

dent a.D. des Bundesverfassungsgerichts, mit ca. 300 Teilnehmern des Arbeitskreises über die Brauchbarkeit und Verbindlichkeit der Regelungen der Anlage 4 FeV und der Begutachtungs-Leitlinien (BGL) für Kraftfahrereignung bei der Erstellung ärztlicher Gutachten. Es ging tatsächlich auch um Grundrechte: Einerseits um das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit – hier in Form der Teilnahme am Straßenverkehr als Kraftfahrer auch mit krankheitsbedingten Mängeln – andererseits um das Recht auf körperliche Unversehrtheit, hier angesprochen als Schutzanspruch der Bürger vor Gefährdungen durch unsichere und ungeeignete Fahrer. Nicht jeder Mangel ist groß genug, das Verdikt der Nicht-Eignung zu begründen: Deshalb gibt es die Anlage 4 FeV, in der die wichtigsten, die Fahrereignung ausschließenden oder stärker einschränkenden Krankheiten aufgelistet sind. Aber liegen dieser Aufzählung verkehrskritischer Krankheiten und deren Besprechung in den Begutachtungs-Leitlinien für Kraftfahrereignung Tatsachen zugrunde, die im Einzelfall den Eingriff in das Grundrecht eines Kraftfahrers rechtfertigen? Wenn die Rechtsordnung jungen Kraftfahrern nach erfolgreichem Abschluss der Fahrprüfung die Fahrerlaubnis erteilt, obwohl diese Fahrergruppe nach der Unfallstatistik etwa 7 mal häufiger Unfälle verursacht als der Durchschnitt – welches Risiko kann unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit für Kraftfahrer mit krankheitsbedingten Mängeln in Kauf genommen werden? Dazu gab es im Arbeitskreis keine Festlegung. Es wurde sogar die Auffassung vertreten, die Rechtsordnung dulde keine Risikohöherung durch Krankheit. Wenn dieser Risikomaßstab ungeklärt

ist: Können dann Ärzte in der Lage sein, im Einzelfall dieses Risiko zutreffend einzuschätzen? Wohl kaum, denn der Schritt vom statistischen Risiko zum Einzelfall gelingt nur durch beherzten Sprung über Erkenntnisgrenzen. Deshalb stellte sich die provokative Frage, wie viele falsch-negative ärztliche Begutachtungen mit Einschränkung eines Grundrechts in Kauf genommen werden sollen, um möglicherweise einen Verkehrsunfall zu vermeiden und dem grundrechtlichen Schutzanspruch der Bevölkerung zu genügen. Auch dazu gab es im Arbeitskreis keine Einigkeit: Soll auf einen vermiedenen Unfall ein einziges falsch-negatives Gutachten akzeptabel sein? – oder 10 falsch negative? oder gar 100? Leider gibt es dazu keine Daten, denn ärztliche Gutachten zur Fahrereignung werden bisher weder erfasst noch evaluiert.

Das soll anders werden: In seinen Empfehlungen¹ an den Gesetzgeber hat der Arbeitskreis nicht nur die Erfassung und Evaluation solcher Gutachten angemahnt, sondern auch die Überwachung der Qualifikation von Ärzten zu solchen Gutachten und die Beachtung der in der „risk of harm formula“ – Faktoren zu Risikoeinschätzung (vgl. dazu den Beitrag von H. Klein in ZVS 3/2012). Bemerkenswert ist schließlich der Hinweis in Empfehlung 5, dass ein Gutachten auch dann qualifiziert sein kann, wenn der Sachverständige nicht entscheidbare Fälle auch ausdrücklich so einstuft.

Obwohl eigentlich selbstverständlich, musste diese Feststellung betont werden: Denn bisher gibt es kaum ärztliche Gutachten zur Fahrereignung mit dem Ergebnis „nicht entscheidbar“: Sie hätten bisher den Autor disqualifiziert. *Mattern*

haltung von Verkehrsregeln, z.B. in Bezug auf Geschwindigkeit, Abstand, Vorrang und Fahren unter Alkoholeinfluss, ist ein Hauptgrund für Straßenverkehrsunfälle. Ein substantieller Sicherheitsnutzen könnte erreicht werden, wenn Straßenverkehrsteilnehmer die geltenden Verkehrsregeln durchgängig beachten würden. Das European Transport Safety Council schätzt, dass ca. 50 % aller Unfälle dadurch verhindert werden könnten (ETSC, 1999; 2011¹). Neben der Überwachung und Sanktionierung von Regelübertretungen ist die Regelakzeptanz der wahrscheinlich bedeutsamste Faktor zur Vorhersage der Regelbefolgung (siehe Schlag u.a., 2012²). Maßnahmen zur Erhöhung der Regelakzeptanz haben hohe general-präventive Bedeutung und dienen der Schaffung für die Verkehrssicherheit günstiger sozial-informeller Normen. Von daher sind die Ziele der Reform grundsätzlich positiv zu bewerten.

