drucksensoren, faseroptische Messfühler sowie Induktionsschleifen zum Einsatz. Fahrzeuge erzeugen beim Überfahren der jeweiligen Sensoren elektrische Signale, das Messgerät erfasst deren Zeitdifferenz und ermittelt auf dieser Basis die Fahrzeuggeschwindigkeit mittels Weg-Zeit-Berechnung.



Einsatz stationärer Geschwindigkeitsmessanlage auf der „Rader Hochbrücke“ (Foto: JENOPTIK)

Sowohl stationär wie auch mobil werden Verkehrsradaranlagen eingesetzt, deren ausgesendete Radarstrahlen vom Fahrzeug reflektiert werden. Das Geschwindigkeitsmessgerät empfängt sodann einen Teil der reflektierten Strahlung und berechnet daraus die Geschwindigkeit des Fahrzeugs. Inzwischen gehört es zum Standard, dass auch der Abstand zum Fahrzeug ermittelt wird, um Messungen eindeutig zuordnen zu können.

Ebenfalls stationär und mobil werden Laserscanner eingesetzt. Sie sind mehrzielfähig und ermöglichen die Geschwindigkeitsmessung auf mehreren Fahrstreifen gleichzeitig. Das am Fahrbahnrand aufgestellte Überwachungsgerät tastet hierzu mittels eines „Laserfächers“ den gesamten Fahrbahnbereich horizontal ab. Die Bewegungen aller vorbeifahrenden Fahrzeuge im Messbereich werden hierbei erfasst, dabei ermöglicht die Entfernungänderung in Fahrtrichtung die Ermittlung der gefahrenen Geschwindigkeit.

Bei ausschließlich mobil eingesetzten Geschwindigkeitsmessgeräten mit laseroptischen Sensoren wird die Geschwindigkeit von Fahrzeugen ebenfalls aus deren Entfernungänderung in Fahrtrichtung ermittelt. Diese Technik ist nicht mehrzielfähig; entweder wird das einzelne Fahrzeug vom Bediener anvisiert (Laserhandmessgerät) oder der Messbereich wird vom Gerät automatisch nach einzelnen Zielen (Fahrzeugen) durchsucht.

Seitenmessgeräte kommen überwiegend mobil zum Einsatz. Hier sind mehrere quer zur Fahrbahn ausgerichtete Seitensensoren mit bekanntem Abstand aufgebaut. Die Durchfahrt von Fahrzeugen erzeugt elektrische Signale, die das Gerät hinsichtlich der Zeitabstände erfasst. Unter Berücksichtigung des Abstandes der Sensoren wird die Fahrzeuggeschwindigkeit ermittelt. Diese Geräte werden oftmals auch so eingesetzt, dass – neben der klassischen Frontfotografie – Heckaufnahmen gefertigt werden, wodurch bei Krad Fahrenden im Verstoßfall eine Haltermittlung über das Kennzeichen möglich wird.



Die Polizei hat in Deutschland das Anhalterrecht. (Foto: DVR)

Geschwindigkeitsüberwachungstechnik, die ein sofortiges Anhalten von zu schnell fahrenden Verkehrsteilnehmenden erforderlich macht, wird in Deutschland grundsätzlich nur von der Polizei eingesetzt – sie hat das Anhalterrecht. Daher ist die Polizei auch aufgerufen, jede Möglichkeit zu nutzen, Verkehrsteilnehmende, die Verkehrsverstöße begangen haben, anzuhalten und eine „Vollkontrolle“ durchzuführen. Dabei geht es u.a. um die Fahrtauglichkeit der Fahrzeugführenden, um die technische Beschaffenheit des Fahrzeugs und die Möglichkeit, ein verkehrspädagogisches Gespräch zu führen. Alleine an dem mit den dargestellten Kontrollaktivitäten einhergehenden personellen Aufwand erkennt man unschwer, dass es nicht darum geht, über die Feststellung großer Verstoßzahlen Einnahmen zu generieren – die Verkehrssicherheit steht im Vordergrund, es gilt „Qualität vor Quantität“.

Videonachfahrssysteme

Der Einsatz von Videofahrzeugen ermöglicht es, Verkehrsverstöße im fließenden Verkehr beweissicher festzustellen und zu dokumentieren; er dient vor allem der Verfolgung schwerwiegender Verkehrsverstöße. Dabei finden auf Autobahnen überwiegend Video-Pkw Verwendung, im ländlichen Raum, z.B. auf stark frequentierten Motorradstrecken, haben sich Video-Kräder bewährt. Beide Fahrzeugarten eignen sich hervorragend dazu, individuelle Verstöße in ihrer Bandbreite („Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit“, „Falsches Überholen“, „Unterschreiten des Sicherheitsabstandes“ etc.) vorwerfbar zu erheben. Die zivilen Polizeifahrzeuge sind hierzu mit Front- und Heckkameras ausgestattet. Im Falle einer Messung hält das Videofahrzeug über

eine bestimmte Strecke einen nahezu gleichbleibenden Abstand zum gemessenen Fahrzeug, sodass annähernd identische Geschwindigkeiten gefahren werden. Die Geschwindigkeit des Videofahrzeugs wird im dabei mitlaufenden Video des Gesamtvorgangs dokumentiert. Im Einzelfall kann mit den hochmotorisierten Videofahrzeugen auch eine gegebenenfalls erforderlich werdende Verfolgungsfahrt erfolgreich beendet werden.

Semistationäre Geschwindigkeitsüberwachung

Eine spezielle Weiterentwicklung der bisherigen Geschwindigkeitsüberwachungstechnik mit der Bezeichnung „Semistationäre Geschwindigkeitsmessanlage“ macht es nun möglich, die Feststellung von Geschwindigkeitsverstößen flexibler zu gestalten. Die neue Technik ist so ausgelegt, dass sie ortsveränderlich (z.B. auf einem Pkw-Anhänger verbaut und am Messort absenkbar) und grundsätzlich temporär (Tage, Wochen oder Monate) betrieben werden kann. So ist es nun beispielsweise möglich, vorübergehend bestehende Autobahnbaustellen zu überwachen, wobei die Überwachungsanlage bei Bedarf mit der Verlegung der Baustelle „weiterwandert“. Auch die innerörtliche Verkehrsüberwachung kann nunmehr an wechselnden Orten durch tage- oder wochenweise durchgeführten Einsatz dieser Technik räumlich flexibel und im „Rund um die Uhr“-Betrieb realisiert werden.

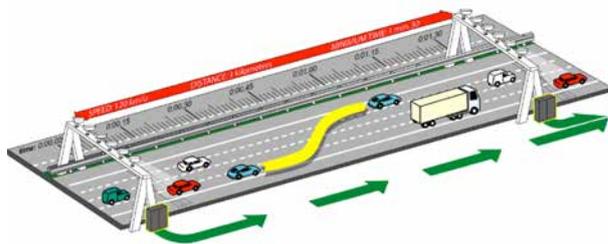


Einsatz semistationärer Geschwindigkeitsmessanlage „Enforcement Trailer“ (Foto: VITRONIC)

Abschnittskontrolle („Section Control“)

Das Land Niedersachsen hat im Herbst 2015 auf einer stark unfallbelasteten, südlich von Hannover gelegenen Bundesstraße das „Section Control-Pilotprojekt“ aufgelegt. Damit soll die Geschwindigkeitsmessmethode „Abschnittskontrolle“ auf einem mehr als zwei Kilometer langen Teilstück, auf dem die zulässige Höchstgeschwindigkeit 100 km/h beträgt, getestet werden. Die Rechtsgrundlage für den Pilotbetrieb der Anlage ist zunächst die Generalklausel des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung; eine spezialgesetzliche Regelung wird angestrebt. Im Zusammenwirken mit der niedersächsischen Landesbeauftragten für den Datenschutz konnte zudem ein anlagenbezogenes Datenschutzkonzept entwickelt werden, das nunmehr die datenschutzrechtliche Basis für das Pilotprojekt darstellt. Das Konformitätsbewertungsverfahren durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt in Braunschweig für die Baumusterprüfung ist eingeleitet. Darüber hinaus ist im Anschluss die Überprüfung durch das Mess- und Eichamt Niedersachsen entsprechend der Vorgaben des Mess- und Eichgesetzes erforderlich.

Die Abschnittskontrolle ist ein technisches System zur Überwachung der Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit durch Fahrzeuge auf Straßenabschnitten. Aus der Durchfahrzeit auf dem definierten Streckenabschnitt errechnet sich die gefahrene Durchschnittsgeschwindigkeit. Dazu wird das Fahrzeugheck bei der Ein- und Ausfahrt fototechnisch erfasst. Eine Software erstellt aus jeder Heckaufnahme eine fahrzeugindividuelle Ansicht und verschlüsselt diese. Es schließt sich eine Übermittlung zur zentralen Anlagensteuerung an. Aus den auf diese Weise übermittelten Daten sind keine Rückschlüsse auf das amtliche Kennzeichen möglich. Auf der Basis der Zeitdifferenz zwischen Ein- und Ausfahrt des Fahrzeugs und der Streckenlänge wird sodann die Durchschnittsgeschwindigkeit mittels Weg-Zeit-Berechnung ermittelt. Alle zugehörigen Daten werden gelöscht, wenn die berechnete Durchschnittsgeschwindigkeit unter dem zulässigen Geschwindigkeitslimit liegt. Ergibt die Weg-Zeit-Berechnung jedoch eine vorwerfbare Geschwindigkeitsüberschreitung, löst die zentrale Anlagensteuerung die Verstoßkamera zur Erstellung eines Frontfotos aus. Das Frontfoto, die Zeitstempel der Ein- und Ausfahrt, die ermittelte Durchschnittsgeschwindigkeit sowie die beiden Heckaufnahmen werden in einer Verstoßdatei gespeichert.



Das Messprinzip der Abschnittskontrolle [Funktionsgrafik: Sensys Gatsso]

Die Vorteile einer derartigen Geschwindigkeitsmessung, auf die Verkehrsteilnehmende erkennbar hingewiesen werden, stellen sich wie folgt dar:

- Das Messsystem sorgt für die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschwindigkeit im gesamten überwachten Streckenabschnitt, wodurch die Verkehrssicherheit auf Unfallhäufungsstrecken, in Tunnelanlagen oder in Baustellenbereichen wirksam erhöht werden kann.
- Das System wird als gerechter wahrgenommen, weil die Geschwindigkeit nicht an einem bestimmten Punkt, sondern als Durchschnittsgeschwindigkeit über eine längere Strecke gemessen wird. Kurzzeitig vorkommende, gelegentlich unbeabsichtigte Geschwindigkeitsüberschreitungen im Abschnittsbereich können ausgeglichen werden.
- Das gefahrenrächliche Abbremsen vor Punktmessungen sowie die anschließende Beschleunigung machen bei der Abschnittskontrolle keinen Sinn – es ist zu vermuten, dass diese Verhaltensweise dort nicht zu beobachten sein wird.
- Die Abschnittskontrolle führt darüber hinaus zu einer spürbaren Harmonisierung des Verkehrsflusses, wodurch neben einer Erhöhung der Verkehrssicherheit auch eine Reduzierung von Emissionen erreicht werden kann.

Kombinierte Rotlicht- und Geschwindigkeitsüberwachung

Das „Nichtbeachten des Rotlichts einer Lichtzeichenanlage“ ist oftmals gepaart mit dem „Nichtbeachten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit“, da Verkehrsteilnehmende gelegentlich versuchen, eine drohende „Rotlichtfahrt“ zu vermeiden, indem sie beschleunigen, um die Ampel noch innerhalb der Grün-/Gelbphase zu passieren. Kommt es dann aufgrund einer Fehleinschätzung

der zeitlichen und fahrdynamischen Abläufe zu einer Kollision, sind die Folgen für die Beteiligten, insbesondere für zu Fuß Gehende und Rad Fahrende, in vielen Fällen dramatisch.

Werden entsprechende Brennpunkte erkannt, dann können sogenannte Kombianlagen, eine technische Kombination zur Überwachung von Rotlicht- und Geschwindigkeitsverstößen, die Lösung darstellen (Blindenbacher, 2016). Ein Wechsel von einer reinen Rotlichtüberwachungsanlage zu einer Kombination aus Rotlicht- und Geschwindigkeitsüberwachungstechnik zeigt regelmäßig positive Effekte – die Anzahl der „Rotlichtsünder“ und dadurch auch die Anzahl der Gefährdungssituationen sinkt deutlich. Eine Ursache hierfür dürfte der Umstand sein, dass die Verkehrsteilnehmenden den „Blitz“ auch bereits bei erfassten Geschwindigkeitsverstößen anderer Fahrzeuge registrieren und ihr Verhalten in der Folge entsprechend anpassen.

Weitere Formen der Geschwindigkeitskontrolle, wie „Geschwindigkeitsmessung durch Nachfahren“, „Auswerten von Geschwindigkeitsaufzeichnungsgeräten“ und „Geschwindigkeitsfeststellungen durch ‚Fahrzeug-zu-Infrastruktur-Kommunikation‘“ werden hier u.a. wegen ihrer Spezialität nicht betrachtet.

Fazit

Wesentliches Element einer erfolgreichen Verkehrssicherheitsarbeit ist – neben den bekannten, präventiv wirkenden Aktivitäten – auch der zielgerichtete Einsatz technischer Überwachungsgeräte. Dabei kommt der Geschwindigkeitsmessung eine besondere Rolle zu, weil sich die „Hauptunfallursache Geschwindigkeit“ im Straßenverkehr bekanntermaßen als ein wesentlicher „Killer“ darstellt. Daher sind die Überwachungsorgane gehalten, den bestmöglichen Einsatz der vorhandenen Technik zu realisieren. Den Verkehrsteilnehmenden ist nachdrücklich zu vermitteln, dass sie es in der Hand haben, verkehrsgerecht zu fahren, denn niemand ist daran gehindert, zulässige Höchstgeschwindigkeiten einzuhalten.

Literaturverzeichnis:

Blindenbacher, W. (2016). Kombinierte Rotlicht- und Geschwindigkeitsüberwachung. Zeitschrift POLIZEI VERKEHR + TECHNIK 4/2016. S. 25-27.

DVR (2018). Top-Forderungen des DVR zur Verkehrssicherheit – Top 1: Verkehrsüberwachung gezielt verstärken. Link: <https://www.dvr.de/dvr/top-forderungen/> (abgerufen am 25.08.2018).

Kranabetter, A. (2017). Flexibles Tempolimit an der Salzburger Stadtautobahn – Auswirkungen auf Luftgüte und Verkehrsunfälle. Link: https://www.verkehrsrechtstag.at/media/Panel_1_2_Kranabetter_Filipp.pdf (abgerufen am 25.08.2018).

Lipphard, D. (2005). „Starenkästen“ in Deutschland – Zum Forschungsstand und Verbreitungsgrad von ortsfesten Überwachungsanlagen. Zeitschrift für Verkehrssicherheit 4/2005, S. 189-193.

Nilsson, G. (2004). Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety. Lund Institute of Technology, Department of Technology and Society, Division of Traffic Engineering, Lund in Sweden, S. 68.

Physikalisch-Technische Bundesanstalt (2018). Geschwindigkeitsmessgeräte – Arbeitsgruppe 1.31 – Dienstleistungen. Link: https://www.ptb.de/cms/ptb/fachabteilungen/abt1/fb-13/ag-131.html#maincontent_dienstleistungen_header (abgerufen am 25.08.2018).

Statista (2018). Bitte lächeln: In diesen EU-Ländern stehen die meisten Blitzer. Link: <https://de.statista.com/infografik/3270/top-10-staaten-in-europa-nach-anzahl-der-fest-installierten-blitzgeraete/> (abgerufen am 25.08.2018).

4. Kleine Knöllchen zeigen wenig Wirkung

Peter Schlanstein, Erster Polizeihauptkommissar,
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Geldbuße bei Verkehrsordnungswidrigkeiten

Die einen halten sie für ein notwendiges Übel, die anderen für ein ständiges Ärgernis: Verkehrskontrollen sind häufig Auslöser kontroverser Diskussionen. Fast schon reflexartig fallen bei Gesprächen rund um die Überwachung Begriffe wie Abzocke, Gängelung und Schikane.

Die Fachleute sind sich allerdings einig, dass flächendeckende Kontrollen im Straßenverkehr sowie das konsequente Ahnden von Delikten die Sicherheit auf den Straßen deutlich erhöhen. Denn Unfälle sind in der Regel keine schicksalhafte, unvermeidbare Nebenerscheinung des Straßenverkehrs, sondern in den meisten Fällen Folgen vermeidbaren menschlichen Fehlverhaltens. Zu den häufig ausschlaggebenden Verhaltensfehlern zählen neben Verkehrsverstößen wie überhöhter Geschwindigkeit u.a. Ablenkung durch Smartphones, Trunkenheit im Verkehr oder Beeinflussung durch Drogen. Insgesamt resultieren Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden zu einem hohen Anteil von über 90 Prozent aus der Nichtbeachtung von Verkehrsvorschriften.¹ Und ohne Kontrolle und Sanktionen würden sich nach Meinung von Verkehrspsychologen permanente unfallträchtige Verstöße nicht im erforderlichen Maße vermeiden lassen.²



Reiz mit hohem Risiko: Wer gibt zu viel Gas? (Foto: Polizei NRW)

Ziel der polizeilichen Überwachung der Regelbefolgung und der Sanktionierung bei Verstößen ist es zuvörderst, Verkehrsunfälle und schwere Unfallfolgen zu verhindern und somit die Sicherheit im Straßenverkehr zu gewährleisten. Denn die Befürchtung, bei Fehlern entdeckt und sanktioniert zu werden, soll von einem regelwidrigen Verhalten spezial- wie generalpräventiv abschrecken. Dass die Begehung von Regelverstößen sich für am Verkehr Teilnehmende nicht lohnen soll, verlangt schon § 17 IV OWiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) mit der Forderung, dass die „Geldbuße ... den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen [soll]“. Deshalb müssen z.B. bei einem Tempoverstoß die zu erwartenden Konsequenzen (Bußgeld pp.) eines Verstoßes die wahrgenommenen Vorteile (insbesondere Zeitersparnis oder auch Freude an der Beschleunigung bzw. Geschwindigkeit) überschreiten, sodass die Kosten der Sanktion den individuellen Nutzen, wie den vermeintlichen Vorteil des schnelleren Fahrens, übertreffen³, unter Umständen sogar durch Überschreiten der gesetzlichen Höchstgrenze der Sanktion (vgl. § 17 IV S. 2 OWiG).

Eine Geldbuße ist – insoweit der Strafe ähnlich – eine Unrechtsfolge für eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und vorwerfbare Handlung. Die Maßnahme hat einen repressiven Charakter und ist darauf gerichtet, eine bestimmte Ordnung durchzusetzen. So ist die Geldbuße ein mit einer Sanktion verbundener und deshalb spürbarer Pflichtappell an die Betroffenen, auch die im Vorfeld zum Schutz der Verkehrssicherheit geschaffenen Gebote und Verbote zu beachten.⁴ Im Unterschied zur Kriminalstrafe, die über eine Verhaltensweise des Täters oder der Täterin ein ehrenrühriges, autoritatives Unwerturteil verhängt, das mit dem Vorwurf einer Auflehnung gegen die Rechtsordnung und die Feststellung der Berechtigung dieses Vorwurfs verbunden ist, wird die an eine Ordnungswidrigkeit geknüpfte Geldbuße lediglich als eine nachdrückliche Pflichtenmahnung angesehen und empfunden. Das gilt auch, wenn sie das Vermögen der Betroffenen ebenso stark belastet wie eine vergleichbare Geldstrafe.⁵ Sinn und Zweck der Sanktion einer Verkehrsordnungswidrigkeit in Form eines Verwarnungsgeldes, einer Geldbuße sowie auch eines u.U. zu verhängenden Fahrverbotes ist es deshalb, als

Denkzettel und Besinnungsmaßnahme zur Hebung der Sicherheit im Straßenverkehr beizutragen.⁶ Damit hat – zur Vermeidung wie zur Verfolgung von Verkehrsverstößen – die Sanktion zugleich general- wie spezialpräventive Aufgaben zu erfüllen.

Die Höhe einer Geldbuße beträgt nach § 17 I OWiG mindestens fünf Euro und, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, höchstens 1.000 Euro. Nach § 17 III OWiG sind für die Zumessung der Geldbuße die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der den Täter oder die Täterin trifft, die wesentlichen Grundlagen. Auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters oder der Täterin sollen in Betracht kommen, jedoch bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten in der Regel, solange die Sanktion unterhalb von 250 Euro liegt⁷, unberücksichtigt bleiben, da das Bußgeldverfahren als einfaches und schnelles Verfahren zur Ahndung von Gesetzesverstößen, die kein kriminelles Unrecht darstellen, gedacht ist. Denn auf einem potenziellen Sanktionsrahmen beruhende Einzelfallsanktionen – d.h. individuelle Regelungen innerhalb einer gewissen Bandbreite zu allen Umständen jedes Sachverhalts – würden zu erheblichen Rechts- und Beweisproblemen schon bei den Verfolgungsbehörden sowie zu deutlich erhöhten Belastungen der Amtsgerichte und weiterer Instanzgerichte führen. Deshalb sind insbesondere bei den massenhaft vorkommenden Verkehrsordnungswidrigkeiten im Interesse des Bedürfnisses nach Verfahrensvereinfachung und -straffung in weitem Maße Schematisierungen erforderlich.⁸

Gemäß § 26a Straßenverkehrsgesetz (StVG) ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) deshalb ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über

- die Erteilung einer Verwarnung (§ 56 OWiG) wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 24 StVG,
- Regelsätze für Geldbußen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach den §§ 24, 24a und § 24c StVG sowie
- die Anordnung des Fahrverbots nach § 25 StVG (von bis zu drei Monaten).

Das Bundesverkehrsministerium hat mit der zum 01.01.1990 in Kraft getretenen Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV)⁹ den im Jahr 1982 (durch Einführung des § 26a StVG) erteilten Auftrag des Gesetzgebers erfüllt und in zusammengefasster, tabellarischer Form bußgeld- und verwarnungsgeldbewehrte Verkehrsordnungs-

widrigkeiten zusammengefasst, was die bis dahin geltenden Länderkataloge überflüssig machte. Bundesweit einheitliche Bußgeldsätze für die häufigsten Verkehrsordnungswidrigkeiten, darunter die Hauptunfallursachen, wurden erstmals mit dieser BKatV aufgestellt.

Ab 2002 sind, ebenfalls gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des § 26a StVG, in die BKatV neben den bußgeldbewehrten Verstößen erstmals auch die wesentlichen Verwarnungsgeldtatbestände eingearbeitet worden. Damit enthält der Bußgeldkatalog seither bis heute zugleich Buß- und Verwarnungsgeldsätze bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, allerdings nicht sämtlicher Verkehrsverstöße, sondern nur derjenigen, die am häufigsten vorkommen und für die Verkehrssicherheit die wichtigsten sind.

Seit 2003 gilt – neben der BKatV – der Bundeseinheitliche Tatbestandskatalog (BTKat-OWi), der die damaligen Tatbestandskataloge der Länder ablöste und im Interesse der Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltungspraxis für nahezu sämtliche in der Masse auftretende Verkehrsverstöße vorformulierte Tatvorwürfe mit differenzierten Regelungen enthält, die in allen Ländern gleichermaßen angewandt werden.¹⁰ Er wird vom Kraftfahrt-Bundesamt im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden für Inneres, Verkehr und Justiz herausgegeben. Im Unterschied zur BKatV hat der BTKat-OWi als Verwaltungsvorschrift indes nicht den Charakter einer nach § 26a StVG durch das Bundesverkehrsministerium mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Rechtsverordnung. Der BTKat-OWi überlässt (nur) den Gerichten daher einen gewissen Sanktionsspielraum für Ausnahmen vom verwaltungsintern gültigen Regelsatz für die Bemessung der Bußgeldbeträge, die nicht in der BKatV, sondern nur im BTKat-OWi für die dort einzelnen aufgeführten Verkehrsverstöße vorgesehen und deren Regelcharakter nicht durch § 1 I BKatV festgelegt („ist festzusetzen“) und stringent geregelt sind.

