

Antrag

der Abg. Tobias Wald u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Verkehr

Steigerung der Verkehrssicherheit: Halterhaftung und Halterkostenhaftung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie die Einführung einer Halterhaftung im fließenden Verkehr bewertet;
2. wie sie die Einführung einer Halterkostenhaftung, bei der Fahrzeughalter nicht bestraft würden, aber die Kosten des Verfahrens auferlegt bekämen, bewertet;
3. ob sie diese beiden Instrumente als sinnvolle Maßnahmen erachtet, um dem Ziel einer hohen Verkehrssicherheit und einer möglichst geringen Anzahl von Unfallopfern („Vision Zero“) gerecht zu werden sowie gleichzeitig Verkehrsdelikte besser zu ahnden;
4. inwiefern sie die Einführung einer Halterhaftung oder Halterkostenhaftung mit dem geltenden Recht in Deutschland und Baden-Württemberg für vereinbar hält;
5. inwieweit sie das Gerüst des verfassungsrechtlichen Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ („Keine Strafe ohne Schuld“) im Wanken sieht, wenn man bedenkt, dass im Grundgesetz das Recht auf körperliche Unversehrtheit festgeschrieben ist und die genannten Mittel als bewährte Maßnahmen gelten, um schwerwiegende Verkehrsunfälle zu vermeiden;
6. ob sie die bereits vorhandenen Möglichkeiten von Fahrtenbuchauflagen oder der Anordnung von Verkehrsunterricht als Substitut von Halterhaftung bzw. Halterkostenhaftung oder vielmehr als ergänzende Instrumente auf dem Weg zu mehr Verkehrssicherheit betrachtet;

7. wie sie das Modell einer Halterhaftung bewertet, bei welcher eine bußgeldbewehrte Auskunftspflicht über den Fahrer besteht und es im Falle der Nichtbefolgung zu Sanktionen gegen den Halter kommt;
8. wie sie das Modell einer Halterhaftung bewertet, nach welchem dem Halter die Verpflichtung zur verantwortungsvollen Auswahl des Fahrers obliegt und bei einem Verstoß mit dem jeweiligen Fahrzeug der Halter ebenjene Pflicht missachtet habe;
9. inwieweit eine bessere technische und personelle Ausstattung der Polizei den gleichen Effekt der Steigerung der Verkehrssicherheit haben könnte.

08.07.2019

Wald, Dörflinger, Dr. Becker, Hartmann-Müller,
Razavi, Rombach, Dr. Schütte, Schuler CDU

Begründung

Tagtäglich kommt es auf den Straßen Baden-Württembergs zu schweren Unfällen mit der Beteiligung von Motorradfahrern. Da Geschwindigkeitskontrollen aufgrund des hohen Personal- und Zeitaufwands schwierig auf einer regelmäßigen Basis durchzuführen sind, sind andere Instrumente geboten. Zudem können mit der entsprechenden Messtechnik zwar Fotos von vorne und hinten erstellt werden, dennoch ist die Identifizierung des Fahrers oft nicht einwandfrei möglich, sodass es auch bei hohen Tempoüberschreitungen zur Einstellung der Verfahren kommt. So beläuft sich die Zahl der eingestellten Verfahren aufgrund mangelnder Identifizierung der Täter laut Prof. Dr. Dieter Müller von der Hochschule der Sächsischen Polizei auf über eine Million Verfahren bundesweit.

Im europäischen Ausland wird die Halterhaftung bereits in mehreren Ländern praktiziert. So wird die Rechtspraxis beispielsweise in Österreich, Frankreich und den Niederlanden dauerhaft angewendet.

Dieser Antrag soll untersuchen, inwieweit die Möglichkeiten der Halterhaftung und der Halterkostenhaftung für mehr Sicherheit auf den Straßen sorgen und Verkehrsdelikte besser geahndet werden können. Darüber hinaus sollen weitere mögliche Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit diskutiert werden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 29. August 2019 Nr. 4-3856.0/1021 nimmt das Ministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration und dem Ministerium der Justiz und für Europa zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie sie die Einführung einer Halterhaftung im fließenden Verkehr bewertet;*
- 2. wie sie die Einführung einer Halterkostenhaftung, bei der Fahrzeughalter nicht bestraft würden, aber die Kosten des Verfahrens auferlegt bekämen, bewertet;*
- 3. ob sie diese beiden Instrumente als sinnvolle Maßnahme erachtet, um dem Ziel einer hohen Verkehrssicherheit und einer möglichst geringen Anzahl von Unfallopfern („Vision Zero“) gerecht zu werden sowie gleichzeitig Verkehrsdelikte besser zu ahnden;*