Ein wichtiges Moment ist zunächst die durch das BMVBS hergestellte, extensive Beteiligung von Bürgern und Verbänden vor Einführung der Reform. Diese Partizipation kann die Akzeptanz der geplanten Regelungen bereits im Vorfeld erhöhen. Eine intensive Beteiligung einschlägiger Fachverbände und Interessenträger ist bereits Anfang 2012, koordiniert durch die BAST, mit Entwürfen zur geplanten Reform angelaufen. Daraufhin haben vielfältige Fachverbände, so u.a. Vertreter der deutschen verkehrspsychologischen Organisationen, amtlich anerkannte Träger von Kursen gem. § 70 FeV und amtlich anerkannte Träger von Begutachtungsstellen für Fahrereignung ihre Vorschläge und Positionen zur geplanten Reform des Punktesystems sowie zum geplanten Fahrereignungsseminar formuliert. Diese vielfältigen Vorschläge und Einwände sind durch den Wissenschaftlichen Beirat nicht im Einzelnen zu kommentieren oder zu bewerten. Ein anspruchsvoller Gestaltungsprozess dürfte es allerdings werden, die Ergebnisse dieser Beteiligung so zusammenzuführen, dass auf der einen Seite die Zielsetzungen der Reform erhalten bleiben, sich die Petenten auf der anderen Seite jedoch mit ihren Eingaben wahrgenommen und angenommen sehen.

Auch auf europäischer Ebene ist das Thema virulent. So wird im September 2012 u.a. ein EU-Projekt zum Thema „Criteria for Best Practice Demerit Point Systems“ (www.bestpoint-project.eu/) abgeschlossen werden.

Insgesamt bewertet der Wissenschaftliche Beirat das Reformvorhaben im Hinblick auf seine Zielsetzung und die Art der Einfüh-

Kurzstellungnahme zum geplanten Fahrereignungsregister

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Prof. Dr. Axel Ahrens, Dresden; Prof. Dr. Herbert Baum, Köln; Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Berlin; Prof. Dr. Manfred Boltze, Darmstadt; Prof. Dr. Alexander Eisenkopf, Friedrichshafen; Prof. Dr. Hartmut Fricke, Dresden; Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg; Prof. Dr. Christian von Hirschhausen Berlin; Prof. Dr. Günther Knieps, Freiburg; Prof. Dr. Andreas Knorr, Speyer; Prof. Dr. Kay Mitusch, Karlsruhe; Prof. Dr. Stefan Oeter, Hamburg; Prof. Dr. Franz-Josef Radermacher, Ulm; Prof. Dr. Volker Schindler, Berlin; Prof. Dr. Jürgen Siegmann, Berlin; Prof. Dr. Bernhard Schlag, Dresden; Prof. Dr. Wolfgang Stölzle, St. Gallen (Vorsitzender)

Das geplante Fahrereignungsregister und das neue Fahrereignungs-Bewertungssystem sollen das bisherige Verkehrszentralregister (VZR) und das alte Punktesystem ablösen.

Das Fahrereignungsregister soll gegenüber dem alten System einfacher, gerechter sowie transparenter werden und damit die Akzeptanz der Vorschriften erhöhen. Die Nichttein-

rung positiv. Kann aber der vorliegende Entwurf diese Zielsetzungen erfüllen? Sind vermeidbare Unstimmigkeiten enthalten und gibt es Möglichkeiten zur Optimierung? Letztere liegen für einige, nachfolgend in 6 Abschnitten dargelegte Aspekte des Reformvorhabens vor.