Der Bußgeldkatalog in Form der BKatV (Verordnung) und der umfangreiche, dezidierte BTKat-OWi (Verwaltungsvorschrift) enthalten aus Gründen der Gleichbehandlung und Praktikabilität Regelsätze, die von fahrlässiger Begehungsweise und gewöhnlichen Tatumständen (Abschnitt I des Bußgeldkataloges) oder vorsätzlicher Begehungsweise und gewöhnlichen Tatumständen (Abschnitt II des Bußgeldkataloges) ausgehen und sich an keiner Stelle zu den aufgeführten Tatbeständen

widersprechen. An diesen Regelsätzen bemessen sich die jeweils konkret zu verhängenden Verwarnungs- oder Bußgelder sowie Fahrverbote. So lässt sich für sehr häufig vorkommende Verkehrsordnungswidrigkeiten grundsätzlich eine gleichmäßige Behandlung durchsetzen.

Generalprävention in Deutschland schwach

Im internationalen Vergleich erscheint Deutschland indes als ein „Billigland für Knöllchen“. Mit einem Verwarnungsgeld von 35 Euro für eine Tempoüberschreitung von 20 km/h oder einem Bußgeld ab 90 Euro für einen Rotlichtverstoß steht Deutschland deutlich im unteren Bereich eines europäischen Rankings der Sanktionshöhen.¹¹ So sind in Deutschland die Bemühungen um eine generalpräventive Verkehrsunfallbekämpfung, vor allem in Bezug auf eine unangemessen hohe Geschwindigkeit, insgesamt relativ gering ausgeprägt. Dies birgt ersichtlich potenzielle Gefahren, insbesondere für die schwächsten Verkehrsteilnehmenden wie zu Fuß Gehende und Rad Fahrende. Kontrollen erhöhen die Verkehrssicherheit. Doch welche und wie viele polizeiliche Aktivitäten braucht der sichere Straßenverkehr, vor allem aber, wie hoch müssen die Sanktionen bei Regelverstößen sein?

Nach wie vor verunglücken die meisten Menschen im Straßenverkehr nicht etwa im Schnellverkehr auf Autobahnen oder Landstraßen, sondern in den Städten und Gemeinden (2017 waren es 64 Prozent).¹² Nirgendwo sonst bewegen sich so viele Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf so engem Raum wie in den Ortschaften. Zudem findet innerorts der größte Teil des Fußgänger- und Radverkehrs statt. Daher sind hier häufig schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer von Unfällen betroffen: 2017 kamen in Deutschland innerorts insgesamt 91 Prozent aller rund 80.000 verunglückten Rad Fahrenden und fast 96 Prozent aller über 31.000 verunglückten Fußgänger und Fußgängerinnen zu Schaden, meist infolge einer Kollision mit einem Kfz.¹³

Verstöße gegen Tempobegrenzungen weisen oftmals ein besonders großes Gefährdungspotenzial auf. Je höher die gefahrene Geschwindigkeit, desto wahrscheinlicher ist ein Unfall und desto schwerer sind die Unfallfolgen. Modellberechnungen und Kenntnisse aus der Trauma-Biomechanik dokumentieren die Folgen der Kfz-Geschwindigkeit gegenüber sogenannten „schwachen“ Verkehrsteilnehmenden im Kollisionsfall. Die Schwere der Verletzungsfolgen wird maßgeblich von der physikalischen Energie der Geschwindigkeitsänderung bei

einem Aufprall beeinflusst. Bei höherer Geschwindigkeit wächst das Risiko schwerer Verletzungen oder des Todes exponentiell, insbesondere für zu Fuß Gehende, Rad und Motorrad Fahrende. So steigt nach dem durch viele internationale Studien belegten Power-Modell¹⁴ bei einem numerischen Anstieg der Geschwindigkeit das Verletzungsrisiko bei einem Verkehrsunfall in zweiter und das Todesrisiko gar in vierter Potenz. Diese für die Prävention wichtigen physikalischen Gesetzmäßigkeiten und biomechanischen Folgen sind den meisten am Verkehr Teilnehmenden jedoch völlig unbewusst. Veränderungen der Geschwindigkeiten (sowohl nach oben als auch nach unten) wirken sich daher besonders stark auf die schwersten Unfälle bzw. Verletzungen aus.¹⁵

Je nach Verkehrssituation existieren in Abhängigkeit von der gefahrenen Geschwindigkeit unterschiedliche Schädigungspotenziale. Dort, wo Kollisionen z.B. mit Fußgängern und Fußgängerinnen möglich sind, sollte insbesondere die Geschwindigkeit, die neben der Masse der Fahrzeuge die wesentliche potenzielle Schädigungsenergie aufweist, deshalb rechtlich anders zu bewerten sein als in Situationen, die ausschließlich Kraftfahrzeugen vorbehalten sind. Das betrifft präventive wie repräsentative Initiativen und entsprechend konsequente Maßnahmen der Verkehrssicherheitsarbeit.



Oft unbekannt: Gefahrenpotenzial von Geschwindigkeitsübertretungen (Foto: Polizei NRW)

Verkehrsexperten und -expertinnen fordern daher oftmals, Geschwindigkeitskontrollen als wirkungsvollste Maßnahme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit weiter zu intensivieren¹⁶ und Sanktionen bei Verstößen, von denen eine Gefahr für schwache Verkehrsteilnehmende ausgehen kann, deutlich zu verschärfen. Gegenwärtig besteht der Eindruck, dass nicht nur im internationalen Vergleich der Sanktionen bei Verkehrsverstößen, sondern auch im Vergleich der Sanktion von Strafen bei allgemeiner Kriminalität wie z.B. Diebstahl oder Kör-

perverletzung gegenüber Verkehrsstraftaten oder Ordnungswidrigkeiten, sogar mit Gefährdungen oder Schädigungen anderer, die „Sanktionswaage“ schief hängt, was in der Bevölkerung teilweise zu einer verzerrten Wahrnehmung beiträgt: „Opfer des Straßenverkehrs“ werden zu häufig ausgeblendet und damit auch das Leid der Verunglückten – nicht nur bei Verkehrsunfalltoten, sondern auch bei körperlichen oder psychischen Verkehrsunfallfolgen, die teilweise lebenslang andauern. Angesichts des hohen Leids durch somatische Verletzungen, das große, nüchterne Zahlen der Verkehrsunfallstatistiken belegen, sowie der häufigen psychischen Verkehrsunfallfolgen, bei denen entsprechende Daten in Deutschland bislang regelmäßig erst gar nicht erhoben werden, dürfte eigentlich kein vernünftiger Mensch mehr von der „freien Fahrt für freie Bürger“ sprechen.¹⁷

Auf deutschen Straßen ist, wer sich an Tempobegrenzungen hält, oftmals „absoluter Außenseiter“. Wenn Regelungen bestehen, die nicht eingehalten werden, wird ein Rechtssystem nicht ganz ernst genommen. Bei jährlich über 3.000 Getöteten und fast 400.000 somatisch Verletzten sollte besser dafür gesorgt werden, dass das Recht im Straßenverkehr durchgesetzt wird, vor allem, wenn in anderen Bereichen, die dem Mainstream entsprechen, besonders hart zugeschlagen wird. Auch im Straßenverkehr würden „spürbare Sanktionen“, die über eine überschaubare Geldbuße oder ein „Knöllchen“ mit 20 oder 35 Euro hinausgehen, keine schnell verpuffende, sondern eine nachhaltige Wirkung entfalten.¹⁸ So niedrige Beträge entsprechen bislang – und nur für den Entdeckungsfall erhoben – etwa einem „Intercity-Tarif“ für schnelleres Vorwärtkommen.

Sehr wichtig für die Beachtung von Verkehrsregeln und damit für die Verkehrssicherheit ist darüber hinaus, die Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden, deutlich zu erhöhen. Auch der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) sieht das Thema „Überwachung und Sanktionen“ – wegen seiner übergreifenden Bedeutung – an erster Stelle bei den wichtigsten Maßnahmen im Sinne der Vision Zero an, weil es den größten Erfolg bei der Reduzierung der Zahl der Getöteten und Schwerverletzten verspreche.¹⁹

Bußgelderhöhung als probates Mittel für mehr Verkehrssicherheit?

Nach herrschender Auffassung sind die entscheidenden Größen der Regelbeachtung die multiplikative Verknüpfung der (subjektiven) Entdeckungswahrscheinlichkeit

und der (subjektiven) Sanktionshärte²⁰, die bei einem Verstoß auftreten würden. Umgekehrt ist der Einfluss der subjektiven Entdeckungswahrscheinlichkeit auf die Befolgung von Verkehrsregeln umso geringer, je weniger hart die Sanktion empfunden wird.²¹

Da diese Erkenntnis von den Chefs der Innenressorts der Bundesländer geteilt wird, haben diese in der Innenministerkonferenz (IMK) Ende 2016 gefordert, aus Gründen der Verkehrssicherheit die Sanktionen im Straßenverkehr zu erweitern und insbesondere in den Bereichen Geschwindigkeit, Abstand, Überholen, Nichtbilden einer Rettungsgasse und Verstoß gegen § 23 Absatz 1a Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) (Ablenkung durch Smartphone-Nutzung pp.) die Sanktionshöhe zu überprüfen. In Abhängigkeit zur Gefährlichkeit der Verstöße sollen Bußgelder entsprechend stufenweise „deutlich erhöht bzw. verdoppelt und die Möglichkeiten, ein Fahrverbot bei Verkehrsverstößen auszusprechen, erweitert werden“.²²

Bislang wird viel zu oft das Verhalten im Straßenverkehr ausschließlich durch die Höhe der Überschreitung einer vorgeschriebenen Geschwindigkeitsgrenze oder der Missachtung sonstiger Verkehrsvorschriften rechtlich beurteilt, ohne dabei das Maß der Gefährdung für andere Verkehrsteilnehmende hinreichend zu berücksichtigen. Neben optimierten Regeln erscheint es daher überlegenswert, die Sanktionierung besonders unfallträchtiger Fehlverhaltensweisen, wie erhebliche Geschwindigkeitsverstöße, künftig eher an einer Bewertung der physikalischen Schädigungsfolgen nach der potenziellen Schädigungsenergie (gegenüber anwesenden besonders gefährdeten Verkehrsteilnehmenden) auszurichten – anstelle wie bisher an einer rein numerisch-stufenweisen und generalisierenden Tempüberschreitung.

Auf Antrag der Verkehrsunfall-Opferhilfe Deutschland e.V. (VOD)²³ hat sich schließlich der 56. Deutsche Verkehrsgerichtstag 2018 im Arbeitskreis VI mit dem Thema Sanktionen bei Verkehrsverstößen beschäftigt. Zum Erreichen einer möglichst hohen Quote der Regelbeachtung sollte kriminologisch die Problemstellung der Entdeckungswahrscheinlichkeit in Verbindung mit der drohenden Sanktionshärte beleuchtet werden. Im Zentrum der Diskussion stand dabei die Frage, ob neben der vielfach zu vernehmenden Forderung nach erhöhter Verkehrsüberwachung eine deutliche Anhebung der Sanktionen zu mehr Verkehrssicherheit führen – und nicht wie Kritiker sowie Betroffene häufig argwöhnen – vor allem zur Erhöhung der öffentlichen Einnahmen dienen kann.

Dazu ein Beispiel: Schaut man in die BKatV bzw. den BTKat-OWi, so findet man bei 90 km/h innerorts, also im Allgemeinen einer Tempoüberschreitung von 40 km/h, als Regelsanktion

- ein Bußgeld von 160 Euro,
- ein Fahrverbot von einem Monat und
- zwei Punkte im Fahreignungsregister (FAER).



Im internationalen Vergleich erscheint Deutschland als „Billigland für Knöllchen“. (Foto: Polizei NRW)

Die geringe Höhe der Sanktion passt erkennbar nicht zu der im Konfliktfall beinahe hundertprozentigen potenziellen Schädigungsfolge einer schwersten Verletzung bis hin zum Tod von zu Fuß Gehenden oder Rad Fahrenden. Mit einer Geschwindigkeit von 90 km/h innerorts mit Fußgänger- oder Radverkehr haben Kfz-Führende bereits alles getan, um einen Menschen potenziell zu töten.

Ein erfolgreicher Weg wesentlich schärferer, d.h. an den potenziellen Schadensfolgen orientierter Sanktionshöhen zeigt sich aus den neuen gesetzlichen Regelungen u.a. in der Schweiz, die in jüngster Zeit einen enormen Fortschritt in der Verkehrssicherheit durch eine besonders starke Abnahme der Getöteten- und Verletztanzahlen aufweisen kann.

Das 2013 in der Schweiz eingeführte sogenannte Rasergesetz (Maßnahmenpaket „Via sicura“)²⁴, das eine generelle drastische Verschärfung der Sanktionen gegen Schnellfahrende vorsieht, hat zu erheblichen Erfolgen in der Verhinderung von Verkehrsunfällen und deren schweren Folgen beigetragen. Dies zeigt sich in den Unfallzahlen. Mit der Reduktion der Anzahl im Straßenverkehr getöteter Personen um 34 Prozent zwischen 2010 und 2016 sieht der Europäische Verkehrssicherheitsrat (ETSC) die Schweiz als Vorbild für die Länder Europas an.²⁵ Deshalb hat der ETSC 2017 der Schweiz eine Auszeichnung für konsequentes Vorgehen zur Reduktion von Unfällen im Straßenverkehr verliehen.

Während die Schweiz auch 2017 in der Verkehrssicherheit in Europa mit 28 Getöteten je eine Mio. Einwohner wieder einen führenden Platz einnimmt, steht Deutschland mit 39 im Straßenverkehr Getöteten je eine Mio. Einwohner noch immer an zehnter Stelle.²⁶

Dieses Beispiel und sein nachprüfbar positiver Einfluss auf die Verkehrssicherheit sollte – angesichts bundesweit jährlich steigender Unfall- und seit 2010 stagnierender Verunglücktenzahlen sowie trauriger menschlicher Schicksale – die entscheidenden Personen in den Gremien und in der Politik sowie die am Verkehr Teilnehmenden auch in Deutschland zum Nachdenken anregen.

Erfreulicherweise hat schon die Frühjahrs-Verkehrsmi­nisterkonferenz (VMK) 2018 in Nürnberg eine durch die VOD initiierte und von ihr sowohl beim Deutschen Verkehrsexpertentag 2017 als auch – als eigener Arbeitskreis – beim Deutschen Verkehrsgerichtstag 2018 (mit positivem Ergebnis) eingebrachte Forderung unterstützt, unter Berücksichtigung des Schädigungspotenzials eine verstärkte Generalprävention durch höhere Sanktionen bei gefährlichen Verkehrsverstöße in Deutschland einzuführen. Der Beschluss der entsprechenden Empfehlung der VMK hat folgenden Wortlaut:

„Die Verkehrsministerkonferenz fordert die Bundesregierung auf, das Sanktionsniveau für Verkehrsordnungswidrigkeiten mit einem besonderen Gefährdungspotential sowohl im fließenden als auch im ruhenden Verkehr zu erhöhen. Verstöße, die eine massive Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer zur Folge haben können, sollen empfindlich sanktioniert werden, um die erforderliche abschreckende Wirkung der Sanktionen zu entfalten.“²⁷

Vor dem Hintergrund einer gefahrenorientierten Betrachtung sollte das für die Verkehrssicherheit bedeutsame Sanktionssystem somit neu bewertet werden, vor allem, weil die ehemals erfolgreiche Reduzierung der Zahl der Verkehrstoten erlahmt und die Gesamtzahl der bei Verkehrsunfällen in Deutschland Verunglückten seit 2010 bis 2017 sogar um fünf Prozent angestiegen ist,²⁸ wobei dieser Negativtrend sich leider auch im Jahr 2018 weiter fortsetzen wird.²⁹

Literaturverzeichnis:

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Fachserie 8 Reihe 7, Verkehr, Verkehrsunfälle 2017, Wiesbaden, S. 327.

- ² Vgl. Pfeifer, M./Hautzinger H. (2001): Auswirkungen der Verkehrsüberwachung auf die Befolgung von Verkehrsvorschriften, BASt-Bericht M 126, Bremerhaven; Schlag, B./Rößger, L./Schade, J. (2012): Regelbefolgung – Ein Modell der Einflussgrößen, in: Zeitschrift für Verkehrssicherheit 2/2012, S. 62-67.
- ³ Schlanstein, P. (2015): Optimierung von Tempo- und Alkoholkontrollen, in: PVT, Heft 1/2015, S. 5 ff.
- ⁴ BayOLG, NZV 1991, 317-318; Göhler: OWiG, Kommentar, 17. Aufl. 2017, vor § 1 Rn. 9.
- ⁵ BVerfGE 27, 18-36.
- ⁶ Vgl. OLG Hamm, SVR 2004, 146.
- ⁷ Vgl. OLG Hamm, NZV 2015, 459-460.
- ⁸ Vgl. hierzu BT-Drucks. 13/5418 S. 1, 7, 10.
- ⁹ BGBl. I S. 1305 vom 11.07.1989.
- ¹⁰ BAnz. 2000, S. 17269.
- ¹¹ Vgl. ADAC (2018): Hohe Geldbußen für Autofahrer im Ausland, Bericht v. 22.03.2018, URL: <https://presse.adac.de/meldungen/adac-ev/recht/hohe-geldbussen-fuer-autofahrer-im-ausland.html> (Abruf am 23.08.2018).
- ¹² Statistisches Bundesamt (2018), a. a. O., S. 55 - 59.
- ¹³ Ebd., S. 185 - 194.
- ¹⁴ Ewert U, Scaramuzza G, Niemann S, Walter E. (2010): Der Faktor Geschwindigkeit im motorisierten Straßenverkehr, Bern: bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung, bfu-Sicherheitsdossier 06; Nilsson (2004): Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety, Lund.
- ¹⁵ Schlanstein, P. (2016): Sekunden, die über Leben und Tod entscheiden – Kategorisierungssystem für Geschwindigkeiten, Vortrag beim DVR-Presseseminar „Geschwindigkeit und Abstand“ am 27. und 28. Oktober 2016 in Kassel.
- ¹⁶ Hammer, U. (2014): Vision Zero gilt auch für ungeschützte Verkehrsteilnehmer, Vortrag im DVR-Presseseminar „Ungeschützte Verkehrsteilnehmer“ am 28. bis 29.08.2014 in Kastellaun.
- ¹⁷ Kury, H. (2007) in: Schlanstein, P. (2008): Geschwindigkeit und Unfallrisiko, in: PVT, Heft 3/2008, S. 94 ff.
- ¹⁸ Ebd.
- ¹⁹ Hammer, U., a. a. O.
- ²⁰ Schlag, B./Rößger, L./Schade, J. (2012), a. a. O.; Pfeiffer, M./Hautzinger, H. (2001): Auswirkungen der Verkehrsüberwachung auf die Befolgung von Verkehrsvorschriften, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Reihe Mensch und Sicherheit, Heft M 126, Bremerhaven, S. 19, 24, 26.
- ²¹ Pfeiffer, M./Hautzinger, H., a. a. O., S. 26.
- ²² Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2016): Überprüfung der Bußgeldverordnung bei Straßenverkehrswidrigkeiten mit hohem Gefährdungsgrad, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 205. Sitzung der IMK am 29./30.11.2016 in Saarbrücken, TOP 13, S. 15 f.
- ²³ VOD (2017): Vorschlag eines Arbeitskreises für den 56. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2018: Sanktionssystem bei Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr, Schreiben an Verkehrsgerichtspräsident GBA a.D. Kay Nehm vom 28.02.2017.
- ²⁴ Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2012): Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 15.06.2012, BBl. 2012, 5959.
- ²⁵ European Transport Safety Council – ETSC (2017): Ranking EU Progress on Road Safety, 11th Annual Road Safety Performance Index Report, Brussels.
- ²⁶ ETSC (2018): Ranking EU Progress on Road Safety, 12th Annual Road Safety Performance Index Report, Brussels.
- ²⁷ Verkehrsministerkonferenz (2018): Verbesserung der Verkehrssicherheit in Deutschland, Beschluss zu Punkt 6.4 der Tagesordnung, Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 19./20.04.2018 in Nürnberg.
- ²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2018), a. a. O., S. 55.
- ²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Fachserie 8 Reihe 7, Verkehr, Verkehrsunfälle Oktober 2018, Wiesbaden, S. 18.

5. Illegale Kraftfahrzeugrennen. Ein Bericht aus der Praxis

Rainer Fuchs, Polizeihauptkommissar,
Leiter Projekt „Rennen“ beim Polizeipräsidium Köln

James Dean 1955 als Jim Stark in „Denn sie wissen nicht, was sie tun“ oder Paul Walker 2001 als Brian O`Connor in „Fast and Furious“. Beide Filme spielen in der illegalen Straßenrennen- und Tuningszene. Beide Schauspieler kommen im echten Leben bei tragischen Verkehrsunfällen zu Tode. Hohe Geschwindigkeiten spielten dabei die „Hauptrolle“. In diesen Filmen, ob Hasenfuß- oder Viertelmeilenrennen, stehen illegale Rennen im Vordergrund und zeigen die Folgen zügelloser Raserei. Film oder Realität?

In der Realität starben in Köln im Jahre 2015 drei junge Menschen nach illegalen Rennen, im Februar 2016 in Berlin ein 69-jähriger unbeteiligter Fahrzeugführer und in Mönchengladbach 2017 ein 38-jähriger Fußgänger.

Bundesweit erreichen mich fast täglich Meldungen über teilweise schwerste Unfälle im Zusammenhang mit illegalen Rennen oder Raserei. Ein Phänomen also nicht nur in Köln?

Wegen der Unfälle im Zusammenhang mit illegalen Rennen reagierte die Polizei in Köln umgehend. Die Einrichtung des Projekts „Rennen“ deckte dabei deutlich das Vorhandensein einer illegalen Renn-/Raser- und Tuningszene auf. Diese trifft sich an verschiedenen Örtlichkeiten und bevorzugt zwischen diesen Treffpunkten verschiedene im Stadtgebiet verteilte Fahrtstrecken, die dann auch für illegale Kraftfahrzeugrennen benutzt werden.

Bei den Teilnehmern handelt es sich um männliche Personen im Alter zwischen 18-25 Jahren. Sie wohnen meist noch im Familienverbund, sind Geringverdiener oder arbeitslos bzw. arbeitssuchend und viele haben einen türkischen Migrationshintergrund.

Die Gruppe „Raser-Szene“ sucht aufgrund ihres sozialen Status und ihrer Lebenssituation insbesondere persönliche Anerkennung, die sie von ihren Bezugsgruppen bzw. -personen erfahren. Sie finden es „geil“, sich zu treffen

und ihr vermeintliches Können mit einem hochmotorisierten Fahrzeug in der Öffentlichkeit zu präsentieren und sich mit anderen zu messen. Dieser Vergleichswettkampf bezieht sich nicht nur auf Rennen, sondern auch auf technische Veränderungen an den Fahrzeugen. Darüber hinaus löst ihr Verhalten einen „tollen“ Nervenkitzel aus, der umso größer ist, wenn die Polizei das Nachsehen hat. Das Treffen mit Gleichgesinnten hat einen hohen Stellenwert in dieser Gruppe und einen bedeutenden Einfluss auf ihren Tages- bzw. Wochenablauf.