Die Fragen 1, 2 und 3 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Zur Steigerung der Verkehrssicherheit sind die Überwachung der Einhaltung der Verkehrsregeln und die Sanktionierung rechtswidrigen Verhaltens dringend notwendig. Geschwindigkeit, Abstand, Überholen, Gurt- und Rotlichtverstöße sowie sonstige Verstöße im fließenden Verkehr gehören seit Jahren zu den Hauptunfallursachen. Aus diesem Grund setzt sich die Landesregierung dafür ein, das aktuelle Sanktionsniveau für Verkehrsordnungswidrigkeiten mit einem besonderen Gefährdungspotenzial zu erhöhen. Eine empfindliche Sanktionierung von Verkehrsordnungswidrigkeiten trägt zur Stärkung der Verkehrssicherheit bei. Neben der Erhöhung des Sanktionsniveaus ist gleichermaßen eine Erhöhung des Kontrolldrucks erforderlich, um eine abschreckende Wirkung für die Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer zu erreichen. Diese abschreckende Wirkung wird in dem Maße erzielt, wie Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer damit rechnen müssen, bei einem Regelverstoß entdeckt und sanktioniert zu werden.

Zahlreiche Verkehrsverstöße können jedoch nicht geahndet werden, weil die Fahrerinnen oder der Fahrer nicht eindeutig identifiziert werden können. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Halterinnen und Halter in zunehmenden Maße ihre Mitwirkung bei der Ermittlung der Fahrzeugführerinnen oder des Fahrzeugführers versagen. Insbesondere Fahrerinnen und Fahrer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen sowie von Motorrädern, die über kein Frontkennzeichen verfügen, können nur schwer belangt werden. In Baden-Württemberg lag die Quote der Einstellungen von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen in den Jahren 2014 bis 2016 bei etwa 20 Prozent. In den Jahren 2017 und 2018 sogar bei etwa 27 Prozent.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, können Halterhaftung und Halterkostenhaftung wirksame Instrumente sein. Sie können dazu beitragen, Verkehrsverstöße besser zu ahnden und so einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit leisten.

Bei der Ausgestaltung einer Halterhaftung im fließenden Verkehr gibt es verschiedene Ansätze. Im weitest gehenden Fall haftet die Fahrzeughalterin oder der Fahrzeughalter für alle Verstöße, die mit ihrem Fahrzeug begangen worden sind. Eine solche Regelung zur unmittelbaren Haftung, bei der das Schuldprinzip nicht zur Anwendung kommt, gibt es beispielsweise in Frankreich.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Haftung der Fahrzeughalterin oder des Fahrzeughalters auf eine Kostentragungspflicht zu beschränken. Eine solche Halterkostenhaftung würde die Ausdehnung des § 25 a des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) auf den fließenden Verkehr bedeuten. Fahrzeughalterinnen oder Fahr-

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

zeughalter müssten demnach auch bei Verstößen im fließenden Verkehr zumindest die Kosten des Verfahrens tragen. Somit werden sie nicht bestraft, sind aber verpflichtet, die Verwaltungsgebühren für die Erstellung des Bußgeldbescheides zu tragen.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) hat sich im Jahr 2014 mit dieser Thematik auseinandergesetzt. In einer wissenschaftlichen Studie wurde eine mögliche Ausdehnung der bislang ausschließlich für den ruhenden Verkehr geltenden Kostentragungspflicht des § 25 a StVG auf Verkehrsverstöße im fließenden Verkehr untersucht. Dazu wurden Daten aus der Praxis verschiedener Bußgeldbehörden in Deutschland herangezogen. Hauptergebnis der Studie ist, dass bei einem Gesamtanteil von 10,7 Prozent eingestellter Bußgeldverfahren ein Anteil von 2,5 Prozent eingestellt wird, weil bei einem mittels digitaler Messtechnik beweissicher festgestellten Verkehrsverstoß und zweifelsfrei dokumentiertem Kfz-Kennzeichen die Fahrzeugführerinnen oder Fahrzeugführer trotz mindestens einer Ermittlungsmaßnahme nicht vor Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden konnten. Dies zeigt, dass für diese Fälle Handlungsbedarf besteht.

Auch auf europäischer Ebene wird diese Problematik derzeit verstärkt diskutiert. Die Europäische Kommission hat eine Revision der sogenannten Verkehrsdelikte-Richtlinie (RL EU 2015/413) angekündigt. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens zur Einleitung eines Verfahrens zur Änderung der Richtlinie haben die EU-Mitgliedsstaaten deutlich gemacht, dass ein Bedürfnis zur stärkeren Zusammenarbeit besteht. Es wurde beklagt, dass das bisherige Instrumentarium nicht ausreichend sei. Es müsse daran gedacht werden, neben dem Halterdatenaustausch auch die Vollstreckung von Geldbußen gegenüber ausländischen Fahrern sowie von Haltern zu regeln und dies möglichst automatisiert. Denn es sei evident, dass die Verfolgung von Verkehrsverstößen durch Fahrerinnen und Fahrer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen in vielen Mitgliedsstaaten praktisch nicht stattfindet, wenn die Halterin oder der Halter nicht freiwillig bezahle.