1. Eine Reduzierung von 7 auf 2 Schweregrade³ der Verkehrsverstöße ist zwar unter Gesichtspunkten der Einfachheit und Transparenz sinnvoll. Sie führt jedoch zwangsläufig zu einem Verlust an Differenziertheit bei der Bewertung unterschiedlich sicherheitskritischer Übertretungen. Differenziertheit ist zugleich ein wichtiges Moment der (auch in der Bevölkerung wahrgenommenen) Bewertungsgerechtigkeit. Insofern ist ein überzeugender Kompromiss zwischen Einfachheit/Transparenz und Differenziertheit/Gerechtigkeit anzustreben. Es sollte vermieden werden, dass allein der Einfachheit halber deutlich unterschiedlich sicherheitskritische Verstöße gleich bewertet werden. Dies gilt in besonderem Maße für die häufigste Deliktart im Straßenverkehr, die Geschwindigkeitsverstöße. Derzeit sind etwa 5,1 Mio. Verkehrsteilnehmer wegen Geschwindigkeitsdelikten im bisherigen Verkehrszentralregister registriert, weitere ca. 1,4 Mio. Personen wegen Alkoholdelikten.
2. Geschwindigkeitsübertretungen werden sowohl im Hinblick auf ihre Sicherheitskritikalität als auch im internationalen Vergleich in Deutschland bisher erheblich zu nachsichtig bewertet⁴. Das neue Fahreignungs-Bewertungssystem böte eine Chance, dies zu ändern, die allerdings im Entwurf nicht genutzt wird. Vielmehr tendiert das neue Fahreignungs-Bewertungssystem dazu, die für eine gerechte Bewertung unumgängliche Differenzierung nach dem Schweregrad der Übertretung zu vernachlässigen. Dem Straßenverkehrsgesetz folgend erst Geschwindigkeitsüberschreitungen mit PKW ab 31 km/h innerorts und ab 41 km/h ausserorts als „grobe Ordnungswidrigkeiten“ zu bezeichnen und diese hier mit nur 2 Punkten zu belegen, stimmt nicht mit dem Verständnis in der Verkehrssicherheitsforschung überein und wird auch bei der großen Mehrheit der die Verkehrsregeln cum grano salis beachtenden Bürger auf Unverständnis stoßen. Einen Hinweis auf eine in der Praxis bereits vorhandene Grenzziehung gibt die bisher von Kraftfahrern wahrgenommene Unterscheidung zwischen schweren und besonders schweren Geschwindigkeitsver-

stößen, die beim Übergang zwischen einer Ahndung allein mit Geldbußen und einer zusätzlichen Eintragung in das VZR liegt (ab 21 km/h Überschreitung). Hier ist eine bessere Differenzierung der Übertretungen gemäß ihrer Sicherheitskritikalität dringend angeraten.

3. Die Darstellung des „Punkte-Tachos“ kann zu Missverständnissen führen: „Grün“ für ein auffälliges Verhalten zu verwenden, suggeriert, dass dieses Verhalten in keiner Weise problematisch sei. „Grün“ können in dieser Farbsymbolik nur 0 Punkte sein. Zur besseren Klarheit schlägt der Wissenschaftliche Beirat deshalb vor, 1 bis 3 Punkte mit „Gelb“ zu unterlegen, 4 bis 5 Punkte mit „Orange“ und 6 bis 7 Punkte mit „Rot“.
4. Abweichend von der beabsichtigten Wirkung kann das durchgängige Rechtskraftprinzip dazu führen, dass gerade im kritischen Bereich des „Punkte-Tachos“ vermehrt Rechtsmittel zur Vermeidung oder Verzögerung ansonsten greifender Interventionsmaßnahmen (bis hin zur Fahrerlaubnisentziehung) eingelegt werden. Hierfür sollte kein Anreiz gegeben werden. Die Auswirkungen auf die Belastung der Justiz sollten vorab geprüft werden.
Die Transparenz des Systems soll auch durch den Verzicht auf die bisherige Hemmungsregelung (Tilgung einer früheren Tat wird durch eine neue Tat gehemmt) und auf die „Überlieferfrist“ verbessert werden. Folgt man allerdings der Erkenntnis⁵, dass gerade viele Übertretungen (und nicht nur eine im Einzelfall besonders schwere Übertretung) mit der Wahrscheinlichkeit einer Unfallverursachung korrelieren, so ist eine Aufgabe der Hemmungsregelung nicht geeignet, die Straßenverkehrssicherheit zu erhöhen. Diesem unerwünschten Effekt können die verlängerten (festen) Lösungsfristen entgegenwirken. Im internationalen Kontext sollte zudem die regelmäßige Einbeziehung jeweils ausländischer Entscheidungen stringent vereinbart werden, auch um das durchgängige Rechtskraftprinzip einhalten zu können.
5. Nicht überzeugend sind im geplanten Vorhaben die Darlegungen zur Einflussnahme auf das gezeigte Problemverhalten. Zu beachten ist, dass hier nur eine Teilgruppe wiederholt erheblich auffälliger Personen angesprochen ist, bei denen die Übertretungen häufig bereits zum Verhaltensrepertoire gehören. Zu späte, zu schwache oder nicht dem Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse entsprechende