Auffällig sind die subjektiven Überzeugungen und Verhaltensweisen der Gruppenmitglieder:

- Sie glauben, erheblich besser und sicherer im Straßenverkehr zu fahren als alle anderen, obwohl sie Fahranfänger sind und keine bis nur sehr wenige Fahrerfahrungen besitzen.
- Schnelles Fahren ist für sie nicht gefährlich und stellt kein Risiko dar.
- Jede Fahrsituation halten sie für beherrschbar.
- Und wenn Unfallbeteiligte geschädigt werden, dann waren sie eben zur falschen Zeit am falschen Ort.

Hinzu kommen der positive Anreiz, die persönliche Anerkennung durch andere, die Suche nach Sensationen, Fun zu haben und der Nervenkitzel. Dies stellt alles andere in den Hintergrund und daher werden Verkehrsregeln bewusst missachtet, insbesondere Geschwindigkeitsregeln.

Sie begehen ihre Taten vorsätzlich und sie sind desinteressiert, abgestumpft und teilnahmslos bezüglich möglicher Konsequenzen für die eigene Person. Das Verwerfliche daran ist, dass Unbeteiligte gefährdet werden.

Regelmäßig sehen sich die einschreitenden Polizeibeamten respektlosem Verhalten der Szeneangehörigen ausgesetzt. Es wird sofort mit der Einschaltung eines Rechtsanwaltes gedroht. Weitere Einschüchterungsversuche und die Hinzuziehung von „Verstärkung“ sind keine Seltenheit.

All diese Umstände münden in einer ausgeprägten Selbstüberschätzung, die durch ein leistungsstarkes



In Köln wurden seit Anfang des Jahres 2018 mehr als 60 illegale Kraftfahrzeugrennen angezeigt. (Foto: Rainer Fuchs)

Fahrzeug und der Möglichkeit, damit hohe Geschwindigkeiten zu fahren, oft eine Gefährdung des Straßenverkehrs mit sich bringen. Extreme Gefährdungen bis hin zu Tötungen unbeteiligter Dritter liegen nicht mehr in der Macht des Fahrers, sondern sind dem Zufall überlassen!

Ein weiteres signifikantes Merkmal der Szene sind ihre Kraftfahrzeuge: Audi, BMW, Mercedes, meist ältere und somit real wenig hochwertige Fahrzeuge, die durch ihre technischen Veränderungen auffallen (Leistungssteigerungen, Veränderungen am Fahrwerk oder an den Abgasanlagen, wodurch die Stand- und Fahrgeräusche erheblich erhöht werden usw.). Eine Vielzahl dieser Veränderungen führen zur Verkehrsunsicherheit und zum Erlöschen der Betriebserlaubnis.

Die Wahrscheinlichkeit, bei der Durchführung eines illegalen Rennens durch die Polizei festgestellt zu werden, war vor der Einrichtung des Projekts kaum gegeben. Erst die konsequente, gezielte und kontinuierliche Verfolgung dieses Verkehrsphänomens hat die Verhältnisse in kleinen Schritten geändert. Es fällt dabei auf, dass nicht nur immer wieder spontane Rennen veranstaltet werden. Besorgniserregend sind die regelmäßig in der Stadt festzustellenden hohen und höchsten Geschwindigkeiten, welche dabei gefahren werden. Mitunter müssen die Nachfahrten abgebrochen werden, um das Risiko für die verfolgenden Polizeikräfte und mögliche unbeteiligte Dritte zu minimieren.

Der Gesetzgeber reagierte mit der Einführung des neuen § 315 d Strafgesetzbuch (StGB): ein wichtiger und richtiger Schritt, um in der Raser-Szene Zeichen zu setzen und dieses Verhalten einzudämmen!

Der Paragraph erfasst sowohl illegale Straßenrennen als Straftaten, die bisher nur als Ordnungswidrigkeit galten, als auch als Novum das sogenannte Alleinrasen! Strafverschärfend sind nunmehr auch die Folgen illegaler Kraftfahrzeugrennen. Zusätzlich kann nun gem. § 315 f StGB die Einziehung der Kraftfahrzeuge veranlasst werden. Die Sicherstellung und Beschlagnahme der Führerscheine und der Mobiltelefone ist obligatorisch.

Fazit

In Köln wurden seit Anfang des Jahres 2018 mehr als 60 illegale Kraftfahrzeugrennen zur Anzeige gebracht. Die Staatsanwaltschaft folgte in vielen Fällen den Anträgen auf Einziehung der Kraftfahrzeuge und der Führerscheine. Obergerichtliche Urteile fehlen allerdings noch und es bleibt abzuwarten, inwieweit sich der neue Straftatbestand etabliert.

James Dean nahm am 17. September 1955, zwei Wochen vor seinem Tod, einen Fernsehspot zum Thema Verkehrssicherheit auf. Als er gefragt wurde, was er von Leuten hielt, die auf dem Highway rasen, antwortete er: „Früher bin ich auch ganz schön gerast und habe unnötig viel riskiert. Aber seit ich Rennen fahre, bin ich auf der Straße besonders vorsichtig geworden. Die Leute haben ja oft gar keine Ahnung, was für einen gefährlichen Mist sie bauen. Man weiß nie, was so ein Typ auf der Straße als nächstes tut. Auf dem Rennplatz gibt es viele Leute, die über neue Regeln und Sicherheitsmaßnahmen nachdenken. Ich bin in letzter Zeit sehr vorsichtig im Straßenverkehr. Ich habe überhaupt keine Lust mehr, zu rasen. Es heißt, dass man als Rennfahrer gefährlich lebt, aber ich fordere lieber auf der Rennbahn das Glück heraus als auf dem Highway.“

6. Methoden zur Überwachung von Drogen und Medikamenten im Straßenverkehr

Prof. Dr. jur. Dieter Müller
Hochschule der Sächsischen Polizei
Dieter Klipfel, Erster Polizeihauptkommissar,
Polizei Freiburg

Einführung

Die Überwachung der Verkehrsteilnehmenden erfordert gute fachliche Kenntnisse und menschliches Fingerspitzengefühl; denn es gilt aus Sicht von Polizeibeamten und -beamtinnen sowohl be- und entlastende Merkmale gegeneinander abzuwägen und zu einem möglichst objektiven Gesamturteil über die mögliche Beeinflussung der betreffenden Verkehrsteilnehmenden zu gelangen. Ein Perspektivenwechsel. Alle Verkehrsteilnehmende¹, insbesondere aber die Fahrer und Fahrerinnen von Kraftfahrzeugen, können nur eindringlich davor gewarnt werden, sich nach der Einnahme von Medikamenten² und anderen, legalen und illegalen Rauschmitteln, die allesamt auf das zentrale Nervensystem wirken, in den fließenden Verkehr zu begeben. Zu groß sind die Gefahren, einen Verkehrsunfall als Opfer zu erleiden oder einen solchen als Täter oder Täterin zu verursachen.

Alkohol, andere berauschende Mittel und Medikamente

Verkehrsjuristen und -juristinnen fassen unter den Oberbegriff der berauschenden Mittel sowohl Alkohol als auch Medikamente und andere berauschende Mittel. Dabei ist mit Alkohol diejenige Substanz angesprochen, mit der sowohl kontrollierende Polizeikräfte, als auch kontrollierte Auto Fahrende den größten Erfahrungsschatz teilen. Alkoholbedingte Fahrunsicherheit ist bei Kraftfahrenden immer noch deutlich weiter verbreitet als jede andere negative Beeinflussung, sie ist aber auch wissenschaftlich am besten untersucht und bietet in der negativen Wirkung keine „Geheimnisse“ mehr, sodass wir uns auf andere berauschende Mittel und Medikamente konzentrieren.

Vergleichen wir den Tatbestand der Alkoholfahrten mit dem der Drogenfahrten, wird schnell deutlich, dass Drogenkonsumenten wesentlich schwieriger für den Einsatzbeamten zu erkennen sind als alkoholisierte Auto Fahrende. Drogen-

konsum lässt sich – mit Ausnahme des typischen süßlichen Geruchs der Cannabispflanze – nicht riechen wie Alkohol, und die verschiedenen Drogen³ haben sehr unterschiedliche und je nach Drogenart spezifische Auswirkungen auf die kognitive und motorische Leistungsfähigkeit sowie die psychische und physische Erscheinung der Fahrenden. Bei Mischkonsum von mehreren Drogenarten überlagern, kumulieren oder verändern sich diese Effekte auf eine kaum vorhersehbare Weise. Im Falle eines Mischkonsums von Drogen mit Alkohol ist es möglich, dass die Beeinträchtigung des Alkohols erkannt wird, die Beeinträchtigung durch Drogen wird unter dem Erklärungsmantel des Alkoholrausches verdeckt. Liegt der Atemalkoholwert dann unterhalb des Grenzwertes, kann dies dazu führen, dass der Fahrer oder die Fahrerin die gefährdende Fahrt nach bestandener Atemalkoholkontrolle fortsetzt.

Vollends schwierig wird die Beurteilung der aktuellen Fahrsicherheit⁴, wenn Medikamente im Spiel sind, die entweder ärztlich verordnet oder auf eigenen Entschluss hin gekauft und eingenommen werden.

Der Anfangsverdacht als zentrales Element der Verkehrsüberwachung

Das Erkennen drogenbeeinflusster Fahrender steht und fällt mit der Gewinnung eines Anfangsverdachts, d.h. mit einem konkreten Lebenssachverhalt, der nach der kriminalistischen Erfahrung der eingesetzten Polizeikräfte einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat als möglich erscheinen lässt. In der täglichen Arbeitspraxis genügt eine gewisse, auf Tatsachen gestützte, wenn auch zumeist noch geringe Wahrscheinlichkeit bzw. auch entfernte Indizien, die auf eine Drogenbeeinflussung hindeuten, für die rechtmäßige Anwendung eines Drogenvortests.

Der komplexe Prozess der Verdachtsgewinnung benötigt auf der einen Seite bestens aus- und fortgebildete Beamtinnen und Beamte und auf der anderen Seite eine die prozessualen Rechte der Verkehrsteilnehmenden stets beachtende Rechtspraxis. Nicht von ungefähr ergibt sich bei einem Rückblick auf die vorbildlichen Ausbildungsbemühungen der Bundesanstalt für Straßenwesen

(BAST) in den 1990er Jahren, dass in den Bundesländern Saarland und Rheinland-Pfalz, in denen dieses Fortbildungsprogramm am konsequentesten umgesetzt wurde, die Ermittlungsergebnisse seit vielen Jahren permanent bundesweit an der Spitze rangieren⁵.

Die Kenntnis des spezifischen Resorptionsverhaltens (Biotransformation und Elimination) von Drogen in den Körperflüssigkeiten Speichel, Schweiß, Blut und Urin dient aus polizeilicher Sicht als wichtige Entscheidungsgrundlage für die grundsätzlich mögliche Anwendung von verschiedenen Speichel-, Schweiß-, Urin- und/oder Oberflächenvortests.

Schnelltestsysteme vereinfachen die Erkennung von Drogenkonsum und der Beeinträchtigung durch Drogen auch unter den besonderen Einsatzbedingungen der Verkehrspolizei. Die Anwendung von Schnelltestsystemen kann die Effizienz der Einsätze steigern, wenn diese als Hilfsmittel von speziell geschulten Polizeikräften verwendet werden. Außerdem haben diese eine hohe Mitteilungswirkung auf die vor allem jungen Auto Fahrer; denn die Beeinträchtigung durch Drogen kann innerhalb kurzer Zeit mit einem Speichel- oder Urinschnelltest sichtbar gemacht werden, mit einem Urintest ist der Konsum sogar noch Tage oder Wochen nachweisbar und dies hat in Deutschland beträchtliche fährerscheinrechtliche Folgen. Im Fahrerlaubnisverfahren haben positive Drogenschnelltests eine eigene Beweisbedeutung.⁶

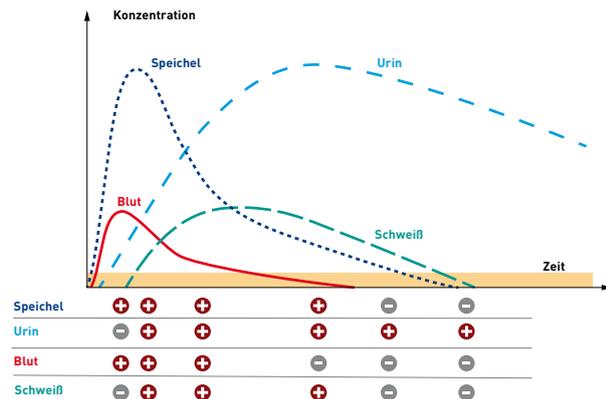
Kurz nach dem Konsum – und das bedeutet auch zum Zeitpunkt der physischen und psychischen Beeinträchtigung – sind die Konzentrationen im Blut und im Speichel am größten. Das Sekret Schweiß und – noch ausgeprägter – die Körperflüssigkeit Urin weisen eine zeitliche Verzögerung nach dem Konsum auf, und das Zeitfenster einer nicht bestätigten Blutanalyse bei positiven Vortestergebnis ist hier noch größer. Die ad hoc entscheidenden Polizisten und Polizistinnen müssen deshalb noch genauer auf Auffälligkeiten und Ausfallerscheinungen achten.



Foto: Pixabay

Schnelltestsysteme vereinfachen die Erkennung von Drogenkonsum.

Die folgende Abbildung zeigt den Zusammenhang der Konzentrationen der Drogen im Zeitverlauf nach dem Konsumzeitpunkt für die unterschiedlichen Testmöglichkeiten Speichel, Schweiß, Urin und der analytischen Matrix Blut am Beispiel der Biotransformation von THC (Tetrahydrocannabinol).



Beeinflussung der Fahrsicherheit als Unfallursache

Das Problem des Nachweises drogenbeeinflusster Verkehrsteilnehmer als Unfallverursacher ist komplex. Einerseits lassen sich die Auswirkungen des Konsums von Rauschgift oder von anderen Suchtmitteln auf die Fahrtauglichkeit wegen des pharmakologischen unterschiedlichen Wirkungsprofils der einzelnen Drogen für einzelne Konsumenten nur schwer vorhersehen bzw. aus dem anderen Blickwinkel im Nachhinein sicher ermitteln.⁷ Andererseits kann der tatsächlich oft vorhandene Mischkonsum, vor allem von Drogen und Alkohol, einzelne Beamte und Beamtinnen dazu verleiten, die Untersuchung zu einseitig an einer auf den ersten Blick aus dem allgemeinen Erfahrungsschatz vermuteten Alkoholbeeinflussung auszurichten; denn bei der Polizei und der Justiz ist die Annahme immer noch sehr verbreitet, dass Unfälle unter Drogeneinfluss in einer Analogie zu Unfällen unter Alkoholeinfluss ablaufen. Diese Grundannahme bedeutet, dass erst die Feststellung des Fahrens einer „Schlangenlinie“ als sicheres Indiz für eine drogenbedingte Fahrsicherheit gewertet wird. Dieser Auffassung widerspricht das OLG Zweibrücken in seinem Beschluss vom 10.05.2004.⁸ Das OLG Zweibrücken kam in dieser Entscheidung zu der Feststellung, dass bei hohen Wirkstoffwerten ein einzelnes weiteres Anzeichen – wie z.B. eine eingeschränkte Pupillenadaptation – genügen kann, um eine drogenbedingte Fahrsicherheit i.S.d. § 316 StGB zu belegen.

Die Praxis zeigt, dass die konsumbedingten Ausfallerscheinungen bei Drogenkonsumenten zumeist nicht mit denen von Alkoholkonsumenten vergleichbar sind. Die Befragung der Mitfahrenden von unter Drogeneinfluss stehenden Fahrzeugführenden belegen, dass der Drogenkonsum der betreffenden Fahrenden für sie in den überwiegenden Fällen nicht durch Ausfallerscheinungen, wie sie in den Fällen von Alkoholkonsumenten bekannt sind, erkennbar waren. Vielmehr konnten oftmals erst im Verlauf der Fahrt durch ungewöhnliche Verhaltens- bzw. Reaktionsweisen der „Drogenfahrenden“ Hinweise auf eine entsprechende Beeinträchtigung der Verkehrstüchtigkeit erlangt werden.

Die Delikte des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts

Polizistinnen und Polizisten sollten stets wissen, welche möglichen Delikte sie ermitteln. Dazu benötigen sie gem. § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) stets einen Anfangsverdacht, d.h. zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit. Für den Verdacht einer Ordnungswidrigkeit gelten die Maßstäbe des § 152 Abs. 2 StPO i. V. m. den spezielleren Grundsätzen des § 53 OWiG. Dadurch, dass es sich bei dem im Straßenverkehr am meisten anzutreffenden Tatbestand des Führens eines Kraftfahrzeuges unter der Wirkung bestimmter Drogen gem. § 24 a Abs. 2 StVG jedoch um eine bedeutende Ordnungswidrigkeit handelt⁹, gilt das Opportunitätsprinzip des § 53 OWiG faktisch nicht mehr, d.h. diese Ordnungswidrigkeit wird quasi nach dem Legalitätsprinzip, also in sämtlichen bekannt werdenden Fällen, ermittelt und verfolgt.

Die folgenlose Drogenfahrt gem. § 316 StGB ist ebenfalls ein Massendelikt und die von der Anzahl polizeilicher Anzeigen her bedeutendste Verkehrsstraftat. Dogmatisch handelt es sich – wie auch bei der OWi gem. § 24a Abs. 2 StVG – um ein abstraktes Gefährdungsdelikt, d.h. es muss kein anderer Mensch oder eine fremde Sache konkret gefährdet¹⁰ worden sein. Die amtliche Überschrift des § 316 StGB „Trunkenheitsfahrt“ greift, insbesondere bezogen auf die Drogenvariante, ersichtlich zu kurz und ist anpassungsbedürftig.

Kommt es infolge der Drogenbeeinflussung zu einem Verkehrsunfall, wird regelmäßig der Verdacht einer Straftat der Gefährdung des Straßenverkehrs gem. § 315c Abs. 1 Nr. 1a StGB ermittelt.

In allen Bußgeld- und Strafverfahren muss eine Drogenbeeinflussung zwingend mittels einer Blutanalyse bewiesen werden. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei der von einem Polizeibeamten oder einer Polizeibeamtin verfasste Untersuchungsauftrag ein, weil dessen Genauigkeit in Bezug auf die Suche nach der „richtigen Droge“ im Blut den Toxikologen die Untersuchungsrichtung für diese kostspielige Untersuchung vorgibt. Nur gut ausgebildete Beamte und Beamtinnen detektieren korrekt und geben zielführende Untersuchungsaufträge.

Das Fahreignungsrecht

Sämtliche Taten des Fahrens unter Wirkung von Alkohol, Medikamenten oder anderen berauschenden Mitteln sind nicht nur relevant für das aktuell während der Fahrt vorliegende Delikt, sondern sind potenziell auch für die Fahreignung, also die grundsätzliche Fähigkeit, ein Kraftfahrzeug sicher zu führen, von großer Bedeutung. Deutlich wird diese komplexe Beziehung insbesondere am Genuss sogenannter „harter Drogen“ wie Methamphetamin (Crystal) oder Kokain. Die Zusammenhänge zwischen Strafrecht und Fahreignungsrecht werden an einem praktischen Beispiel schnell deutlich.

Wird nämlich ein unter der Wirkung harter Drogen stehender Fahrer oder eine Fahrerin polizeilich entdeckt und liegen keine Beweisanzeichen für eine Fahrunsicherheit vor, verbleibt es lediglich beim Vorwurf ordnungswidrigen Handelns gem. § 24a Abs. 2 StVG, d.h. die Fahrerlaubnis dieser Person ist aufgrund dieses Delikts nicht in Gefahr, sondern es droht neben dem fälligen Bußgeld lediglich ein einmonatiges Regelfahrverbot. Dadurch, dass jeder beweissichere Nachweis des Genusses harter Drogen jedoch nach Ziff. 9.1 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) zum Verlust der Fahreignung führt, muss die Fahrerlaubnisbehörde den betreffenden Fahrenden gem. § 3 Abs. 1 StVG zwingend die Fahrerlaubnis entziehen. Dabei ist es im verwaltungsrechtlichen Entzugsverfahren gleichgültig, ob der Konsum einer anderen Droge als Cannabis („harte Drogen“) mittels Blutanalyse, durch Geständnis oder Zeugenaussagen bewiesen wird.¹¹

Ein der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis gem. § 111a StPO im Anschluss an die Straftat einer Trunkenheitsfahrt (§ 316 StGB) vergleichbares Instrument gibt es im Fahreignungsrecht jedoch (noch) nicht. Folge davon ist, dass im mehrere Wochen andauernden Zeitraum zwischen der Drogenfahrt und der erst nach vorliegen-

dem Untersuchungsergebnis der Rechtsmedizin rechtmäßigen verwaltungsrechtlichen Entziehung der Fahrerlaubnis potenziell ungeeignete Fahrende weiterhin legal am Straßenverkehr teilnehmen dürfen. Deshalb ist es so wichtig, dass Polizeikräfte ihrer gesetzlichen Mitteilungspflicht nach § 2 Abs. 12 StVG unverzüglich nachkommen, indem sie das Ergebnis der Blutanalyse oder ein Geständnis des Konsums einer harten Droge sofort nach Zugang der Fahrerlaubnisbehörde überbringen, damit diese die Fahrerlaubnis noch am selben Tag im Sofortvollzug entziehen kann. Es bleibt darüber hinaus nur zu hoffen, dass der Deutsche Bundestag diese bedenkliche Regelungslücke durch das Schaffen einer verwaltungsrechtlichen vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis alsbald schließt.

Literaturverzeichnis:

¹ Im Folgenden konzentrieren wir uns unter den Verkehrsteilnehmenden auf die Hauptrisikogruppe der Kraftfahrenden als Unfallverursacher.

² In diesem Aufsatz werden unter Medikamenten legal gehandelte Arzneimittel mit Wirkungen auf das zentrale Nervensystem verstanden, die freilich auch illegal gehandelt werden können.

³ Unter den Begriff Drogen fallen in diesem Aufsatz auch zentral wirksame Medikamente.

⁴ Die Begriffe Fahrsicherheit und Fahrtauglichkeit werden allgemein synonym genutzt.

⁵ Sicherlich ist dieses Ergebnis der Tatsache geschuldet, dass die beiden wichtigsten Protagonisten des Programms, Manfred Möller und Hans-Jürgen Maurer im Saarland beheimatet sind und das Programm deutlich ihre Handschrift aufweist; vgl. dazu auch Möller/Maurer, Polizeispiegel 2003, Heft 6, S. 18.

⁶ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. September 2016 – 16 B 685/16, Rn. 2, juris.

⁷ <http://www.bads.de/Drogen/drogen.htm>

⁸ Nachzulesen unter OLG Zweibrücken, Beschluss vom 10. Mai 2004 – 1 Ss 26/04, juris.

⁹ Zur Unterscheidung zwischen bedeutenden und unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten näher Göhler, § 17 Rn. 16; Müller, Dieter, BT-KAT-OWi – Leitfaden für Rechtsanwender, S. 57 ff.; Müller, Dieter, Bußgeldkatalog Praktikerkommentar, S. 50 ff.

¹⁰ Unter einer konkreten Gefährdung wird ein Beinahe-Unfall verstanden.

¹¹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22. September 2015 – 11 CS 15.1447, juris.