Interventionen werden diese Personen nicht erreichen und ihr Verhalten nicht ändern können. Gerade diese Teilgruppe auffälliger Verkehrsteilnehmer versteht die Punkteregelnungen und darauf aufsetzende Maßnahmen primär als Sanktion und nicht als Lernchance. Wenn die Reform jedoch das Ziel verfolgt, das Fahreignungs-Bewertungssystem vom Strafgedanken hin zur Einleitung überdauernder Verhaltensänderungen weiter zu entwickeln, so müssen die Anreize und Unterstützungsmaßnahmen für Verhaltensänderungen deutlicher und in einem positiveren Kontext wahrnehmbar werden. Dies kann nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats wie folgt aussehen:

Die Einflussnahme auf das erwiesene Problemverhalten setzt bei 4 Punkten zu spät ein. Sie fällt zudem in Anbetracht der Schwere und der Sicherheitskritikalität der Delikte mit einer „Ermahnung“ und Information zu milde aus. Soll ein ernsthafter Anstoß zum Lernen und zur Verhaltensänderung gegeben werden, so müssen entsprechende Anreize so früh wie möglich und deutlicher gesetzt werden. Vorstellbar sind auf dieser Stufe vielfältige Interventionsmaßnahmen unterhalb eines Fahrerlaubnisentzugs. Weltweit haben sich unterschiedliche Maßnahmenformen teilweise gut bewährt. Dies kann von Informationsschreiben über persönliche Beratungsgespräche, bspw. durch lokale Polizeibeamte, bis hin zur Anordnung aktiver Teilnahme an Gruppengesprächen reichen. In jedem Fall sollte das BMVBS die mögliche Maßnahmenpalette erweitern und bewährte Möglichkeiten auf ihre Transferierbarkeit auf Deutschland prüfen. Ein Beispiel für eine differenziertere Stufenfolge könnte sein:

- Ermahnung und Information (über die Erwähnung im Bußgeldbescheid hinaus) mit der 2. Übertretung im gegebenen Tilgungszeitraum, spätestens jedoch mit 3 Punkten;
 - Verwarnung mit einem Beratungsgespräch oder einer Gruppenmaßnahme mit 5 Punkten;
 - Fahreignungsseminar mit 6 bis 7 Punkten;
 - Fahrerlaubnisentzug mit 8 Punkten.
- Ein früheres Eingreifen und eine intensivere Intervention geben bessere Chancen zur Verhaltensänderung.

6. Schwer verständlich ist das Vorhaben, neben Verkehrspsychologen Fahrlehrern die Durchführung von Fahreignungsseminaren zu übertragen. Auch eine „Kom-

binierte Maßnahme Fahrlehrer/Verkehrspsychologen“ erscheint auf dieser letzten Stufe vor einem Fahrerlaubnisentzug aus folgenden Gründen nicht zielführend: Fahrlehrer schulen die Fahrkompetenz. Maßnahmen zur Verbesserung oder Wiederherstellung der Fahreignung haben demgegenüber einen deutlich anderen Charakter. Betrachtet man die Verstöße, die zu Eintragungen in das Fahreignungsregister führen, nach ihrer Häufigkeit und Schwere, so finden sich darunter fast keine Verstöße, die durch mangelndes fahrerisches Können verursacht sind. Auch mangelndes Rechtswissen spielt keine wesentliche Rolle bei diesen Verstößen. Im Wesentlichen geht es dabei um (grobe) Geschwindigkeitsverstöße, Rotlichtverstöße, Drängerei, gefährliches Überholen u. a. (siehe auch Anlage 13 zur FeV). Diese Verstöße zeigen eine mangelnde Fahreignung, nicht jedoch mangelnde Fahrkompetenz an. Sie erfolgen in der Regel intentional, nehmen Schäden

in Verfolgung individuell höher bewerteter Ziele in Kauf und sind keine Fehler aufgrund mangelnden Könnens. Vor allem Einstellungen sowie Wert- und Normvorstellungen sind hier bedeutsam. Da solche Übertretungen zudem vielfach gewohnheitsmäßig erfolgen, ist ihnen nicht mit einer Schulung des fahrerischen Könnens in Praxis (z. B. Fahrzeugbeherrschung) oder Theorie (z. B. Rechtswissen) beizukommen. Insofern scheint hier ein begriffliches Missverständnis vorzuliegen, das zu einer gravierenden Fehleinschätzung praktischer Interventionsoptionen führt. Deshalb empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat, mit der Durchführung von Fahreignungsseminaren ausschließlich entsprechend qualifizierte Verkehrspsychologen zu betrauen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMVBS regt an, diese 6 Punkte bei der weiteren Erarbeitung des neuen Fahreignungsregisters sowie des Fahreignungs-Bewertungssystems zu berücksichtigen und beides da-

durch im Sinne der Zielstellungen des Reformvorhabens zu optimieren.

¹ ETSC (1999): Police Enforcement Strategies to Reduce Traffic Casualties in Europe. Bruxelles: ETSC. ETSC (2011): Traffic Law Enforcement across the EU. Bruxelles: European Transport Safety Council.

² Schlag, B., Rößger, L., Schade, J. (2012): Regelbefolgung – Ein Modell der Einflussgrößen. ZVS 58, 2, 62–67.

³ Zwischenzeitlich wurde durch Verkehrsminister Dr. Ramsauer die Einführung einer dritten Kategorie angekündigt.

⁴ Vgl. u. a.: Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (2010): Sicherheit zuerst – Möglichkeiten zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit in Deutschland. In: Zeitschrift für Verkehrssicherheit 56, 4, 171–194.

⁵ Schade, F.-D. (2000). Verkehrsauffälligkeit von Pkw-Fahrern und ihre Entwicklung mit dem Lebensalter – ein Modell. In: Zeitschrift für Verkehrssicherheit 46, 1, 9–18. Heinzmann, H.-J., Schade, F.-D. (2004). Risikogruppen im Verkehrszentralregister als Basis für eine Prämienendifferenzierung in der Kfz-Haftpflicht, Berichte der BAST, Heft M 159, Bergisch Gladbach.

Tagungen

Symposium „Verkehrssicherheit von Straßen“ mit Auditorenforum in Weimar und Wuppertal 2012

Jürgen Gerlach

Am 27. und 28. Februar sowie am 5. und 6. März 2012 fand an den Universitäten Weimar und Wuppertal das Symposium „Verkehrssicherheit von Straßen“ mit Auditorenforum statt. Am Symposium nahmen insgesamt mehr als 300 Fachleute teil. Auf der jährlich stattfindenden Tagung werden primär neue Erkenntnisse zur Sicherheitswirkung von Infrastrukturmaßnahmen vorgestellt und diskutiert. Der zweite Tag des Auditorenforums dient darüber hinaus dem Austausch von Erfahrungen der Sicherheitsauditoren. Die Inhalte der einzelnen Beiträge werden zusammenfassend dargestellt.

Verfasserschriften:
Univ.-Prof. Dr.-Ing. J. Gerlach,
Bergische Universität Wuppertal,
Lehr- und Forschungsgebiet Straßenverkehrsplanung
und Straßenverkehrstechnik,
Pauluskirchstraße 7, 42285 Wuppertal,
jgerlach@uni-wuppertal.de

Symposium „Road Safety“ with forum for auditors in Weimar and Wuppertal 2012

The symposium „Road Safety“ with a forum for auditors took place on 27th and 28th of February as well as on 5th and 6th of March 2012 at the Universities of Weimar and Wuppertal. Altogether, more than 300 experts took part at the symposium. The symposium „Road Safety“ takes place every year where new provisions and knowledge of infrastructure effects on safety are introduced and discussed. Furthermore the second day of the forum for Road Safety Auditors serves the exchange of experiences. The content of the individual contributions is reported in summaries.

1 Einführung

Im Jahr 2012 hatte die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

(FGSV) gemeinsam mit der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST), dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR), der Bauhaus-Universität Weimar und der Bergischen Universität Wuppertal zu einem jährlich stattfindenden Symposium nach Weimar und Wuppertal eingeladen. Über 300 Teilnehmer folgten dieser Einladung und diskutierten über aktuelle Ergebnisse aus der Sicherheitsforschung und neue praktische Erfahrungen auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit von Straßen. Die Beiträge des Symposiums umfassen Aspekte, die für das Sicherheitsmanagement von Straßen auf der Grundlage neuer Erkenntnisse relevant sind, ebenso wie allgemeine verkehrsplanerische und verkehrstechnische Fragestellungen, die bei Planung, Bau und Betrieb von Straßen die Verkehrssicherheit beeinflussen und daher zu berücksichtigen sind.

Die Professoren Ulrich Brannolte (Weimar) und Jürgen Gerlach (Wuppertal) sowie Dr. Sven-Martin Nielsen (FGSV) eröffneten und moderierten die Veranstaltungen, die seit 8 Jahren an den beiden Universitätsstandorten durchgeführt werden. Die beiden Universitäten sind Ausbildungsstätten von Sicherheitsauditoren und haben seit 2002 mehr als 300 Teilnehmer in mehreren Schu-