7. Das Sanktionierungssystem in der praktischen Anwendung

Christian Haegele, Polizei Berlin



Bei Parkverstößen wird meistens eine sogenannte „Kennzeichenanzeige“ gefertigt. Kann die Fahrerin oder der Fahrer dann nicht ermittelt werden, muss die Halterin oder der Halter die Verfahrenskosten tragen. (Foto: Christian Haegele)

Verkehrsordnungswidrigkeiten müssen als Massenverfahren bearbeitet werden können. Anders wären die sehr hohen Fallzahlen mit einem vertretbaren Aufwand nicht zu bewältigen. Diesem Umstand hat auch der Gesetzgeber Rechnung getragen und die Anforderungen im OWiG¹ verhältnismäßig schlank formuliert. Für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ist es wichtig, an diesem Grundsatz festzuhalten. Überlegungen zu einkommensabhängigen Bußgeldern mit dem Erfordernis einer intensiven Befassung einschließlich der Beibringung mehr oder weniger glaubhafter Einkommensnachweise führen aus diesem Blickwinkel eher zu Sorgen. Gleichwohl dürfen rein ökonomische Aspekte für die Verkehrssicherheitsarbeit nicht ausschlaggebend sein. Daher gehört es auch zur Arbeit der Berliner Bußgeldstelle, vor allem besonders gravierende oder wiederholte Verkehrsverstöße im Fokus zu behalten und bei Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens teils mit deutlich erhöhten Geldbußen zu ahnden. Vor allem dort, wo nach oben

abweichende Sanktionen angezeigt sind, zeigen sich mitunter deutlich die durch die Rechtslage vorgegebenen Grenzen:

1. Verstöße im ruhenden Verkehr

Für eine Ordnungswidrigkeit kann stets nur der tatsächliche „Täter“² zur Verantwortung gezogen werden. Dies kann in einigen Fällen der Fahrzeughalter oder die -halterin sein (z.B. bei einer unterlassenen Vorführung zur Hauptuntersuchung), zumeist gilt es aber, den Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin zu ermitteln. Bei Halt- und Parkverstößen ist die nötige Feststellung eines Fahrzeugführers oder einer Fahrzeugführerin in der Praxis der seltene Ausnahmefall. Vorwiegend wird eine sogenannte „Kennzeichenanzeige“ gefertigt und der Halter oder die Halterin dazu angehört. Erfolgt dann keine Rückmeldung, ist der Erlass eines Kostenbescheides gemäß § 25a StVG³ der Regelfall. Der Halter oder die Halterin hat dann die Verfahrenskosten, die Auslagen für die Zustellung und damit insgesamt 23,50 Euro zu zahlen. Damit ergibt sich ein faktisches Limit dessen, was als Betrag für Verstöße im ruhenden Verkehr oft fällig wird und auch bei Anhebung der Regelsätze für Verwarnungs- oder Bußgelder fällig werden würde. Eine rechtskonforme Anhebung der Verfahrenskosten⁴ darf also dann nicht vergessen werden.

Für die Arbeit der Bußgeldstellen wäre es nicht nur im Zusammenhang mit der Halterkostenhaftung, sondern auch bei anderen Verstößen durch die Fahrzeughalterin und Fahrzeughalter sehr hilfreich, wenn der faktische und der eingetragene Fahrzeughalter oder die -halterin übereinstimmen müssten. Die Begründungen für derzeit zulässige und abweichende Eintragungen bewegen sich abseits des Verkehrsrechts und sind keinesfalls durchgreifend, weil steuerliche (Eintragung eines schwerbehinderten Minderjährigen) oder zivilrechtliche Gründe (Eintragung eines Leasinggebers) auf andere Weise berücksichtigt werden könnten.

2. Verstöße im fließenden Verkehr

Im fließenden Verkehr stellt die Ermittlung des Fahrzeugführers oder der -führerin ebenfalls die meist

größte Herausforderung dar. Eine Halterhaftung (oder Halterkostenhaftung i. S. des § 25a StVG) hat der Gesetzgeber bislang nicht vorgesehen, denn prinzipiell besteht – ungeachtet vom dafür nötigen Aufwand – für die Behörde in nahezu allen Fällen die (theoretische) Möglichkeit, die jeweilige Person ausfindig zu machen. Die Ermittlungen werden allerdings nicht selten durch ein Verhalten von Verfahrensbeteiligten erschwert, welches durch rechtsstaatliche Prinzipien und ein Recht auf faire Verteidigung nicht mehr gedeckt sein dürfte. Während die bewusste Benennung eines falschen Fahrzeugführers oder einer -führerin als falsche Verdächtigung⁵ verfolgt werden kann, fehlt es bei der Angabe von nicht existenten, also frei erfundenen Personen an einem entsprechenden Tatbestand und damit an Sanktionsmöglichkeiten.

Vor dem internationalen zunächst den nationalen Datenaustausch verbessern

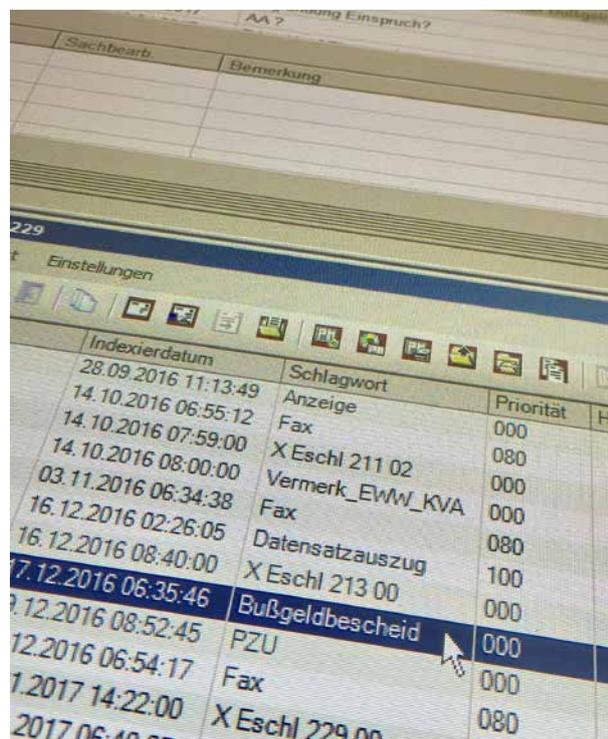
Die Notwendigkeit zur Ermittlung der Fahrzeugführerin oder des Fahrzeugführers führt aus praktischer Sicht auch dazu, dass die europäischen Regelungen⁶ zur Ahndung von besonders verkehrssicherheitsrelevanten Zuwiderhandlungen ein stumpfes Schwert sind. Zwar können durch die Bußgeldstellen für ausgewählte Verstöße mit Geldbußen von mindestens 70 Euro die Halterdaten zu Kennzeichen aus dem europäischen Ausland abgerufen werden, jedoch ist dies eben nur der erste Schritt. Die nach dem nationalen, deutschen Recht nötige Ermittlung des Fahrers oder der Fahrerin – noch dazu ohne den Zugriff auf Lichtbilder z.B. der ausländischen Fahrzeughalterin oder des -halters – hängt massiv von der Kooperationsbereitschaft der Verfahrensbeteiligten ab und kann daher nicht als aussichtsreich bezeichnet werden. Bereits eine wirksame Zustellung stellt dabei oft die erste große Hürde dar.

Die Berliner Bußgeldstelle hat abseits der europaweiten Bemühungen aufgrund eigener Auswertungen und Konzepte das Vorgehen gegen Fahrzeugführende mit im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugen an bekannte Verhaltensweisen angepasst. Dazu werden die Verstöße mit derartigen Fahrzeugen regelmäßig ausgewertet und mit möglicherweise vorhandenen Personendaten verknüpft bzw. Ermittlungen zur Feststellung der Fahrzeugführenden oder einer beauftragten Person der ausländischen Fahrzeughalterin oder des -halters eingeleitet. Ganz überwiegend verfügen die mit einer Quote von fast 100 Prozent ausfindig gemachten Personen sodann über

eine Anschrift in Deutschland und können ab diesem Zeitpunkt mit allen nicht verjährten Verstößen bzw. Kostenbescheiden aus Halt- und Parkverstößen konfrontiert werden.

Für die verkehrspolizeiliche Arbeit werden zudem durch die Bußgeldstelle neben Geräten zur Abwicklung von Kartenzahlungen auch Möglichkeiten zur Verfügung gestellt, um bei Personen ohne Wohnsitz in Deutschland und bei überschaubaren Sachverhalten eine Bußgeldentscheidung nebst Bescheid direkt vor Ort erlassen und den Betrag zur Vermeidung einer Sicherheitsleistungen sofort einziehen zu können.

Aus Sicht der Bußgeldbehörden wäre in diesem Feld ein verstärkter, zulässiger Austausch zu Fahrzeugen, die im Ausland zugelassen sind, aber in Deutschland regelmäßig bewegt werden, sehr wünschenswert. Erkenntnisse sollten unter anderem beim Zoll und bei den örtlichen Straßenverkehrsbehörden vorliegen, von denen Bewohnerparkausweise auch für derartige Fahrzeuge ausgegeben werden. Die Voraussetzungen für den Erhalt eines solchen Parkausweises sind zugleich aber ein möglicher Hinweis dafür, dass eventuell Steuer-⁷ oder Zulassungsverstöße⁸ vorliegen könnten.



Ein besserer Austausch zu Fahrzeugen, die im Ausland zugelassen sind, aber in Deutschland regelmäßig bewegt werden, wäre aus Sicht der Bußgeldbehörden wünschenswert. (Foto: Christian Haegele)

Erzwingungshaft als wirksames Mittel

Alle Bemühungen um eine Ermittlung des Fahrzeugführers oder der -führerin sowie alle sonst nötigen Erkenntnisse und Beweise lohnen sich selbstverständlich nur, wenn festgesetzte Kosten letztlich auch zwangsweise beigetrieben werden können. Mit der Erzwingungshaft⁹ hat der Gesetzgeber ein sehr wirksames Mittel geschaffen, welches jedoch auf die eigentliche Sanktion und damit auf die Zahlung der Geldbuße beschränkt ist. Dies hat zur Folge, dass sich Betroffene – selbst bei hohen Verfahrenskosten – allein durch die Zahlung der Geldbuße der Erzwingungshaft entziehen können und noch offene Forderungen auf dem Weg eingezogen werden müssten, der meist bereits vor der Beantragung der Erzwingungshaft fruchtlos war. Konnte nämlich schon zuvor kein pfändbares Vermögen aufgefunden werden, sieht die Situation kurz danach meist nicht anders aus. Hier wäre es also wünschenswert, wenn die Möglichkeiten zur Anordnung der Erzwingungshaft auch jegliche Verfahrenskosten, Auslagen und Gebühren – auch aus Kostenbescheiden gem. 25a StVG – umfassen würden. Dies wäre neben einer Erweiterung bei den Möglichkeiten der zwangsweisen Beitreibung auch ein deutlicher Beitrag zur Verkehrssicherheit, um vermeintlich mittellosen „Wiederholungstätern und -täterinnen“ ebenfalls Grenzen aufzeigen zu können.

Für die Arbeit der Bußgeldstellen ist es also wichtig, dass ein konsistentes Vorschriftensystem existiert. Dazu gehört, dass zum Beispiel die tatsächliche Haltereigenschaft verpflichtend mit der Eintragung in der Zulassungsbescheinigung übereinstimmen sollte. Außerdem sollte die praktische Deckelung von Forderungen beim regelmäßigen Erlass von Kostenbescheiden als Grenze bei Sanktionen im ruhenden Verkehr berücksichtigt werden.

Digitalisierung kann helfen

Mit Blick auf die Zukunft sollte angestrebt werden, dass die zunehmende Digitalisierung auch eine Entlastung bei der Abwicklung von quasi standardisierbaren Verkehrsverstößen ermöglichen würde, z.B. durch Hinterlegung von bevorrechtigten (Bewohner-)Fahrzeugen innerhalb von Parkraumbewirtschaftungszonen in Datenbanken, zu denen auch Bußgeldbehörden einen geeigneten Zugang haben. Dadurch könnte die Anforderung und Übersendung von Berechtigungsnachweisen in vielen Fällen entfallen. So entstünden Optionen, um die

knappen Ressourcen effektiver für die ermittlungsinintensiven und besonders sicherheitsrelevanten Verstöße einzusetzen und möglichst flächendeckend den nötigen Verfolgungsdruck aufzubauen. Ohne diesen Druck würde jede Diskussion zur dringend nötigen Erhöhung der Regelsätze für Verwarnungs- und Bußgelder bei nahezu allen Verkehrsverstößen ins Leere führen.

Der Autor ist Regierungsdirektor und Leiter der Bußgeldstelle beim Polizeipräsidenten in Berlin, die für die Ahndung sämtlicher Verkehrsordnungswidrigkeiten in der Hauptstadt zuständig ist. Knapp vier Mio. Anzeigen der Polizei und der bezirklichen Ordnungsämter bedeuten dabei jährliche Einnahmen von insgesamt mehr als 70 Mio. Euro.

Die Bearbeitung erfolgt in einem IT-Verfahren mit einem hohen Automatisierungsgrad und einer vollständig elektronischen Akte.

Literaturverzeichnis:

¹ OWiG: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

² Der strafrechtliche Begriff „Täter“ wurde hier nur aus Gründen der Verständlichkeit gewählt, richtigerweise müsste vom Betroffenen die Rede sein.

³ StVG: Straßenverkehrsgesetz

⁴ § 107 Abs. 2 und 3 OWiG

⁵ § 164 Strafgesetzbuch

⁶ Hierbei sind im Zusammenspiel zu sehen der EU-Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (Rahmenbeschluss 2005/214/JI) sowie die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (Richtlinie 2011/82/EU).

⁷ vgl. § 3 Nr. 13 Kraftfahrzeugsteuergesetz

⁸ vgl. § 20 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr

⁹ § 96 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

8. Überwachung von Motorrad Fahrenden

Stefan Pfeiffer, Deutsche Polizeigewerkschaft

Die Sanktion von Geschwindigkeitsverstößen ohne sofortiges polizeiliches Anhalten ist nahezu unmöglich

Leider sterben jedes Jahr immer noch viele Krad Fahrende bei Verkehrsunfällen auf bundesdeutschen Straßen. Allein in Bayern kamen dabei im Jahr 2017 mehr als 120 Menschen ums Leben, was einen Anteil der insgesamt auf bayerischen Straßen Getöteten von annähernd 20 Prozent ausmacht¹. Dabei spielt überhöhte bzw. nicht angepasste Geschwindigkeit der Krad Fahrenden als Unfallursache regelmäßig eine wesentliche Rolle.

Schon im Hinblick auf das im Verkehrssicherheitsprogramm 2011 durch die Bundesregierung formulierte Ziel, die Zahl der Verkehrstoten in Deutschland (im Vergleich zu 2010) bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent zu senken², besteht hier dringender Handlungsbedarf. Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes starben im Jahr 2017 in Deutschland 3.180 Menschen bei Unfällen im Straßenverkehr. Nimmt man die bis 2020 hochgerechnete 40-prozentige Reduzierung als Maßstab, dann hätte die Zahl von 2.626 nicht überschritten werden dürfen. Das veranlasst die mit der Initiierung von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen betrauten Polizeiführer und -führerinnen, sich auch mit der Problematik zu schneller Motorrad Fahrender auseinanderzusetzen. Ein in der Verkehrssicherheitsarbeit anerkannter Bekämpfungsansatz ist die Entdeckung und Sanktion von Geschwindigkeitsüberschreitungen durch Überwachung. Dass die Verkehrspolizeien deutschlandweit mit Personalproblemen kämpfen, ist kein Geheimnis. Das hat zur Folge, dass Geschwindigkeitskontrollen mit anschließendem Anhalten oder mobile Überwachung des Kradverkehrs mittels Videofahrzeugen zwar aus Gründen der sofortigen Konfrontation der Betroffenen mit ihrem Fehlverhalten wünschenswert, aber nur im Ausnahmefall zu realisieren sind.

Gerade in den Fällen, in denen Krad Fahrende bei Geschwindigkeitsüberwachungen negativ in Erscheinung treten und sodann im Nachgang durch Zusendung eines Verwarnungsgeld- bzw. Bußgeldbescheides sanktioniert werden sollen, scheitern wir regelmäßig an der

in Deutschland fehlenden Halterhaftung im fließenden Verkehr. Das bedeutet, dass der Fahrzeughalter oder die Fahrzeughalterin den zum Tatzeitpunkt verantwortlichen Fahrzeugführenden nicht benennen muss und auch nicht automatisch für die mit seinem Fahrzeug begangenen Verkehrsordnungswidrigkeit zur Rechenschaft gezogen werden kann. Die Einführung der Halterhaftung, die in anderen europäischen Ländern schon seit Jahren erfolgreich im Sinne der Verkehrssicherheit gilt, scheitert in Deutschland an – nicht nachvollziehbaren – Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieses Rechtsansatzes. Alternativ wird in Fachkreisen die Übertragung der bereits für den ruhenden Verkehr geltenden Kostentragungspflicht des Fahrzeughaltenden auch auf den fließenden Verkehr diskutiert. § 25 a StVG sieht vor, dass der Fahrzeughalter oder die Fahrzeughalterin nach einer mit seinem oder ihrem Fahrzeug begangenen Verkehrsordnungswidrigkeit für die Kosten des Verfahrens aufkommen muss, wenn die zum Tatzeitpunkt verantwortlichen Fahrzeugführenden nicht ermittelt werden konnten und das Ordnungswidrigkeitenverfahren deshalb eingestellt werden musste.

Die Kostensätze für die Auslagen und Gebühren solcher Ermittlungen sind derzeit mit durchschnittlich 30 Euro festgelegt, was für begangene Verkehrsordnungswidrigkeiten im fließenden Verkehr regelmäßig die untere Sanktionsgrenze darstellt. Hinzu kommt, dass Deutschland im europaweiten Vergleich der Sanktionshöhen für Verkehrsverstöße ohnehin den Ruf eines „Billiglandes“ genießt und mit 30 Euro der erwünschte Abschreckungseffekt wohl nicht erzielt werden kann. Sollte der Verordnungsgeber sich dafür entscheiden, die Halterkostentragungspflicht auch auf den fließenden Verkehr zu übertragen, müssten dazu parallel die Gebühren- und Auslagensätze den tatsächlichen Gegebenheiten angeglichen werden. Allein durch die Abrechnung des stundenmäßigen Ermittlungsaufwandes der mit der Sachbearbeitung beauftragen Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen würden sich die dem Halter in Rechnung zu stellenden Kosten sehr schnell den Bußgeldsätzen von im fließenden Verkehr begangenen Verkehrsordnungswidrigkeiten annähern. Das könnte zu einem deutlichen Abschreckungseffekt führen und der Steigerung der Verkehrssicherheit in Deutschland dienen.

¹ Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth 2018

² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehrssicherheitsprogramm 2011

9. Kostentragungspflicht und Halterhaftung

Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten, Bautzen

Die ausschließlich für den ruhenden Verkehr geltende Kostentragungspflicht (= Halterkostenhaftung) ist vor dem Hintergrund der langjährigen Diskussionen des Deutschen Verkehrsgerichtstages im § 25a StVG gesetzlich verankert worden und am 01.04.1987 in Kraft getreten. Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 01.06.1989 entschieden, dass die Vorschrift des § 25a StVG verfassungsgemäß ist, insbesondere mit dem Rechtsstaatsprinzip sowie den Grundrechten Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang steht (BVerfG 1989). Der beschließende Senat des BVerfG konstatierte zwar mittels der neuen Regelung des § 25a StVG eine Abweichung von dem im Ordnungswidrigkeitenrecht geltenden Prinzip, die Verfahrenskosten nur demjenigen aufzuerlegen, der die Kosten auslösende Tat begangen oder deren Verfahrenskosten vorwerfbar verursacht hat. Aber diese Abweichung sei durch „das auch sonst im Straßenverkehrsrecht geläufige Zurechnungsprinzip“ gerechtfertigt, dass „der Halter neben dem in erster Linie verantwortlichen Fahrer für die nachteiligen Folgen einzustehen hat, die durch den Betrieb eines Kfz verursacht werden.“ (BVerfG, 1989) Auch verstoße die Regelung nicht gegen den Schuldgrundsatz, weil die Kostenregelung des § 25a StVG keine „Sanktion im Sinne einer strafbähnlichen Maßnahme“ sei, sondern erst nach Abschluss des Bußgeldverfahrens und ohne eine Zuweisung von Schuld eingreife. Zudem habe die Kostenregelung auch im Vergleich mit einer Verwarnung keinen Strafcharakter, weil diese als „rein präventive Maßnahme“ einzustufen sei und überdies „keinen ethischen Schuldvorwurf“ in sich trage und aus den vorgenannten Gründen „nicht mit einer Kriminalstrafe oder einer vergleichbaren Sanktion gleichgesetzt werden“ könne. Schließlich beeinträchtige die Halterkostenhaftung auch weder das Zeugnisverweigerungsrecht, noch das Schweigerecht eines Halters oder einer Halterin und wirke auch nicht als „Zwang zur Selbstbezeichnung“.

Das Gericht erwog im Verlauf des Verfahrens unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes auch eine gesetzlich mögliche generelle Halterkostenverantwortlichkeit

für Verstöße nicht nur im ruhenden, sondern auch im fließenden Verkehr. Das BVerfG hielt aber die Haltung des Gesetzgebers für sachlich richtig, aus pragmatischen Gründen auf eine generelle Halterkostenverantwortlichkeit zu verzichten, weil dieser mit Rücksicht auf verbesserte ermittlungstechnische Einrichtungen davon ausgehe, bei Verstößen im fließenden Verkehr hätten die Behörden und Gerichte bessere Möglichkeiten zur Aufklärung und damit auch zur Überbürdung der Kosten auf die in erster Linie verantwortlichen Fahrenden. Diese Prämisse des BVerfG beruht auf dem Gedanken, dass die technischen Möglichkeiten der Feststellung von Verkehrsverstößen regelmäßig auch zur Feststellung des Fahrers oder der Fahrerin zum Zeitpunkt der Tat führen.

Verkehrsverstöße im ruhenden Verkehr

Gegenstand der Kostentragungspflicht sind ausschließlich Halt- und Parkverstöße im ruhenden Verkehr des öffentlichen Verkehrsraumes, und zwar ausschließlich auf nach öffentlichem Straßen- und Wegerecht gewidmeten Verkehrsflächen. Ein solcher Verkehrsverstoß muss objektiv vorgelegen haben. Wenden Betroffene gegen einen Kostenbescheid ein, dem eingestellten Bußgeldverfahren habe gar keine Ordnungswidrigkeit zugrundegelegen, muss sich das Amtsgericht damit auseinandersetzen, sofern der Betroffene oder die Betroffene zu dem Einwand nicht schon zuvor Gelegenheit hatte (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin 2012).



Alltägliches Ärgernis auf unseren Straßen: Halt- und Parkverstöße (Foto: DVR)

Die Vorschrift erfasst auch die Verstöße gegen das Verkehrsverbot in einer Umweltzone des Zeichens 270.1 gem. lfd. Nr. 44 Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Spalte 3 Nr. 1, weil es sich um einen Verkehrsverstoß im ruhenden Verkehr handelt.

Die Vorschrift richtet sich ausschließlich an die Halter und Halterinnen von Kraftfahrzeugen und ist bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen des Abs. 1 zwingend mit der Kostentragungspflicht verbunden. Halter im Sinne von § 25a StVG sind diejenigen, die die Verfügungsgewalt über das Fahrzeug besitzen und die Kosten für seine Benutzung und Unterhaltung tragen. Weitere Voraussetzung für die Kostentragungspflicht ist, dass mit dem betreffenden Kraftfahrzeug ein Halt- oder Parkverstoß begangen wurde und die den Verkehrsverstoß begehenden Führenden des Kraftfahrzeuges entweder nicht vor dem Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden konnten oder deren Ermittlung einen unangemessenen Aufwand erfordert hätte.

Ermittlungen durch die Bußgeldbehörde

Dass der Fahrer oder die Fahrerin nicht ermittelt werden konnte, setzt begrifflich erst einmal einen tatsächlich stattgefundenen Ermittlungsversuch der Bußgeldbehörde durch Anhörung des Halters oder der Halterin des Kraftfahrzeuges voraus, der im Regelfall durch das rechtzeitige Übersenden eines Anhörungsbogens oder eines Zeugenfragebogens an den Halter oder die Halterin innerhalb einer Frist von üblicherweise zwei Wochen nach dem Verkehrsverstoß erfolgt. Dieser Ermittlungsaufwand ist bei unbekanntem Fahrenden ausreichend und es darf bei Verstößen im ruhenden Verkehr aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen des optimalen Einsatzes öffentlicher Steuermittel kein weiterer Ermittlungsaufwand erwartet werden. Bereits nach fruchtlosem Ablauf der üblichen Wartefrist von zwei Wochen nach Versand darf daher das Bußgeldverfahren eingestellt und gleichzeitig ein Kostenbescheid versandt werden. Als zweite Alternative darf sogleich ein an den Halter oder die Halterin des Kraftfahrzeuges adressierter Kostenbescheid erlassen werden, wenn die Ermittlung der Kraftfahrzeugführenden einen unangemessenen Aufwand erfordern würde. Aufgrund knapper Personalressourcen und eines schonenden Umgangs mit Steuermitteln ist die Erfolg versprechende Ermittlung der betreffenden Kraftfahrzeugführenden im schriftlichen Verfahren und womöglich noch unter Zuhilfenahme der Polizei in zahlreichen Kommunen von vornherein aus-

sichtslos, weil die Identität der Fahrenden zum Tatzeitpunkt nicht bekannt ist. Halter oder Halterinnen von Kraftfahrzeugen müssten in einem Zeugenfragebogen oder im Rahmen einer mündlichen Zeugenbefragung nach Vorladung wahrheitsgemäß Auskunft über die Fahrzeugführenden erteilen, was erfahrungsgemäß selten geschieht.

Der tatsächliche Eintritt der Verfolgungsverjährung muss nicht abgewartet werden, wenn der Halter oder die Halterin auf Anhörungs- und/oder Zeugenfragebogen nicht fristgemäß reagiert.

Verfahrenskosten

Für die Höhe der festzusetzenden Gebühr ergibt sich aus der verbindlichen Regelung des § 107 Abs. 2 OWiG ein Betrag i. H. v. 20 Euro. Hinzu treten bei der obligatorischen Zustellung des Leistungsbescheides noch die Auslagen für die Zustellung i. H. v. derzeit 3,50 Euro (§ 107 Abs. 3 Nr. 2 OWiG), mithin ergäbe sich im Regelfall ein Gesamtbetrag i. H. v. 23,50 Euro. Diese Verfahrenskosten aus dem Bußgeldverfahren werden dem Halter oder der Halterin als Kostenschuldner durch selbstständigen Kostenbescheid, der üblicherweise mit der Einstellungsverfügung verbunden ist, nach § 25a StVG, § 107 Abs. 2 OWiG auferlegt.

Werden allerdings Polizeikräfte zur Ermittlung von Fahrenden eingesetzt, ist dieser gesetzlich vorgeschriebene Betrag nicht kostendeckend. Der Stundensatz für einen Beamten oder eine Beamtin im gehobenen Dienst liegt inzwischen bei ca. 60 – 65 Euro. Hinzu kommen die Fahrtkosten, wobei als Pauschale ca. 2,50 Euro/km anfallen dürften.



Die Verfahrenskosten steigen, wenn die Polizei ermitteln muss, wer bei einem Verstoß gefahren ist. (Foto: Pexels)

Diese den gesetzlichen Betrag übersteigenden Kosten müssen bislang noch vom Steuerzahler getragen werden, weil der Kostensatz nach der gesetzlichen Vorschrift pauschal erhoben und nicht nach den eingesetzten Verwaltungskosten berechnet wird. Eine Rechtsänderung wäre durch den Bundesgesetzgeber mit einem Federstrich zu veranlassen und würde der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht widersprechen.

Ausdehnung der Kostentragungspflicht auf den fließenden Verkehr

Die Ausgangsprämisse des BVerfG, auf eine generelle Halterkostenverantwortlichkeit deshalb zu verzichten, weil das BVerfG mit Rücksicht auf verbesserte ermittlungstechnische Einrichtungen davon ausgehe, bei Verstößen im fließenden Verkehr hätten die Behörden und Gerichte bessere Möglichkeiten zur Aufklärung und damit auch zur Überbürdung der Kosten auf die in erster Linie verantwortlichen Kraftfahrzeugführer durchzusetzen, hat sich nicht als eine realistische Annahme erwiesen. Bußgeldbehörden löschen im Zweifel Beweisfotos und leiten keine Bußgeldverfahren ein, wenn der Verwaltungsaufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum einzutreibenden Bußgeld steht. Auch vor dem Hintergrund dieser praxisnahen Interpretation stünde einer generellen Halterkostenverantwortlichkeit für sämtliche Verstöße im fließenden Verkehr nichts entgegen.



Juristisch diskutiert wird die Frage, ob die Halterhaftung auch für Verstöße im fließenden Verkehr eingeführt werden sollte. (Foto: Stadt Bonn)

Die vom 48. Deutschen Verkehrsgerichtstag im Jahr 2010 gegenüber der Bundesregierung geäußerte Bitte um Überprüfung „der Dimension der relevanten Fälle“ hinsichtlich der im fließenden Verkehr alljährlich einzustellenden Verfahren bildete die Grundlage eines Forschungsprojektes der Bundesanstalt für Straßenwesen (Müller 2014). Die Gesamterhebung sollte als statistische Grundlage dafür dienen, zu überprüfen, ob für eine Ausdehnung der bereits bestehenden Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf Verstöße im fließenden Verkehr gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Die Studie sollte die Anzahl relevanter Fälle ermitteln, in denen nach einem mittels digitaler Überwachungstechnik beweisicher festgestellten Verkehrsverstoß im fließenden Verkehr das Verfahren trotz entsprechender Ermittlungsbemühungen der Bußgeldbehörden eingestellt werden musste, weil der Fahrer oder die Fahrerin innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfrist nicht zu ermitteln war. Diese Anzahl sollte ins Verhältnis gesetzt werden zu der Anzahl von Fällen, in denen ein Verwarntungs- oder Bußgeldverfahren im Sinne des OWiG erfolgreich abgeschlossen werden konnte, indem Betroffene ein angebotenes Verwarntungsgeld oder ein auferlegtes Bußgeld gezahlt haben.

Am Forschungsprojekt durften laut Festlegung des Auftraggebers nur sogenannte „idealtypische“ Behörden teilnehmen, die nach Definition des Auftraggebers dadurch gekennzeichnet sind, dass sie nach technisch digital festgestellter Ordnungswidrigkeit und auf dem Beweisfoto deutlich erkennbarem Kfz-Kennzeichen in jedem Fall versuchen, den jeweiligen Fahrer oder die Fahrerin zu ermitteln (auch wenn die Kraftfahrzeugführer auf dem Beweisfoto nicht eindeutig zu identifizieren sind). Dabei sollte sich jeweils der Ermittlungsversuch nicht nur auf ein Anschreiben an den Halter oder die Halterin als mögliche Betroffene oder alternativ als mögliche Zeugen beschränken, sondern daneben mindestens eine weitere Ermittlungsmaßnahme umfassen.

Im Rahmen der sich über zwei Jahre erstreckenden Zusammenarbeit mit Bußgeldbehörden aus elf Bundesländern ergab sich die Erkenntnis, dass derartige nach dem Wunschbild des Auftraggebers arbeitende idealtypische Bußgeldbehörden in Deutschland nicht existieren. Vielmehr werden in allen beteiligten Behörden in zahlreichen, von vornherein aussichtslosen Fällen Verfahren gar nicht erst eingeleitet, sondern die Beweisfotos bereits zu einem Zeitpunkt gelöscht, bevor diese zum

PC eines Sachbearbeiters oder einer Sachbearbeiterin versandt werden könnten.

Von den in den Jahren 2012/2013 durch die teilnehmenden Bußgeldbehörden knapp 6,6 Mio. für das nicht repräsentative Forschungsprojekt digital erfassten Verhaltensverstößen wurden 10,7 Prozent der Verfahren eingestellt, darunter ein Viertel nach den strengen Maßstäben des Auftraggebers des Forschungsprojektes.

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses sah das BMVI aus rein praktischen Gründen keine Notwendigkeit, die Halterkostenhaftung des § 25a StVG auch auf Verstöße im fließenden Verkehr zu erstrecken, ohne die sich sachlich aufdrängende Folgefrage zu erörtern, ob es sich um eine verkehrspädagogisch sinnvolle Gesetzesänderung handeln könnte.

Unter den Verkehrsjuristen und -juristinnen ist unstrittig, dass die Halterkostenhaftung vom Gesetzgeber rechtmäßig auf sämtliche Verstöße im fließenden Verkehr ausgedehnt werden dürfte.

Pflicht zur Auskunft des Fahrzeughalters

In Österreich ist nach § 103 Abs. 2 Kraftfahrgesetz (KFG) ein Fahrzeughalter oder eine -halterin dazu verpflichtet, der Ordnungsbehörde den Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin bekanntzugeben, wenn dieser oder diese nach einem Verkehrsdelikt nicht angehalten werden konnte oder im ruhenden Verkehr nicht beim Fahrzeug gewesen ist. Aufgrund des Kfz-Kennzeichens kann der Fahrzeughalter oder die -halterin ermittelt werden und erhält die behördliche Aufforderung zur Lenkerakunft. Fahrzeughaltende müssen daher in Österreich immer wissen, wer mit dem Fahrzeug gefahren ist. Wer der Behörde die angeforderte Antwort nicht binnen 14 Tagen (bei telefonischen Anfragen sofort) erteilt, wird zusätzlich wegen Nichterteilung der Lenkerakunft mit einer Verwaltungsstrafe bestraft, wobei die Strafobergrenze bei 5.000 Euro liegt.

Eine solche Mitwirkungspflicht existiert auch im deutschen Verkehrsrecht. Wenn nämlich im Falle der Anordnung zur Beibringung eines ärztlichen oder medizinisch-psychologischen Gutachtens die Vorschrift des § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV anwendbar ist und ein Schluss auf die Nichteignung eröffnet, schließt dies auch die Anwendung von § 11 Abs. 8 Satz 2 FeV ein. Der Ordnungsgeber hat die Hinweispflicht der Fahrerlaubnisbehörde

im Hinblick auf die gravierenden Folgen der Entziehung einer Fahrerlaubnis bei nicht fristgerechter Vorlage des Gutachtens vorgesehen, die den Fahrerlaubnisinhaber oder -bewerber bei einer Verletzung seiner Mitwirkungspflicht treffen (BVerwG 2008).

Sogar die Kraftfahrzeughalter trifft im deutschen Verkehrsrecht bereits eine Mitwirkungs- und Auskunftspflicht.

Die durch die Fahrtenbuchaufgabe gem. § 31a StVZO dem Fahrzeughalter oder der -halterin auferlegte Mitwirkungspflicht dient dabei der Erfüllung der zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit im Straßenverkehr zu treffenden Maßnahmen. Etwaige Aussage- und Zeugnisverweigerungsrechte in Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren werden dadurch nicht berührt (BVerwG 1983).

Es spräche aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts dagegen, an eine Verweigerung einer Auskunft über den Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin zum Zeitpunkt eines Verkehrsverstößes im fließenden Verkehr eine eigenständige Sanktion in der Form eines Bußgeldes zu knüpfen.

Echte Halterhaftung

Die sogenannte „echte Halterhaftung“, wie sie z.B. in den Niederlanden, Frankreich, Spanien, Großbritannien und Italien praktiziert wird, ist in Deutschland verkehrspolitisch chancenlos. Die herrschende Meinung unter den Verkehrsjuristen und -juristinnen behauptet, eine echte Halterhaftung widerspräche dem Schuldprinzip „nulla poena sine culpa“ und orientiert sich an der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, das argumentiert: „Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ hat den Rang eines „Verfassungsrechtssatzes“ und dazu weiter ausführt, da ein strafrechtlicher Vorwurf immer Vorwerfbarkeit voraussetze, sei die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld des Täters rechtsstaatswidrig und verletze den Betroffenen in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (BVerfG 1966). Diese Juristen ignorieren dabei jedoch eine weitere vom Bundesverfassungsgericht vertretene Argumentationslinie, die davon ausgeht, dass der Schuldvorwurf bei reinen Ordnungswidrigkeiten eine vollkommen andere Qualität aufweist und gar nicht die Sphäre des Ethischen betrifft, sodass ein Verstoß gegen die Menschenwürde ausscheidet (BVerfG 1959). Dem Täter werde, so das BVerfG weiter, – der Idee nach – nicht Auflehnung gegen

die staatliche Rechtsordnung in einem grundsätzlichen, mit fehlerhafter Persönlichkeithaltung zusammenhängenden Sinne zur Last gelegt; demgemäß fehle der Geldbuße der Ernst der staatlichen Strafe. Es liege bloßer Ungehorsam gegen „technisches“, zeit- und verhältnisbedingtes Ordnungsrecht der staatlichen Verwaltung vor, auf den diese mit einer scharfen „Pflichtenmahnung“ (Erik Wolf) antworte.

In diesem Sinne handelt es sich im Ordnungswidrigkeitenrecht um einen gänzlich gewandelten ordnungsrechtlichen Schuldbegriff, und es ist nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht nicht vielmehr der älteren Linie folgen würde und eine Einführung einer echten Halterhaftung nicht deswegen billigen würde, weil eine solche Rechtsänderung einen enormen Schub für die Verkehrssicherheit bringen könnte, der freilich prognostisch gut begründet werden müsste. Schließlich muss in den genannten EU-Staaten, die immerhin das gleiche völkerrechtliche ethische Wertesystem mit Deutschland teilen, bei reinen Durchfahrtskontrollen nur das Fahrzeugheck fotografisch dokumentiert werden, weil der Fahrzeughalter oder die -halterin den Bußgeldbescheid erhält und für die mit seinem oder ihrem Fahrzeug begangenen Ordnungsverstöße verantwortlich ist. Dadurch ersparen sich diese Staaten den in Deutschland zwangsläufig praktizierten großen Verwaltungsaufwand, in einem ersten Schritt die Fahrzeugführer ermitteln zu müssen, um diesen daraufhin den Bußgeldbescheid in der kurzen Verjährungsfrist von drei Monaten zustellen zu dürfen. Diese Tausenden von Stunden könnten weitaus sinnvoller für die Zwecke der Verkehrsüberwachung eingesetzt werden, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Dunkelfeld auch gefährlicher Verkehrsdelikte unberechenbar groß ist und Millionen von Fahrzeugführern trotz gefährlicher Verstöße eben gerade keine „Pflichtenmahnungen“ des Staates erhalten, weil dessen Personal durch aufwendige Fahrerermittlungen verwaltungstechnisch zeitlich gebunden ist.

Literaturverzeichnis:

- BVerfG, Beschluss vom 04. Februar 1959 – 1 BvR 197/53, BVerfGE 9, 167-174.
- BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 1966 – 2 BvR 506/63, BVerfGE 20, 323-336.
- BVerfG, Beschl. v. 01.06.1989 – 2 BvR 239/88, 1205, 1533 u. 1095/87, NZV 1989, S. 398 ff.
- BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 1983 – 7 B 96/82, Rn. 2, juris.
- BVerwG, Beschluss vom 11. Juni 2008 – 3 B 99/07, Rn. 5, juris.
- Müller, D. (2014). Ausdehnung der Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf den fließenden Verkehr, Heft M 250 aus der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch Gladbach.
- Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschl. v. 20.06.2012 – 181/10, juris.

10. Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs

Andreas Marquardt, Bundesamt für Güterverkehr

Der Gesetzgeber hat für den gewerblichen Güterkraftverkehr eine Vielzahl von Regelungen vorgesehen. Diese werden fortlaufend überwacht und weiterentwickelt, sodass die mit ihnen verfolgten Ziele immer besser erreicht werden. Im Laufe der Zeit haben sich die zu erfüllenden Anforderungen dadurch deutlich vermehrt. Das Gewerbe und seine Fahrerinnen und Fahrer sind kontinuierlich aufgefordert, mit diesen Veränderungen Schritt zu halten. Für diese rechtliche Dynamik stehen vor allem zwei herausragende Beweggründe Spalier: sozialer Fortschritt und mehr Sicherheit im Straßenverkehr. Auf europäischer und nationaler Ebene bestehen daher diverse Richtlinien, Verordnungen, Gesetze und vieles mehr, für deren Erfüllung das Fahrpersonal verantwortlich ist. Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) erfüllt in diesem Umfeld vor allem die Funktion der Kontrolle, stellt also sicher, dass die Vorgaben des Gesetzgebers eingehalten werden. Dabei vermittelt und verdeutlicht das BAG aber diese Regelungen auch fortlaufend und trägt zu einem breiten Verständnis und zur Akzeptanz der Rechtsvorschriften bei.

Der nationale und internationale Rechtsrahmen im Güterkraftverkehr ist in ständigem Fluss. Er reicht vom Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) über das Fahrpersonal-, Gefahrgut- und Straßenverkehrsrecht bis hin zum Abfallrecht, um einige Beispiele zu nennen. Von Bedeutung sind jeweils auch die einschlägigen Vorschriften der Europäischen Union, der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT) und die bilateralen Verkehrsabkommen, insbesondere mit Nicht-EU-Staaten.

Zahlreiche Verstöße

Die Einhaltung dieser vielfältigen Rechtsvorschriften überwachen die Kontrolleurinnen und Kontrolleure des BAG Tag für Tag. Mit jährlich annähernd 500.000 Kontrollen leistet der Straßenkontrolldienst des BAG einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung der Unfallzahlen und der Verletzungsfolgen auf Deutschlands Straßen.

Gerade im Bereich des Fahrpersonalrechts stellen die Kontrolldienstbeschäftigten des BAG immer wieder Ver-

stöße fest. Es ist zu beobachten, dass Fahrer und Fahrerinnen aufgrund enger Zeitpläne regelmäßig gegen Lenk- und Ruhezeiten verstoßen. Übermüdung und gefährlichen Sekundenschlaf nehmen viele hierbei in Kauf. Diese sogenannten Sozialvorschriften dienen zum einen dem Schutz des fahrenden Personals in dem durch enormen zeitlichen und finanziellen Druck bestimmten Transportsektor. Zum anderen dienen sie der allgemeinen Verkehrssicherheit.



Tag für Tag kontrollierend im Einsatz: die Fachleute des Bundesamtes für Güterverkehr (Foto: BAG)

Der europäische Gesetzgeber hat mit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 die Lenk- und Ruhezeiten europaweit einheitlich geregelt. Die gesetzlich festgelegten Lenk- und Ruhezeiten haben einen großen Einfluss auf die Arbeitszeiten und damit die Arbeitsbedingungen der Kraftfahrenden. Sie bestimmen nicht nur den Arbeits- und Ruherhythmus der Fahrenden, sondern indirekt auch die Orte, an denen sie sich während ihrer Ruhezeit aufhalten müssen. Ist bei Berücksichtigung der Lenkzeit eine Rückkehr nach Hause nicht sinnvoll oder möglich,

müssen die vorgeschriebenen Ruhezeiten unterwegs entlang der Strecke verbracht werden.

Lenk- und Ruhezeiten

Dass die Rechtslage hier dynamisch ist, zeigt die jüngste Entwicklung: Gemäß der Anpassung des deutschen Fahrpersonalgesetzes im Mai 2018 dürfen Fahrende die jede zweite Woche verpflichtend zu nehmende Wochenruhezeit von 45 Stunden nun nicht mehr im Lkw verbringen, sondern an einem Ort mit geeigneter Schlafmöglichkeit. Das Verbringen der Ruhezeiten in den – teilweise recht großzügig ausgestatteten – Schlafkabinen des Lkw ist jedoch längst Alltag für Berufskraftfahrende. Die verpflichtende Regelwochenruhezeit legen die meisten auf das Wochenende, da ohnehin sonntags Fahrverbot für Lkw herrscht. Überfüllte Raststätten an den Wochenenden sind die Folge. Die Vorschrift soll dem Schutz des Fahrers oder der Fahrerin dienen und längerfristige Einsätze unter inakzeptablen Bedingungen wie den Daueraufenthalt im Fahrzeug verhindern. Die Fahrenden sollen die Möglichkeit haben, wenigstens alle zwei Wochen zu Hause bei ihren Familien zu verbringen. Die Realität sieht allerdings so aus, dass die Fahrenden häufig in Hotels oder bei Bekannten unterkommen oder in Länder mit einer anderen Rechtslage ausweichen.

Wichtigstes Instrument für die Kontrolle der Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten ist der Fahrtenschreiber (vgl. VO (EU) Nr. 165/2014). Mit diesem ist eine lückenlose Überprüfung der Arbeitszeiten möglich.

Digitaler Fahrtenschreiber

Seit Mai 2006 müssen alle neu zugelassenen Fahrzeugeinheiten zur Güterbeförderung mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t sowie Fahrzeuge zum Zwecke der Personenbeförderung von mehr als neun Personen mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sein. Der digitale Fahrtenschreiber ersetzt den analogen Fahrtenschreiber, bei dem Lenk- und Ruhezeiten der Fahrenden sowie die Geschwindigkeit des Fahrzeugs auf einer Papierscheibe aufgezeichnet wurden.

Seit jeher sind Kontrollgeräte Gegenstand von Manipulationen mit dem Zweck, sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Die Tendenz ist mit einer stetig hohen Beanstandungsquote von etwa 25 Prozent bei den eingehenden technischen Kontrollen ungebremst. Die Art der Manipulation hat einen Wandel von beispielsweise

Magneten am Impulsgeber oder gelösten Plombierstellen hin zu komplexen technischen Eingriffen in die Kontrollgeräteeinrichtung vollzogen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass der technische Aufwand, um Fahrzeuge mit illegalen Einbauten umzurüsten, stark gestiegen ist. Für derartige Eingriffe ist regelmäßig das Hinzuziehen von fachkundigen Dritten erforderlich. Das Aufdecken dieser mit hoher krimineller Energie vorgenommenen Manipulationen ist durch die technisierten Eingriffe mit einem hohen fachlichen und zeitlichen Aufwand verbunden.



Die Technikexperten des BAG stellen bei ihren Fahrzeugkontrollen immer wieder gravierende Mängel fest. (Fotos: BAG)

Technische Unterwegskontrolle

Eine Weiterentwicklung im Bereich Technik erfuhr die Rechtslage mit Einführung der sogenannten technischen Unterwegskontrolle von Nutzfahrzeugen im Sinne der Richtlinie 2000/30/EG (später abgelöst durch die RL 2014/47/EU), die den Aufgabenkatalog des BAG im September 2004 in erheblichem Umfang erweiterte.

Seitdem unterziehen die Technikexperten des BAG jährlich eine große Anzahl von Fahrzeugen einer besonderen Prüfung bezüglich der Brems-, Abgas- und Lenkanlagen, Beleuchtungs- und Signaleinrichtungen, Räder und Reifen, Federung, Fahrgestell, Fahrtenschreiber, Geschwindigkeitsbegrenzer, des Austritts von Kraftstoff und Öl, aber auch der Abgastrübung und gasförmigen Emissionen sowie des Gesamtwartungszustandes.

Diese Technikkontrollen bei Kraftfahrzeugen zur Güterbeförderung dienen in besonderem Maße dazu, die Ver-

kehrssicherheit auf den Straßen zu erhöhen. Die Feststellungen der Technikexperten sind mitunter erschreckend. Sie reichen von abgefahrenen Reifen und defekten Rückfahrscheinwerfern zu gerissenen Brems Scheiben und defekten Fahrgestellen. Teilweise erfolgt bei Fahrzeugen schlicht kein Austausch von Verschleißteilen.

Gemäß der deutschen Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße, die zuletzt im Mai 2018 aktualisiert wurde, werden die Mängel entsprechend einem durch die Richtlinie vorgegebenen System in folgende Kategorien eingestuft: gering, erheblich und



Kaum zu glauben, aber leider immer wieder wahr, was die BAG-Beschäftigten bei ihren Kontrollen erleben.

gefährlich. Werden bei der Überprüfung eines Fahrzeugs erhebliche oder gefährliche Mängel festgestellt, kann der Kontrolleur oder die Kontrolleurin die Benutzung des Fahrzeugs bis zur Beseitigung der Mängel untersagen.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des GüKG wurde der Kontrollauftrag des BAG daneben um ein weiteres Thema ergänzt: die Sicherung der Ladung. § 22 der Straßenverkehrsordnung verlangt, dass Ladung so zu verstauen und zu sichern ist, dass sie selbst bei Vollbremsung oder plötzlicher Ausweichbewegung nicht verrutschen, umfallen, rollen, herabfallen oder vermeidbaren Lärm erzeugen kann.

Mangelnde Ladungssicherung

Mangelnde Ladungssicherung ist häufig die Ursache dafür, dass auf Straßen Ladungen verloren werden und

es dadurch zu Behinderungen und im schlimmsten Fall zu Unfällen kommt – mitunter mit schweren Folgen. Die Erklärung: Ungesichertes Ladegut setzt sich z.B. bei plötzlichen Brems- oder Lenkvorgängen unweigerlich in Bewegung. Durch das Fahrzeug rutschende oder fliegende Gegenstände entwickeln beim Aufprall eine Gewichtskraft, die um ein Vielfaches größer ist als ihr ursprüngliches Eigengewicht.

Auf dem Gebiet der Ladungssicherung hat sich eine Menge getan. Bis 1990 wurde das Thema Ladungssicherung im Rahmen der Berufskraftfahrerausbildung



Gut gesicherte Ladung kann schwere Unfallfolgen vermeiden.

nur wenig behandelt. Hier herrschte vielmehr die alte Truckerweisheit vor: „Meine Ladung ist so schwer, die bewegt sich nicht.“ Die Öffentlichkeit wurde oftmals nur aufmerksam, wenn sich ein schwerer Verkehrsunfall aufgrund mangelhafter Ladungssicherung ereignete. 1999 wurde das Thema Ladungssicherung dann erstmals ausführlich in Berufskraftfahrer-Zeitungen behandelt und hat seitdem stetig an Bedeutung, auch im Bewusstsein der Betroffenen, gewonnen.

Dies sind nur einige von vielen Rechtsgebieten, die das BAG fortlaufend überwacht. Die Überwachung des gewerblichen Güterkraftverkehrs ist angesichts steigender Verkehre von erheblicher Bedeutung und hat von seiner Aktualität nichts eingebüßt.

11. Best Practice der kommunalen Überwachung

Carsten Sperling, Stadt Bonn

Einleitung

Neben der Kontrolle von Parkverstößen sind Geschwindigkeitskontrollen ein wichtiger Bestandteil der Überwachung. Kommunen können durch Geschwindigkeitskontrollen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Straßen und Autobahnen in ihrem Gebiet sicherer zu machen und die Unfallgefahren und Unfallfolgen zu verringern. Die kommunale Überwachung ist insoweit ein Baustein der Verkehrssicherheitskonzepte des Bundes und der Länder und unterstützt und entlastet die Polizei.

Wie aber kann die kommunale Überwachung gestaltet werden? Was sollte in der Praxis beachtet werden, damit die Kontrollen an den richtigen Stellen erfolgen und auf Akzeptanz stoßen? Dieser Beitrag ist ein Versuch, aus der praktischen Erfahrung der Stadt Bonn mit Geschwindigkeitskontrollen Vorschläge anzubieten, wie an diese Fragen herangegangen werden kann.

Best Practice – gibt es die?

Eine allgemein gültige Antwort wird sich nicht finden lassen. Dafür sind die Verkehrssituationen, Unfallhäufungs- und Gefahrenstellen in den Kommunen zu unterschiedlich. Nicht jede Technik ist überall gleich gut einsetzbar. Soll im Dauerbetrieb oder nur temporär geblitzt werden? Jede Kommune muss aus den vielen Möglichkeiten die für Sie richtige Variante wählen. Ein Aspekt kann aber im Sinne einer Best Practice empfohlen werden. Es ist immer wichtig, rechtlich und technisch äußerst korrekt zu arbeiten, damit letztendlich Bußgeldbescheide im Einspruchsverfahren durch die Gerichte als richtig und rechtmäßig bestätigt werden.

Wo und womit wird überwacht?

In Nordrhein-Westfalen dürfen die Kommunen als Ordnungsbehörden Geschwindigkeits- und Rotlichtverstöße an Gefahrenstellen überwachen. Die Kontrollen müssen mit technischen Geräten durchgeführt werden, da die Ordnungsämter keine Auto Fahrenden bei einer Verkehrskontrolle anhalten und identifizieren dürfen. Es

müssen also möglichst gute Fotos der Fahrzeuge, der Kennzeichen und der Fahrenden gemacht werden, damit eine Bußgeldstelle im Nachhinein den Verantwortlichen ermitteln kann.

Die Gefahrenstellen bilden Unfallschwerpunkte, aber auch die Umgebung von z.B. Schulen, Kindertageseinrichtungen, Spielplätzen, Seniorenzentren. Überall dort, wo sich Unfälle häufen und „schwächere“ Verkehrsteilnehmende durch zu schnelles Fahren in Gefahr geraten können, kann eine Kommune ansetzen, um durch Geschwindigkeitskontrollen die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Genauso ist es möglich, Bereiche mit besonders vielen Überschreitungen zu überwachen. Hier hilft ein Verkehrszählgerät (Seitenradar), das über mehrere Tage aufgrund von Beschwerden oder eigenen Erfahrungen eingesetzt wird und ein Bild des Geschwindigkeitsniveaus liefert.



Kommunale Verkehrsüberwachung setzt vor allem in der Umgebung von Kitas, Schulen und Spielplätzen an. (Foto: DVR)

Ist eine Gefahrenstelle identifiziert, sollte die Absicht, dort zu blitzen, mit der Unfallkommission, der Straßenverkehrsbehörde und der Polizei abgestimmt werden. Messstellen auf Autobahnen muss zudem die Bezirksregierung genehmigen. Ist man sich einig, ist es zusätzlich sinnvoll, bei neuen oder umfangreicheren Kontrollen die Kommunalpolitik und die Medien zu informieren, um transparent zu arbeiten. Wenn die Gründe für Kontrollen und Standorte vermittelt werden können, kann die Akzeptanz in der Öffentlichkeit erreicht werden. Sie ist eine wichtige Basis der kommunalen Überwachung.

Ist geklärt, wo künftig eine Geschwindigkeitsüberwachung beabsichtigt ist, muss noch entschieden werden, womit. Auch wenn der Markt an Herstellern der Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen überschaubar ist, gibt es doch eine Menge unterschiedlicher Messsysteme, aus der die passende Anlage ausgewählt werden muss.

Eingesetzt werden dürfen nur von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Berlin und Braunschweig geprüfte und mit einer Bauartzulassung versehene Messsysteme. Nach dem Eichgesetz muss eine entsprechende Konformitätsbescheinigung für neue Anlagen vorliegen, ansonsten eine amtliche Eichung. Es empfiehlt sich, generell für eine amtliche Eichung zu sorgen, da die Gerichte darauf großen Wert legen.

Nur unter diesen Voraussetzungen und wenn die Anlagen von geschulten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen entsprechend der Bedienungsanleitung des Herstellers aufgebaut und in Betrieb genommen werden, kann rechtlich sicher überwacht werden. Die Anlagen werden dann in der Rechtsprechung als „Standardisierte Messverfahren“ angesehen, die vor Gericht grundsätzlich als Beweis anerkannt werden. Ein Umstand, der Verfahren erleichtert und – wenn sauber gearbeitet wurde – ein Sachverständigengutachten über das Messergebnis nicht erforderlich macht.

Nun steht noch die Entscheidung an, ob mobil, semistationär oder stationär überwacht werden soll. Die Entscheidung muss jede Kommune anhand verfügbarer Mittel und einsetzbarem Personal treffen. In Bonn hat sich ein Mix aus allen Varianten bewährt.

Mobile Geräte in Fahrzeugen sind schnell und flexibel einsetzbar. Geschultes Personal wird benötigt, dafür lassen sich viele verschiedene Messstellen schon an einem Tag anfahren. Das ist ideal für Einsätze an Schulen, Kindertagesstätten sowie anderen schutzwürdigen Einrichtungen und um auf Bürgerbeschwerden über Raserei reagieren zu können.

Stationäre Anlagen dagegen sind nicht so schnell einsetzbar. Vergabeverfahren, Aufbaugenehmigungen der Straßenbaulastträger, Aufbau und Stromanschluss benötigen ihre Zeit. Dafür bieten sie die Möglichkeit, im Dauerbetrieb, aber natürlich nur punktuell vor den Anlagen, wirksam, Geschwindigkeiten reduzierend, zu messen: an sich die ideale Variante für Unfallhäufungsstellen in der Stadt, an denen die Unfallgefahr durch die Über-

wachung in kleineren Bereichen und Strecken verringert werden soll. Daneben kommen sie auf Autobahnen zum Einsatz, auf denen Kommunen nur mit fest installierten Anlagen arbeiten dürfen.

Als neue Variante sind semistationäre Anlagen hinzugekommen, die sich im Einsatz bereits bewährt haben. Diese als „Blitzanhänger“ bekannten Anlagen stellen eine ideale Kombination zwischen mobiler und stationärer Technik dar. Sie können an verschiedenen Messstellen mit Akkus betrieben für ein paar Tage im 24-Stunden-Einsatz messen. Damit werden Bereiche zu Zeiten überwacht, wenn die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der mobilen Blitzwagen bereits ihren Feierabend genießen dürfen und sollen. Die Breitenwirkung der Geschwindigkeitskontrolle erhöht sich, gleichzeitig bleibt ein flexibler Standortwechsel möglich, um schnell auf neue Gefahrensituationen reagieren zu können. Dieser Mix aus Systemen bietet für das Stadtgebiet optimale Einsatzbedingungen für die Schulwegsicherung, Unfallreduzierung sowie Bürgeranliegen an wechselnden und festen Standorten.

Hoheitliche Aufgabe – Kommune soll immer selbst entscheiden

Ein Prinzip sollte über allem stehen. Da es sich bei der Verkehrsüberwachung um eine hoheitliche, staatliche Aufgabe handelt, ist entscheidend, dass bei der Kommune alle relevanten Entscheidungen selbst getroffen werden. Standorte, Messzeiten und Messsysteme sind immer durch die Kommune als Ordnungsbehörde festzulegen. Gleiches gilt für die Bildauswertung und den Abruf und das Speichern der Messdaten und Blitzfotos. Die Anlagen müssen durch geschulte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Kommunen eingerichtet, kontrolliert und eingeschaltet werden. Nur dann ist eine größtmögliche Sicherheit gegeben, in Einspruchsverfahren und vor Gericht nicht schon wegen „formeller“ Fehler angreifbar zu sein. Ein Feld, auf dem sich viele Rechtsanwälte und -anwältinnen gerne tummeln. In Bonn werden mobile und semistationäre Anlagen gemietet sowie stationäre Anlagen als eigenes Eigentum oder im Dienstleistungsmodell betrieben. Vermieter und Dienstleister sorgen aber lediglich für Instandhaltung, Wartung, Eichung und stellen die Anlagen bereit. Alles unter der „Aufsicht“ und Beauftragung durch die Kommune. Zwischen technischer Unterhaltung und eigentlicher hoheitlicher Aufgabe, dem Feststellen und Ahnden der Geschwindigkeitsüberschreitungen, wird eine scharfe Trennlinie gezogen, um immer klar zu stellen, dass die Kommune der „Herr des Verfahrens“ ist und bleibt. Es darf auch nicht nur

ansatzweise der Verdacht entstehen, externe Dritte hätten entscheidenden Einfluss auf die Geschwindigkeitsüberwachung, auf gewonnene Daten und Messergebnisse und auf deren weitere Verwendung in Bußgeldverfahren.

Auf eigene Fachkenntnis und technische Ausstattung setzen

Damit die Geschwindigkeitsüberwachung in der Hand der Kommune bleibt, werden für alle zu treffenden Entscheidungen eigene städtische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eingesetzt, wird immer auf aktuelle Herstellerschulungen für die unterschiedlichen Anlagen geachtet. Messdaten und Blitzfotos werden selbst von den Anlagen abgerufen bzw. heruntergeladen und mit zugekaufter Software selbst ausgewertet. Alle Schritte, angefangen von der Standortwahl über den Anlagenbetrieb bis zu den Bußgeldverfahren, nimmt die Stadt vor, um den rechtlichen Vorgaben und dem eigenen Anspruch an hoheitliche Tätigkeiten gerecht zu werden. Auch wenn viele verlockende Angebote existieren, sich durch Dienstleister auch in diesen Bereichen helfen zu lassen, ist gut zu überlegen, welche Tätigkeiten privaten Dritten zur Zuarbeit überlassen werden. Auch wenn eigenes Personal, Technik und Fachkenntniserwerb Geld kosten, lohnt sich die Investition immer im Sinne der rechtlich sauberen Trennung zwischen technischem Support und hoheitlicher Aufgabe.

Regelmäßige Gesprächsrunden mit den für die Ordnungswidrigkeitenverfahren zuständigen Richterinnen und Richtern, der Staatsanwaltschaft und der Polizei bieten eine gute Möglichkeit, sich über Verfahrensabläufe, neue Entwicklungen und die Verkehrsüberwachung auszutauschen und zu informieren. Transparenz ist wichtig. Werden offen Einblicke in die Arbeitsweise und Messtechnik angeboten, sind alle in der Verkehrsüberwachung und Ahndung Beteiligten gleichermaßen informiert, kennen die Funktionsweise der Anlagen und die Arbeitsweise bei der Kommune. Dieser Austausch ist eine wichtige Basis um Vertrauen in gründliche und zuverlässige Arbeit zu schaffen.

Nachhaltige Überwachung – Konsequente Ahndung

Geschwindigkeitskontrollen sorgen nur dann für mehr Verkehrssicherheit, wenn möglichst schnell die Konsequenzen auf einen Verstoß folgen. Gute Blitzfotoqualität, schnelle Post für den Fahrzeughalter oder die -halterin und konsequente Ahndung sind wichtig, um in den Köpfen der Fahrenden eine Veränderung zu erzielen, die zu

schnell gefahren sind. Leider wird zu schnelles Fahren immer noch als Bagatelle angesehen. Oft herrscht der Glaube vor, sein Fahrzeug so gut zu beherrschen, dass man selbst entscheiden kann, wo wie schnell gefahren werden darf. Geschwindigkeitsbegrenzungen scheinen dann für Einige nicht gültig zu sein. Und doch verlängert jeder km/h zu viel den Bremsweg und erhöht die Unfallgefahr. Sich in den Verfahren aus der Verantwortung zu ziehen, wird teilweise mit viel Aufwand betrieben und sportlich gesehen, anstatt Einsicht in eigenes Fehlverhalten zu zeigen. Die Kommunen werden gerne als Abzocker dargestellt.

Damit bleibt viel für mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu tun und die Kommunen sollten hier nicht nachlassen. Ist ein Fahrer oder eine Fahrerin nicht zu ermitteln, bieten sich andere rechtliche Möglichkeiten an, um Konsequenzen folgen zu lassen. Da eine Halterhaftung unabhängig von der tatsächlich gefahrenen Person in Deutschland rechtlich nicht geschaffen ist, kann zumindest die bestehende Möglichkeit genutzt werden, Fahrzeugbesitzer und -besitzerinnen für einige Zeit zu verpflichten, ein Fahrtenbuch zu führen, um bei erneuten Verstößen den Fahrer oder die Fahrerin einfach herauszulesen zu können. Dies ist in der Regel aber erst bei Vergehen möglich, die mit Punkteinträgen in der „Verkehrssünderkartei“ verbunden sind.

Somit bleiben viele kleinere Geschwindigkeitsverstöße für die Verantwortlichen ohne Folgen. Im Sinne der Verkehrssicherheit könnte dies ein Ansatz sein, die Möglichkeit der Fahrtenbuchauflage auch für geringere Geschwindigkeitsüberschreitungen zu schaffen, für die der verantwortliche Fahrer oder die Fahrerin nicht ermittelt werden kann.

Alternativ wäre überlegenswert, die „Halterkostenhaftung“ für Geschwindigkeitsüberschreitungen gesetzlich einzuführen, wie es sie für Parkverstöße bereits gibt. Dann wird der Halter oder die Halterin nicht bestraft, es müssen allerdings zumindest Verfahrenskosten bezahlt werden, weil mit seinem Auto ein „Unbekannter“ zu schnell unterwegs war.

Dies könnten Ansätze sein, dass sich Autofahrerinnen und Autofahrer künftig mehr an Geschwindigkeitsbegrenzungen halten.

12. Zweckbindung der Bußgelder für Präventionsmaßnahmen

Anke Stelljes, Landkreis Osterholz

Seit 18 Jahren verwendet der Landkreis Osterholz die Überschüsse aus der kommunalen Verkehrsüberwachung zweckgebunden für verkehrssichernde Maßnahmen und fördert hiermit vielfältige Projekte und Institutionen. Dadurch hat sich die Akzeptanz für die Geschwindigkeitskontrollen und die Bußgelder erhöht. Gleichzeitig verliert der Vorwurf der „Abzocke“ an Gewicht.

Nach einem Beschluss des Kreistages im Jahr 1998 führt der Landkreis Osterholz Geschwindigkeitskontrollen ausschließlich mit mobilen Geräten durch. Dabei hat die Kreispolitik auch mit breiter Mehrheit entschieden, dass die erzielten Überschüsse vollständig für verkehrssichernde Maßnahmen verwendet werden. Dieser zur damaligen Zeit einmalige Beschluss hat sich als richtungsweisend erwiesen und wurde seither auch nicht in Frage gestellt.

Jährlich ermittelt die Kreisverwaltung die Sach- und Personalkosten sowie die Einnahmen. Der Kreistag berät jedes Jahr über die Verwendung des Überschusses. Erstmals hat der Landkreis Osterholz im Jahr 2000 ein Überschuss in Höhe von 143.000 DM für verkehrssichernde Maßnahmen eingesetzt. In diesem Jahr stehen rund 600.000 Euro zur Verfügung.

Der Landkreis Osterholz unterstützt vielfältige Projekte und fördert verschiedene Institutionen. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Prävention. Die Verkehrssicherheitsberatung der Polizei erhält einen festen Betrag für Präventionsprojekte. Die Verkehrswachten im Landkreis werden ebenfalls finanziell unterstützt. Die Jägerschaft verwendet ihren Zuschuss für Maßnahmen gegen Wildunfälle. Die Kindergärten erhalten Materialien für die Verkehrserziehung. Das Risikobewusstsein von jungen Fahrerinnen und Fahrern wird im Rahmen des Fahrschulprojektes geschärft, außerdem wird ein kostenloses Fahrsicherheitstraining angeboten. Seniorinnen und Senioren haben die Möglichkeit, kostenlos ihre Fahrtauglichkeit überprüfen zu lassen. Gerade im Bereich der Prävention können diese Maßnahmen dazu beitragen, dass sich die Anzahl der Verkehrsunfälle verringert.

Außerdem fördert der Landkreis Osterholz bauliche Maßnahmen für die Verkehrssicherheit. Dazu gehört die Sanierung von Radwegen an Kreisstraßen. Gemeinden können Zuschüsse für verkehrssichernde bauliche Anlagen wie Baumtore, Fahrbahnteiler, Fahrbahneinengungen oder Ampelanlagen beantragen.

Die örtliche Presse berichtet regelmäßig über die Verwendung der „Blitzergelder“. Durch die zweckgebundene Verwendung der Überschüsse hat sich die Akzeptanz für das „Blitzen“ erhöht. Ein Bußgeld trifft einen Verkehrssünder im Landkreis Osterholz genauso deutlich wie andernorts. Es wird aber auch ein Bewusstsein dafür geschaffen, der Gesellschaft mit diesem Bußgeld „etwas Gutes zurückzugeben“, indem die Verkehrssicherheit gefördert wird. Die Verstoßquote liegt seit mehreren Jahren bei knapp vier Prozent. Der Landkreis Osterholz kann durch die zweckgebundene Verwendung der Bußgelder Projekte fördern, für die sonst oftmals keine finanziellen Mittel vorhanden wären.



Gut investiertes Geld: Sanierung eines Radweges an einer Kreisstraße
(Foto: Landkreis Osterholz)

13. Überwachung im internationalen Vergleich

Dipl.-Geogr. Jacqueline Lacroix,
Deutscher Verkehrssicherheitsrat

Das Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit, das Fahren unter dem Einfluss berauschender Mittel, insbesondere Alkohol und Drogen, Ablenkung durch Nutzung von Handys und die Nichtbenutzung des Gurtes sind nach wie vor Fahrverstöße, die im Falle eines Unfalls zu schweren Verletzungen oder gar zum Tode führen können. Überwachungsmaßnahmen bezüglich dieses Fehlverhaltens bzw. dieser Verkehrsverstöße dienen dazu, die Anzahl und die Schwere von Verletzungen zu vermeiden und zu reduzieren, und dies nicht nur in Deutschland. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass der Stellenwert der polizeilichen Überwachung im Rahmen der Verkehrssicherheitsarbeit sehr unterschiedlich ist.

Bereits im Jahr 2004 schlug die EU-Kommission in ihrer Empfehlung 2004/345/EC¹ zu Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit vor, dass die Mitgliedsländer nationale Überwachungspläne aufstellen und sich auf die Bereiche Geschwindigkeit, Alkohol und Gurtnutzung konzentrieren sollten. Dieser Empfehlung, die auf die Freiwilligkeit der Mitgliedstaaten setzt, sind nicht alle EU-Länder nachgekommen. Laut Recherchen des Europäischen Verkehrssicherheitsrates ETSC haben Kroatien, Tschechien, Zypern, Frankreich, Finnland, Griechenland, Irland, Rumänien und Spanien programmähnliche Vorgaben zu Überwachungsmaßnahmen² festgelegt. Ob in diesen Ländern die Vorgaben auch tatsächlich umgesetzt werden, ist jedoch fraglich. In vielen Ländern der EU sind aufgrund des Drucks, öffentliche Ausgaben zu reduzieren, die Anzahl der Polizeikräfte reduziert worden und somit auch die Anzahl der durchgeführten Kontrollen. Dadurch wird die Effektivität der Überwachung im Kontext der Verkehrssicherheitsarbeit konterkariert, denn einerseits werden weniger Verkehrssünder erwischt, andererseits nimmt das Gefühl, möglicherweise kontrolliert zu werden, bei den Fahrerinnen und Fahrern ab – eine wichtige psychologische Komponente, wenn es darum geht, das Einhalten der Straßenverkehrsvorschriften zu fördern.

Entdeckungswahrscheinlichkeit

Im Rahmen des ESRA-Projekts³ werden europaweit Verkehrsteilnehmende in zeitlichen Abständen nach ihrem subjektiven Empfinden über die Wahrscheinlichkeit kontrolliert zu werden, befragt. Demnach wird die Wahrscheinlichkeit, wegen Drogen am Steuer kontrolliert zu werden, 2015 als sehr gering eingeschätzt (71 Prozent der Befragten). Auch bei Alkohol wird die Entdeckungswahrscheinlichkeit gering eingeschätzt (60 Prozent der Befragten), bei der Kontrolle der Gurtnutzung sind es 58 Prozent der Befragten. Allerdings fürchten mehr Verkehrsteilnehmende, wegen Geschwindigkeit kontrolliert zu werden, denn nur 38 Prozent sind der Auffassung, dass die Entdeckungswahrscheinlichkeit gering ist. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind jedoch beachtlich. Während in Dänemark 91 Prozent der Befragten eine Kontrolle zur Gurtnutzung für wahrscheinlich halten, sind es in Polen nur 32 Prozent – in Deutschland 69 Prozent. Die Kontrollwahrscheinlichkeit von Geschwindigkeitsübertretungen wird in Dänemark mit 70 Prozent angegeben, in Polen mit 23 Prozent und in Deutschland mit 44 Prozent. In Frankreich befürchten nur 21 Prozent der Fahrzeug Fahrernden von einem Polizisten oder einer Polizistin wegen Geschwindigkeitsüberschreitung angehalten zu werden, da die Geschwindigkeitsüberwachung dort vorwiegend automatisiert durchgeführt wird. Verkehrsteilnehmende in Frankreich, Spanien, Slowenien und Polen halten es bis zu maximal 50 Prozent für wahrscheinlich, in eine Alkoholkontrolle zu geraten. Dagegen finden Iren, Italiener, Österreicher, Finnen und Dänen, dass die Wahrscheinlichkeit bei über 70 Prozent liegt.

Verkehrsverstöße

Mehr als zwei Drittel aller Autofahrer und Autofahrerinnen der ESRA-Studie geben zu, dass sie im Befragungsjahr hauptsächlich die Geschwindigkeit überschritten haben. Als zugegebene Verkehrsverstöße rangieren im unteren Bereich das Fahren unter Drogeneinfluss, die Nichtnutzung des Gurtes und die mangelnde Sicherung von Kindern im Pkw. 37 Prozent der Befragten gaben an, mit dem Handy während des Fahrens telefoniert zu haben. Als zu Fuß Gehende gaben 85 Prozent zu, die Straße an nicht erlaubten Bereichen überquert zu haben

und 36 Prozent der Fahrrad Fahrenden gaben zu, bei Rot über die Ampel gefahren zu sein.

Geschwindigkeitskontrollen

Dem Risikoverhalten der Verkehrsteilnehmenden und deren subjektiven Empfinden, kontrolliert werden zu können, steht die tatsächliche Anzahl der durchgeführten Kontrollen gegenüber. Diese unterscheidet sich von Land zu Land und nach Art des Verkehrsverstoßes. Hinsichtlich der festgestellten Geschwindigkeitsdelikte scheint es insgesamt einen Anstieg in der EU⁴ zu geben, hauptsächlich aufgrund der Zunahme von Überwachungskameras insbesondere in mittel- und osteuropäischen Ländern. Im Zeitraum 2010 bis 2015 ist die Anzahl der festgestellten Geschwindigkeitsdelikte in Italien jährlich um 15 Prozent, in Litauen und Estland um zehn Prozent, in Spanien und Polen um neun Prozent, in Portugal um acht Prozent und in Kroatien und Dänemark um sechs Prozent gestiegen. In Schweden, Niederlande und Finnland dagegen sind die festgestellten Geschwindigkeitsverstöße zurückgegangen. Die höchste Anzahl an „Geschwindigkeitsknöllchen“ je 1.000 Einwohner im Jahr 2015 – nämlich 393 – wurden laut ETSC in den Niederlanden ausgestellt, 99,6 Prozent wurden dabei durch Überwachungskameras generiert. In den Niederlanden werden für die Geschwindigkeitskontrollen 600 festinstallierte digitale Kameras, 100 mobile und zehn „time over distance“-Kameras eingesetzt; die Anzahl der Verstöße ist seit 2010 um 22 Prozent zurückgegangen. Von den ursprünglich 1.300 analogen Kameras sind seit 2010 700 abgebaut worden, entweder weil eine hohe Compliance-Rate festgestellt werden konnte bzw. weil die Straßeninfrastruktur in dem betreffenden Straßenabschnitt sicherer wurde. In den Niederlanden wird laut Gesetz der Halter oder die Halterin des Fahrzeuges bei einem Verkehrsverstoß zur Kasse gebeten, unabhängig davon, ob er oder sie am Steuer saß oder nicht.

In Frankreich sind 205 Geschwindigkeitsverstöße per 1.000 Einwohner festgestellt worden, 93,5 Prozent davon per Überwachungskameras. In Schweden wurden im Vergleich dazu nur 17 Geschwindigkeitsverstöße je 1.000 Einwohner festgestellt, ca. die Hälfte davon durch Überwachungskameras. In Finnland, wo auch auf automatisierte Geschwindigkeitskontrollen gesetzt wird, soll von 2018 an in einem Zeitraum von drei Jahren die Anzahl der Kameras von 130 auf 280 steigen. Bereits in der ersten Hälfte dieses Jahres zeigt sich, dass nicht nur die

Anzahl der Verstöße zurückgegangen ist, sondern auch die Durchschnittsgeschwindigkeiten niedriger waren. Kameras wurden dort installiert, wo die Verkehrssicherheit gefährdet ist⁵.

Einige Länder setzen bei der automatisierten Geschwindigkeitsüberwachung auf Kamera-Attrappen: 83 Prozent der Kameras in Finnland sind nicht immer im Einsatz, 69 Prozent in Belgien und 67 Prozent in Österreich. Dies spart einerseits Betriebskosten und erhöht andererseits die subjektive Entdeckungswahrscheinlichkeit bei den Fahrzeugführenden. Dennoch sagt die absolute Anzahl der Kameras alleine nicht aus, wie viele Kontrollen durchgeführt werden, denn sie können zeitweise gar nicht, stundenweise oder im Wechsel mit anderen Kameras eingesetzt werden. Aussagekräftiger ist die Anzahl der Kameras je 1.000 Einwohner. Diese ist in Schweden mit 159 Kameras am höchsten. Schweden hat sich bis 2020 das Ziel gesetzt, dass 80 Prozent aller Verkehrswege mit motorisierten Fahrzeugen im Einklang mit der vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit befahren werden sollen.

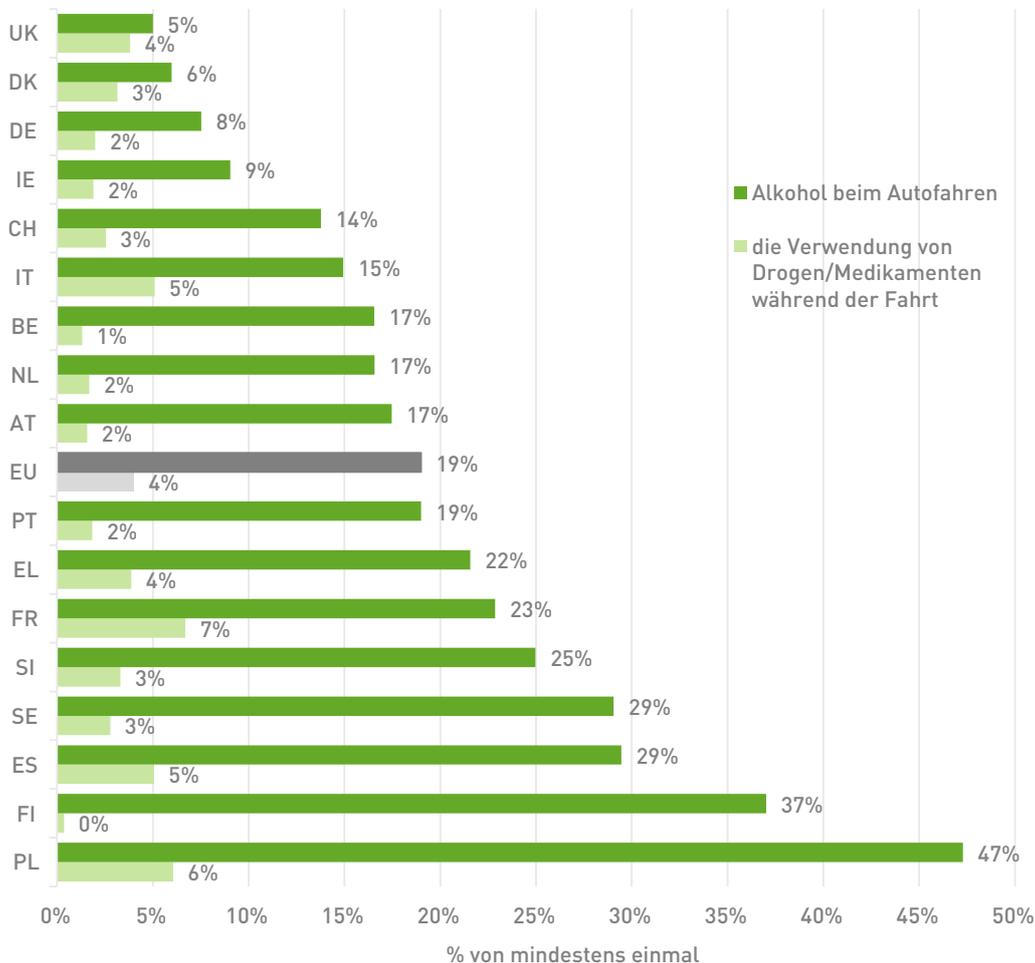
Beispiel: Irlands „National Slow Down Day“

Am 19. Oktober 2018 fand in Irland der „Fahr langsamer“-Tag (National Slow Down Day) statt. Innerhalb von 24 Stunden wurden 164.032 Fahrer und Fahrerinnen kontrolliert, davon hatten 276 die Geschwindigkeit überschritten – eine Einhaltungsrate von 99,8%.

Alkohol und Drogen

Alkohol- und Drogenkontrollen sind besonders personalintensiv und werden oft bei mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen der Polizei seltener durchgeführt. So gaben im Rahmen der ESRA-Studie 2015 15 Prozent aller befragten Briten an, wegen Alkohol am Steuer ein Bußgeld bzw. eine Strafe erhalten zu haben⁶. In Belgien waren es nur knapp ein Prozent. Laut Untersuchungen von VIAS, dem belgischen Verkehrssicherheitsinstitut, liegt die Prävalenz von Pkw Führenden, die unter dem Einfluss von Alkohol unterwegs waren, im Jahr 2015 bei 2,7 Prozent⁷. Ein Blick in die internationale Unfallstatistik zeigt, dass ein Vergleich der alkoholbedingten Verkehrsunfalltoten mangels einheitlicher Definition, Erfassung und Alkoholgrenzwerte schwierig ist⁸. So schwankt der Anteil alkoholbedingter tödlicher Unfallopfer zwischen 3,7 Prozent in Israel und 35,5 Prozent in Slowenien. Alkoholunfälle zeichnen sich durch

Wie oft wurden Sie in den letzten 12 Monaten von der Polizei auf ... überprüft?



Häufigkeit der Kontrollen von Alkohol und anderen psychoaktiven Substanzen in ausgewählten europäischen Ländern.

Grafik: ESRA2015

ihre Schwere aus: auch wenn es anteilig weniger Unfälle sind, so sind die Folgen verhältnismäßig gravierend.

19 Prozent der ESRA-Befragten gaben 2015 an, in den letzten zwölf Monaten in eine Alkoholkontrolle geraten zu sein, 7,8 Prozent davon sogar mehrfach⁹. Die Häufigkeit der Kontrollen zeigt große Disparitäten: während in Polen fast jeder zweite Auto fahrende Befragte eine Alkoholkontrolle in den letzten zwölf Monaten angab, waren es in Großbritannien nur fünf Prozent.

In Österreich, der Schweiz, Dänemark, Griechenland, Frankreich, Slowenien, Großbritannien und Italien werden wie in Deutschland insbesondere junge Fahrerinnen

und Fahrer auf Alkohol und Drogen getestet. In Belgien, Spanien, Irland, und den Niederlanden werden hauptsächlich Pkw Fahrende zwischen 25 und 49 Jahren kontrolliert, in Finnland, Polen, Portugal und Schweden sind es die 50- bis 64-Jährigen.

Gurtnutzung

Laut dem ETSC ist die Anzahl der von der Polizei erfassten Verkehrsverstöße wegen mangelnder Gurtnutzung in einigen Ländern zwischen 2010 und 2015 geringer geworden¹⁰: In Rumänien beispielsweise von 29,1 Verstößen je 1.000 Einwohner auf 23,5, in Zypern von 25,2 je 1.000 Einwohner auf 12,9. Ob dies auf eine Zunahme

der Überwachungstätigkeit zurückzuführen ist oder auf eine stärkere Regelbefolgung seitens der Fahrzeugführenden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. In Dänemark ist dagegen die Anzahl der „Gurtknöllchen“ je 1.000 Einwohner gestiegen, denn 2010 waren es 4,8 und 2015 7,8. Hier stellt sich die umgekehrte Frage: hat die Überwachungstätigkeit zugenommen oder die Moral der Fahrzeugführenden nachgelassen? Ähnlich verhält es sich in Ungarn.

Ahndung von Verkehrsverstößen

Die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ist ein vorrangiges Ziel der Verkehrspolitik der EU. Die Union verfolgt eine Politik zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit mit dem Ziel, die Zahl der Getöteten und Verletzten sowie der Sachschäden zu verringern. Ein wichtiger Bestandteil dieser Politik ist die konsequente Ahndung von in der Union begangenen Straßenverkehrsdelikten, die die Straßenverkehrssicherheit erheblich gefährden. Sanktionen in Form von Geldbußen und Geldstrafen werden für bestimmte Straßenverkehrsdelikte oftmals nicht durchgesetzt, wenn das Deliktfahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist. Mit der Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlamentes 2011/82 EU bzw. 2015/413 EU¹¹ wird angestrebt, dass in diesen Fällen die Effektivität der Ermittlungen bei der die Straßenverkehrssicherheit gefährdenden Verkehrsdelikten gewährleistet ist.

Die Richtlinie gilt für folgende Verkehrsdelikte: Geschwindigkeitsübertretung, Nichtanlegen des Sicherheitsgurtes, Überfahren eines roten Lichtzeichens, Trunkenheit im Straßenverkehr, Fahren unter Drogen Einfluss, Nichttragen eines Schutzhelmes, unbefugte Benutzung eines Fahrstreifens sowie rechtswidrige Benutzung eines Mobiltelefons oder anderer Kommunikationsgeräte beim Fahren.

Eine erste Evaluierung der Wirksamkeit der Richtlinie¹² zeigt, dass zwar noch nicht alle Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, die diese Richtlinie zur grenzüberschreitenden Verfolgung von Verkehrsverstößen bietet, nutzen, das Bewusstsein der EU-Bürger für Straßenverkehrsregeln und wie sie in den Ländern verfolgt werden, jedoch gestiegen ist.

Literaturverzeichnis:

- ¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:111:0075:0082:DE:PDF>
- ² https://etsc.eu/wp-content/uploads/PIN_FLASH31_Final-1.pdf
- ³ European Survey of Road users' safety attitudes: <https://www.esranet.eu/en/deliverables-publications/17-europäische-Länder-beteiligen-sich-an-der-repräsentativen-Befragung,-auch-Deutschland-nimmt-teil>.
- ⁴ https://etsc.eu/wp-content/uploads/PIN_FLASH31_Final-1.pdf
- ⁵ https://yle.fi/uutiset/osasto/news/daily_police_to_add_150_new_traffic_cameras_over_next_three_years/9713678
- ⁶ <https://www.esranet.eu/en/deliverables-publications/>
- ⁷ https://www.vias.be/publications/Kerncijfers%20verkeersveiligheid%202017/Belgian_Key_indicators_Road_Safety_2017.pdf
- ⁸ <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/alcohol-related-road-casualties-official-crash-statistics.pdf>
- ⁹ <https://www.esranet.eu/en/deliverables-publications/>
- ¹⁰ https://etsc.eu/wp-content/uploads/PIN_FLASH31_Final-1.pdf
- ¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0413&rid=1>
- ¹² Grimaldi Studio Legale: Evaluation study application cross border final report, Brüssel, 2014



Die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ist ein vorrangiges Ziel der EU. (Foto: Jenoptik AG)

14. Statements von DVR-Mitgliedern

Verkehrssicherheit braucht flexible Lösungen

VITRONIC entwickelt mit seinen über 1.000 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen hochleistungsfähige Technologie, die für mehr Sicherheit auf Straßen weltweit sorgt. Wir sind der Lösungsanbieter für Geschwindigkeitsüberwachung. Überhöhte Geschwindigkeit ist einer der Hauptgründe für Todesfälle im Straßenverkehr. Unsere stationären, semistationären und mobilen Lösungen bieten den Anwendern maximale Flexibilität. Zudem sind wir Pioniere im Bereich der LIDAR-Technologie. Diese erkennt, verfolgt und misst permanent und vollautomatisch alle Fahrzeuge auf allen Fahrspuren. Je nach Verkehrssituation registrieren unsere Systeme so ein Mehrfaches an Verstößen im Vergleich zu herkömmlicher Technik. LIDAR erfasst jedes Fahrzeug mit einer Vielzahl von Messpunkten. Dies ist die Basis für eine

präzise Geschwindigkeitskontrolle – und damit für mehr Verkehrssicherheit.

Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen, dass alleine 2017 3.180 Menschen im Straßenverkehr getötet wurden. VITRONIC hat sich der Vision Zero verschrieben. Das bedeutet, dass wir das Ziel von null Verkehrstoten als Antrieb und Mission für unsere tägliche Arbeit begreifen. Unsere Technologie soll Leben retten, indem sie die Geschwindigkeit an gefährlichen Stellen auf ein sicheres Maß reduziert. Studien belegen, dass dieses Vorgehen erfolgreich ist. Wir verstehen uns als technologischer Vordenker und führendes Unternehmen für Verkehrstechniklösungen, das einen wichtigen Beitrag zur Verkehrssicherheit auf den Straßen leistet.

Text: VITRONIC



Hochleistungsfähige Technologie für mehr Sicherheit auf unseren Straßen. [Foto: VITRONIC]

Für mehr Sicherheit im Straßenverkehr

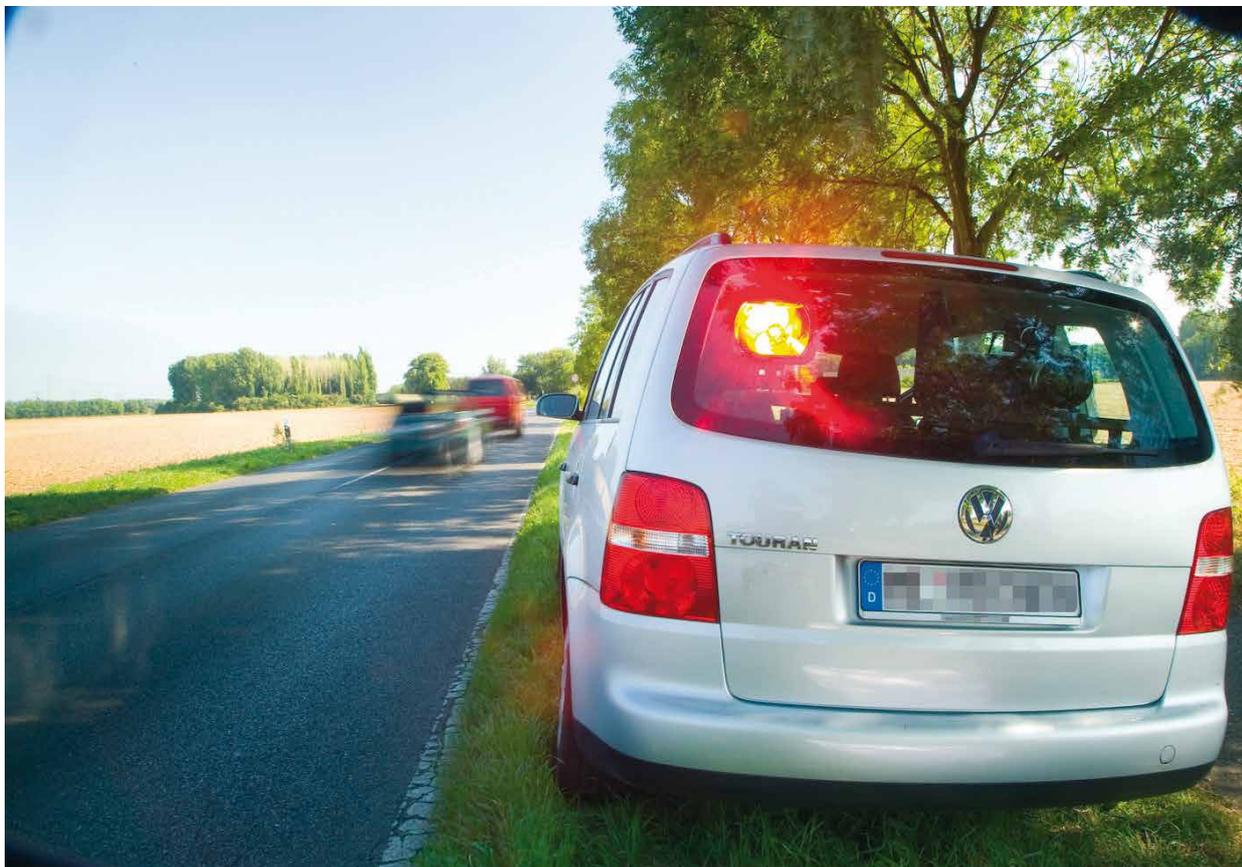
Mobilität und Infrastruktur sind Kernthemen der Zukunft. Jenoptik sorgt dafür, dass die Nutzung der Straßen in Zukunft sicherer wird. Wir bieten umfassende Systeme rund um den Straßenverkehr, wie Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachungsanlagen und spezielle Lösungen zur Ermittlung anderer Verkehrsverstöße. Zusätzliche Expertise besteht in der Messung von Durchschnittsgeschwindigkeiten (Section Control) und der automatisierten Kennzeichenerfassung (ANPR).

Anders als im Bahnverkehr oder der Luftfahrt werden Verkehrsunfälle meist als isolierte Ereignisse wahrgenommen und nicht wie große Medienereignisse behandelt. Jeder Flugzeugabsturz zieht eine intensive Ursachenforschung nach sich, um die Forderungen der Gesellschaft nach größtmöglicher Sicherheit erfüllen zu können. Auch Kontrollen zum Schutz vor Terrorismus und Kriminalität sind von der Gesellschaft akzeptierte Maßnahmen. Umso erstaunlicher ist es, dass die

Hauptunfallursache im Straßenverkehr – überhöhte Geschwindigkeit – so kontrovers diskutiert wird.

Am Anfang der Maßnahmen zur Verbesserung der weltweiten Verkehrssicherheit steht der Appell an die Eigenverantwortung. Jeder Einzelne ist dazu aufgerufen, den Situationen angemessen und rücksichtsvoll zu fahren und sich an die Verkehrsregeln zu halten. Leider funktioniert dies nur in einer „idealen“ Welt. Und so bedarf es Kontrollen, um die Einhaltung der Regeln zu überwachen. Verkehrsüberwachungssysteme leisten dabei hervorragende Arbeit.

Text: Jenoptik



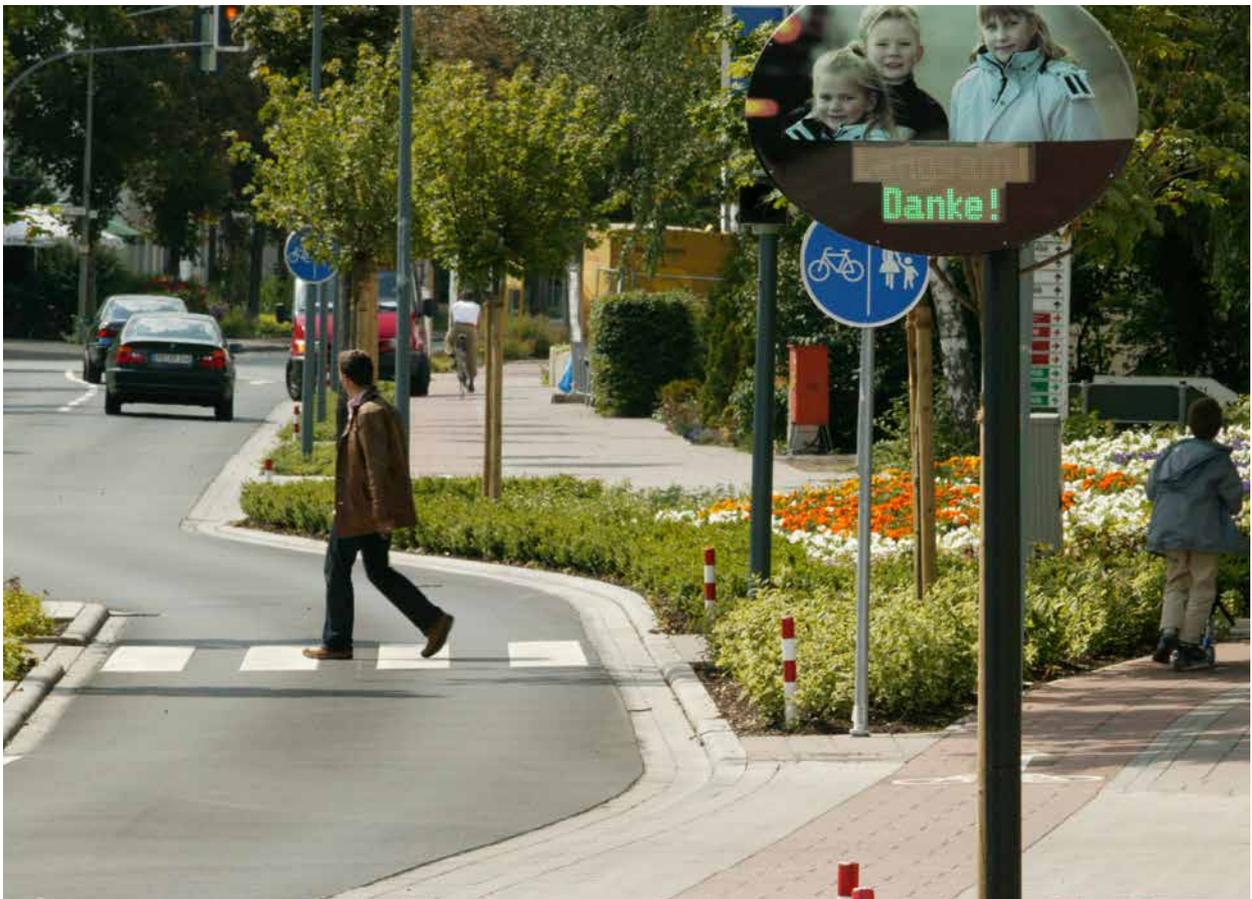
Die technischen Überwachungsvarianten sind vielfältig. (Foto: Jenoptik AG)

Sicherheit durch Lob und Tadel

Im Rahmen der „Vision Zero“, also dem erklärten Ziel, dass niemand im Straßenverkehr getötet oder schwer verletzt werden darf, stellt sich immer wieder aufs Neue die Frage, womit dieses erreicht werden kann. Auch das Unternehmen RTB GmbH & Co. KG aus Bad Lippspringe hat sich dieser Frage angenommen und trägt mit der Entwicklung seiner Produkte zur Verbesserung der Verkehrssicherheit bei. Insbesondere das Dialog-Display eignet sich für diesen Einsatz. Dabei handelt es sich um ein Display, das die gefahrene Geschwindigkeit erfasst und basierend auf dem Prinzip von Lob und Tadel den Autofahrern und Autofahrerinnen eine direkte Rückmeldung gibt. Bei zu schneller Fahrweise erscheint ein rotes „Langsam“, bei angepasster Fahrweise erhält man ein grünes „DANKE“. Um die Wirkung noch einmal zu verstärken, kommen bei den Dialog-Displays vorwiegend Kinderbilder zum Einsatz, denn dass dieses sogenannte „Kindchenschema“ wirkt, ist wissenschaftlich erwiesen.

Die direkte emotionale Ansprache sorgt für eine verbesserte Aufmerksamkeit und die nachhaltige Reduzierung der gefahrenen Geschwindigkeit. Damit leistet es einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrssicherheit. Besonders empfohlen wird der Einsatz vor Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern oder Seniorenheimen und zur Absicherung von Fußgängerüberwegen. Neben dem Beitrag zur Verkehrssicherheit kann das Gerät zusätzlich zur Erfassung exakter Verkehrsdaten am Einsatzort genutzt werden, die die Basis für weitere Maßnahmen bilden.

Text: RTB GmbH & Co. KG



Dialog-Displays geben den Fahrenden eine direkte Rückmeldung. (Foto: RTB)

15. Welchen Reformbedarf gibt es?

Stefan Grieger / Tanja Hohenstein,
Deutscher Verkehrssicherheitsrat



Mehr Bürgernähe und Sicherheit durch Fahrradstaffeln.
(Foto: Presseportal Polizei)

Wer sich durch die Vielzahl der Themen in dieser Ausgabe „Verkehrsüberwachung“ der DVR-Schriftenreihe zur Verkehrssicherheit gearbeitet hat, konnte sich ein aktuelles Bild der Vielgestaltigkeit der Verkehrsüberwachung in Deutschland machen. So decken die Beiträge in diesem Heft gegenwärtige Schwächen bei der Überwachung des Straßenverkehrs auf und legen dar, welchen Herausforderungen bei der Verkehrsüberwachung in Deutschland von staatlicher Seite zu begegnen ist. Daneben werden aber auch Wege zu Verbesserungen aufgezeigt und bereits erzielte Erfolge beschrieben.

So werden die Leserinnen und Leser nicht umhin können, zu konstatieren, dass die Forderung des DVR nach einer gezielten Verstärkung der Verkehrsüberwachung durch eine Erhöhung der finanziellen und personellen Ausstattung der Polizei und entsprechender staatlicher Überwachungsorgane nach wie vor höchst aktuell ist.

Regelbefolgung rettet Leben

Doch warum stellt der DVR diese Forderung auf? Getötete und Schwerverletzte im Straßenverkehr sind fast immer die Folge der Missachtung von Verkehrsregeln. Eine Verbesserung der Einhaltung dieser Regeln könnte die Zahl der Verunglückten enorm senken. Das ist eine profane, aber dadurch nicht minder richtige Feststellung. Daher ist die Vermittlung der im Straßenverkehr geltenden Vorschriften und der Appell, selbige bitte einzuhalten, eine überaus hehre Aufgabe. Zum Glück erreicht man damit auch viele Verkehrsteilnehmende.

Kaum abschreckende Wirkung

Aber wie schon der wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsminister in seiner Stellungnahme zu einem Gesamtkonzept zur Erhöhung der Verkehrssicherheit in Deutschland im Jahre 2010 schrieb: Geschwindigkeitsüberschreitungen genießen „hohe soziale Akzeptanz“, unterliegen „schwacher sozialer Kontrolle und falscher Verstärkung“. Wer zu schnell fährt, verschafft sich mit Rücksichtslosigkeit Vorteile und kommt damit zu oft durch und schneller ans Ziel. So ergibt sich aus der Kombination dieser Faktoren eine neue Verhaltensnorm, die tatsächlich beachtet wird: Wie auch in einem Beitrag dieser Ausgabe erwähnt, werden die Überschreitungen gewohnheitsmäßig anhand der Abstufungen bei der Straf Härte genau kalkuliert, um einen Punkteintrag zu vermeiden. Offenbar entfalten die Strafen für geringere Übertretungen also keine ausreichend abschreckende Wirkung. Daneben wird auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit als äußerst gering wahrgenommen. Hier liegen also Ansatzpunkte, um die Kosten-Nutzen-Rechnung zugunsten eines regelkonformen Verhaltens zu beeinflussen.

In unserer „Ellenbogengesellschaft“ des „schneller, weiter, höher“ sind solche Kalkulationen vielleicht nicht verwunderlich. Doch ist es dann auch die sich aus Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz ergebende vornehmste Aufgabe des Staates, denjenigen, die die Regeln brechen, konsequent entgegenzutreten.

Diese staatliche Aufgabe muss von den bestausgebildetsten Beamten und Beamtinnen wahrgenommen werden, denn die Autorität der Hoheitsträger speist sich heute nur noch in den seltensten Fällen aus Dienstmütze und Uniform, sondern aus fachlicher Informiertheit, Klarheit in der Ansage und pädagogischem Geschick.

Leider hat sich der aus Kindheitstagen bekannte „Schutzmann“ auf der Straße in den meisten Regionen Deutschlands schon recht rar gemacht. Aber ist das sinnvoll? Wir wissen doch, dass gerade das verkehrserzieherische Gespräch mit den Verkehrsteilnehmenden am nachhaltigsten wirkt. Und auch wenn Anhaltekontrollen nicht immer möglich sind, so sollte doch in allen Bundesländern stärker davon Gebrauch gemacht werden.

Erfolgsrezept Fahrradstaffel

Solche Gespräche gehören laut der Zeitschrift „Polizei-praxis“ auch zum Erfolgsrezept der Fahrradstaffel der Polizei in Berlin. Die Beamten haben die Möglichkeit, Rad Fahrende direkt anzusprechen und sie über die Gefährlichkeit ihres Fehlverhaltens aufzuklären. Zudem können die Mitglieder der Staffel besonders schnell, spontan und aus der Perspektive von Rad Fahrenden auf Verstöße reagieren. Eine Studie der Unfallforschung der Versicherer (UDV) aus dem Jahr 2017 ergab, dass die Fahrradstaffel positive Verhaltensänderungen bei den Fahrzeugführenden des Auto- und des Radverkehrs bewirkt hat, was sich auch in der Bilanz an Unfallschwerpunkten niederschlug: Durch den besonders häufigen Einsatz an solchen Stellen gelang es, die Zahl der schweren Radunfälle dort fast zu halbieren.

Ansatzpunkte für Reformen

Mit dem Stichwort „Verkehrsüberwachung“ assoziieren die meisten Verkehrsteilnehmenden wahrscheinlich jedoch nicht als erstes den Schutzmann, sondern die „technischen Überwachungsgeräte“, insbesondere zur Geschwindigkeitsmessung. Dabei ist es unerlässlich, wie es ein Autor dieser Schriftenreihe ausdrückt, „rechtlich und technisch äußerst korrekt zu arbeiten, damit letztendlich Bußgeldbescheide im Einspruchsverfahren als richtig und rechtmäßig bestätigt werden“. Vor allen Forderungen nach rechtlichen Änderungen steht also der Wunsch nach engagierten, auf höchstem Niveau aus- und fortgebildeten Mitarbeitenden bei der Polizei, der kommunalen Verkehrsüberwachung und den Buß-

geldstellen, die mit bestem technischen Gerät (Stichwort „Digitalisierung“) für ein „Mehr“ an Verkehrssicherheit auf unseren Straßen sorgen. Dies gilt im Übrigen auch für die Richterschaft, deren Ausbildung in Studium und Referendariat schon erheblich besser auf das Straßenverkehrsrecht bezogen sein dürfte.

An wen ist dieser Wunsch nun zu richten? Es wäre nahe-liegend, sich mit diesem Anliegen allein an Politiker, Innen- Verkehrs- und Justizminister, deren Staatssekretäre, Polizeipräsidenten und kommunale Entscheidungsträger zu wenden. Das kann man machen. Und dafür gibt es auch viele Unterthemen:

- Stärkere Erteilung von Forschungsaufträgen zum Thema „Verkehrsüberwachung“
- Überarbeitung des Bußgeldkatalogs mit einem gefährdungsorientierten Ansatz
- Durchführung von Modellvorhaben zur Section Control
- Einführung eines absoluten Alkoholverbots für Kraftfahrzeugführende
- Einführung einer Halterkostenhaftung für den fließenden Verkehr
- Einsatz von Polizeifahrradstaffeln, die das ganze Jahr über unterwegs sind und sich auf Verkehrsdelikte konzentrieren (...)

Aber wie wäre es daneben mit einer Forderung an die Führungsebenen, z.B. des „Polizeiapparats“? In der deutschen Hauptstadt zählen dazu z.B. die Direktionsleiter. Sie entscheiden schließlich, ob es in ihrer Direktion eine regelmäßige Kontrolle der widerrechtlichen Nutzung von mobilen Endgeräten im Straßenverkehr gibt oder wer wie oft aus- und weitergebildet wird. Letzten Endes werden dort die Weichen dafür gestellt, welchen Stellenwert die Verkehrssicherheitsarbeit, inklusive der Verkehrsüberwachung, neben der Kriminalitätsbekämpfung und der Bewältigung von Einsatzlagen bei der Polizei hat.

Neues Verkehrssicherheitsprogramm

Diese Themen und Ansätze sollten auch bei der Konzipierung des neuen Verkehrssicherheitsprogramms des Bundes eine wichtige Rolle spielen. Das Programm soll ebenenübergreifend von Bund, Ländern und Kommunen in einem Konsultationsprozess erarbeitet werden. Dabei wäre es wünschenswert, dass sich die Länder auch auf gemeinsame Ziele bei der Verkehrsüberwachung einigten. Diese könnten anhand von Zahlen überprüfbar

gemacht werden, beispielsweise durch die Festlegung von Einsatztagen/-stunden pro Straßenkilometer. Auch die Art der Kontrollen müsste definiert werden: Es sollte sich um Anhaltekontrollen mit verkehrserzieherischem Gespräch handeln, nicht nur um das Aufstellen von „Blitzern“. Ein deutschlandweites „Benchmarking“ der Qualität der Verkehrsüberwachung könnte am Ende dieses Monitorings stehen und allen Beteiligten nützen.

Lassen Sie uns also alle darüber ins Gespräch kommen, wie wir die Verkehrsüberwachung in Deutschland so verbessern können, dass wir nicht mehr diesen hohen Preis an Getöteten und Schwerverletzten zahlen müssen und der „Vision Zero“ endlich näherkommen.

Dass die erste Section Control-Anlage in Deutschland am 19.12.2018 ihren Pilotbetrieb aufgenommen hat, stellt einen wichtigen Schritt zur Erreichung dieses Ziels dar. Die Anlage überprüft die streckenbezogene Einhaltung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf einem 2,2 km langen Abschnitt der B6 in Niedersachsen. Der DVR begrüßt den Start des Modellversuchs und das niedersächsische Engagement ausdrücklich. Bereits seit 2010 empfiehlt der Verband Section Control zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Angesichts der positiven Erfahrungen mit dieser Methode in anderen europäischen Ländern fordert der DVR die übrigen Bundesländer auf, dem Beispiel Niedersachsens zu folgen.

16. DVR-Beschluss zur gezielten Verkehrsüberwachung

Beschluss vom 23. Mai 2014 auf der Basis einer Empfehlung des Vorstandsausschusses Recht vom 08. April 2014 unter Mitberatung der Vorstandsausschüsse Erwachsene Verkehrsteilnehmer, Kinder und jugendliche Verkehrsteilnehmer und Verkehrstechnik

Präambel

Der DVR hält die gezielte Verkehrsüberwachung aller Verkehrsteilnehmer für ein wesentliches Element erfolgreicher Verkehrssicherheitsarbeit. Damit die Verkehrsüberwachung ihren Beitrag für das Ziel der Bundesregierung „Minus 40 % Verkehrstote bis zum Jahr 2020, bezogen auf das Jahr 2010“ leisten kann, ist es notwendig, dass der Bund, die Länder, die Gemeinden und die in der Verkehrssicherheitsarbeit aktiven Verbände Maßnahmen treffen, die bei allen Verkehrsteilnehmern die Akzeptanz für die Einhaltung von Verkehrsregeln sowie die Verkehrsüberwachung erhöhen. Gemäß der Vision Zero und der moralischen und ethischen Verantwortung aller in der Verkehrssicherheit aktiven Akteure müssen diese Maßnahmen auf folgenden Maximen aufbauen:

- Gezielte Verkehrsüberwachung ist ein unabdingbarer Bestandteil erfolgreicher Verkehrssicherheitsarbeit, der schwere Unfälle verhindert und damit die Menschen vor schwerem Leid bewahrt.
- Insbesondere Fahrten mit überhöhter Geschwindigkeit und Fahrten unter Alkoholeinfluss sind schwere Regelverstöße, die häufig Verkehrsunfälle nach sich ziehen, die schwerste Folgen für Leib oder Leben haben können.

Forderungen

Der DVR fordert daher von den Ländern, den Polizeibehörden der Länder und den Kommunen (je nach Zuständigkeit),

1. die Verkehrsüberwachung am Leitbild der Vision Zero auszurichten und schwerpunktmäßig auf die Haupttrisikogruppen und jeweiligen Hauptunfallursachen zu konzentrieren, um so die Zahl der Unfälle mit schweren Folgen zu verringern,
2. die Überwachung möglichst flächendeckend und für den Einzelnen nicht kalkulierbar zu gestalten,

3. Sonderaktionen im Bereich der Verkehrsüberwachung kontinuierlich fortzusetzen und weiterzuentwickeln,
4. die Anzahl allgemeiner Verkehrskontrollen, wo nötig, erheblich zu erhöhen, zumal bei deren Durchführung auch Fahrer, die unter dem Einfluss von Alkohol und/oder Drogen stehen, entdeckt werden können,
5. die Zusammenarbeit zwischen Polizeibeamten und kommunalen Mitarbeitern in der Verkehrsüberwachung sowie die öffentliche Darstellung der Zusammenarbeit zu intensivieren,
6. keine weiteren Personaleinsparungsmaßnahmen bei der Polizei im Bereich der Verkehrsüberwachung durchzuführen, damit eine effiziente Verkehrssicherheitsarbeit gewährleistet werden kann,
7. die Aus- und Weiterbildung der in der Verkehrsüberwachung Tätigen kontinuierlich zu verbessern sowie die Ausrüstung zur Durchführung der Verkehrsüberwachung bundesweit und permanent an die aktuellen Techniken anzupassen. Um diese Maßnahmen gewährleisten zu können, empfiehlt der DVR, verstärkt Forschungsarbeiten im Bereich der Verkehrsüberwachung zu entwickeln und zu fördern. Die empirischen Arbeiten sollten insbesondere auch (Bundes-) Länder vergleichende Analysen beinhalten.

Zudem befürwortet der DVR weiterhin die Durchführung eines Modellversuchs zur „Section Control“ in einem Bundesland, wie es der 47. Deutsche Verkehrsgerichtstag bereits im Januar 2009 empfohlen hat. Der DVR bittet das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur darum, das für den Modellversuch Erforderliche in die Wege zu leiten.

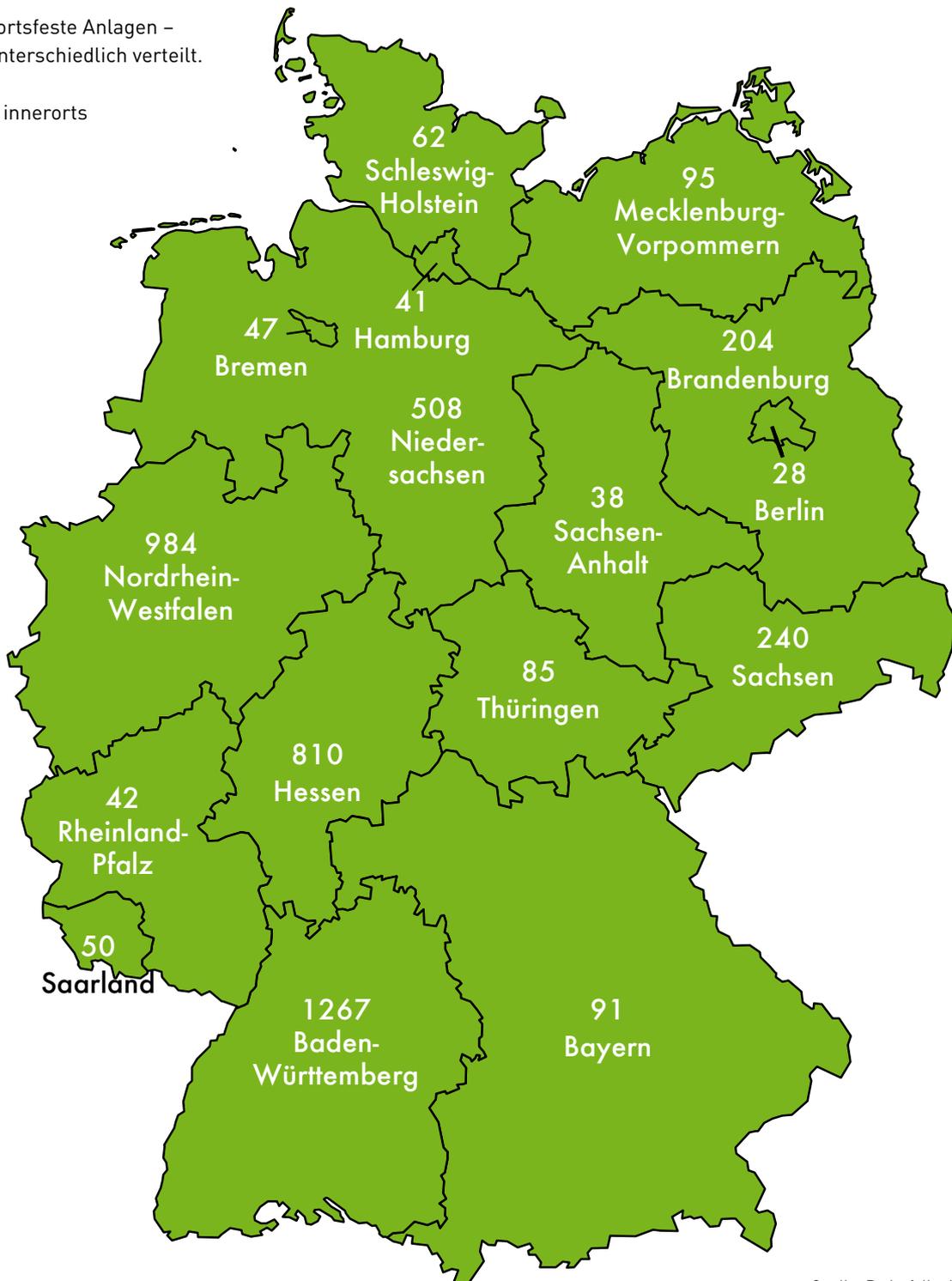
Der DVR weist darauf hin, dass bei allen Maßnahmen der Verkehrsüberwachung darauf zu achten ist, dass diese von der Öffentlichkeit anerkannt und als sinnvoll akzeptiert werden. Die Überzeugung von der Notwendigkeit derselben ist ausschlaggebend für die nachhaltige Befolgung der Verkehrsregeln und trägt damit besonders effektiv zu einem an den Prinzipien der Verkehrssicherheit ausgerichteten Fahrverhalten bei.

gez.
Dr. Walter Eichendorf
Präsident

17. Karte mit stationären Geschwindigkeitsüberwachungen

Etwa 4.600 ortsfeste Anlagen – aber sehr unterschiedlich verteilt.

Vorwiegend innerorts



Quelle: Radarfalle.de





Herausgegeben von:

Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V.
Auguststraße 29
D - 53229 Bonn

T +49(0)228 40001-0
F +49(0)228 40001-67
E info@dvr.de

www.dvr.de

Redaktion und Gestaltung:

Verkehrssicherheit Konzept & Media GmbH
www.vkm-dvr.de

Titelfoto:

VITRONIC GmbH; Stefan Gröpper

Druckerei:

Gebr. Molberg GmbH, Bonn
www.molberggmbh.de

© Bonn 2019

ISSN (Print) 2626-9287

ISSN (Online) 2626-9295