Die Halter- bzw. Halterkostenhaftung sind Instrumente, die das Verkehrsverhalten positiv beeinflussen können. Denn Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer sehen sich dadurch mit einer hohen Wahrscheinlichkeit konfrontiert, bei einer Regelverletzung entdeckt und sanktioniert zu werden. Damit stellen sie geeignete Maßnahmen dar, um das Ziel der Vision Zero zu erreichen. Die Landesregierung hält die genannten Instrumente daher grundsätzlich für sinnvoll.

4. inwiefern sie die Einführung einer Halterhaftung oder Halterkostenhaftung mit dem geltenden Recht in Deutschland und Baden-Württemberg für vereinbar hält;

5. inwieweit sie das Gerüst des verfassungsrechtlichen Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ (Keine Strafe ohne Schuld) im Wanken sieht, wenn man bedenkt, dass im Grundgesetz das Recht auf körperliche Unversehrtheit festgeschrieben ist und die genannten Mittel als bewährte Maßnahmen gelten, um schwerwiegende Verkehrsunfälle zu vermeiden;

Die Fragen 4 und 5 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Halterkostenhaftung ist mit Blick auf Verstöße, die im ruhenden Verkehr begangen werden, bereits seit längerem geltendes Recht, ohne dass Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit bestünden. Eine Ausweitung dieses Haftungsregimes auf im fließenden Verkehr begangene Verstöße ist nicht von vornherein als verfassungswidrig anzusehen. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den genauen Umständen ab, insbesondere davon, welche Verstöße der erweiterten Halterkostenhaftung unterworfen werden, wie die Kostenhaftung rechtlich ausgestaltet wird und wie sich dieses Haftungsregime zum Grundgedanken des Straßenverkehrsrechts, Gefahren für die öffentliche (Verkehrs-)Sicherheit wirksam abzuwehren, verhält. Auf der einen Seite ist dem verfassungsrechtlichen Grundsatz „Keine Strafe ohne Schuld“ Rechnung zu tragen, auf der anderen dem im Grundgesetz verbrieften Recht auf körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer.

6. ob sie die bereits vorhandenen Möglichkeiten von Fahrtenbuchauflagen oder der Anordnung von Verkehrsunterricht als Substitut von Halterhaftung oder Halterkostenhaftung oder vielmehr als ergänzende Instrumente auf dem Weg zu mehr Verkehrssicherheit betrachtet;

Die Pflicht zur Führung eines Fahrtenbuchs kann nach § 31 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Verordnung (StVZO) angeordnet werden, wenn die Feststellung einer Fahrzeugführerin oder eines Fahrzeugführers nach einem Verkehrsverstoß nicht möglich war. Der 48. Deutsche Verkehrsgerichtstag vom 27. bis 29. Januar 2010 in Goslar hat daher die Empfehlung ausgesprochen, die Fahrtenbuchauflage verstärkt anzuwenden. Nach der Rechtsprechung ist allerdings erforderlich, dass nur ein Verkehrsverstoß von einigem Gewicht die Anordnung einer Fahrtenbuchauflage rechtfertigt. Gefordert wird in der Regel, dass es sich um eine Zuwiderhandlung handeln muss, die mit mindestens einem Punkt im Fahreignungsbewertungssystem bewertet ist.

Zudem eignet sich diese Maßnahme nicht für die Ahndung und Verfolgung von ausländischen Fahrerinnen und Fahrern. Gleiches gilt auch für die Vorladung zum Verkehrsunterricht nach § 48 der Straßenverkehrsordnung (StVO).

Daher sind die Möglichkeiten der Anordnung von Fahrtenbuchauflagen oder des Verkehrsunterrichts weniger als Substitut einer Halterhaftung bzw. Halterkostenhaftung zu betrachten, sondern vielmehr als zusätzliche Maßnahme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit.

7. wie sie das Modell einer Halterhaftung bewertet, bei welcher eine bußgeldbewehrte Auskunftspflicht über den Fahrer besteht und es im Falle der Nichtbefolgung zu Sanktionen gegen den Halter kommt;

8. wie sie das Modell einer Halterhaftung bewertet, nach welchem dem Halter die Verpflichtung zur verantwortungsvollen Auswahl des Fahrers obliegt und bei einem Verstoß mit dem jeweiligen Fahrzeug der Halter ebenjene Pflicht missachtet habe;

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit einer Halterhaftung stellt die Einführung einer bußgeldbewehrten Auskunftspflicht der Halterin oder des Halters über die Fahrerinnen oder den Fahrer dar. Kommt die Halterin oder der Halter dieser Verpflichtung nicht nach, drohen ihr oder ihm Sanktionen. Ein solches Modell der Halterhaftung findet beispielsweise in Österreich Anwendung.

Eine solche bußgeldbewehrte Auskunftspflicht erleichtert den Bußgeldbehörden die Ermittlungsarbeit. Folglich können mehr Verkehrsverstöße geahndet werden, was die Verkehrssicherheit letztlich steigert. Problematisch ist eine solche Auskunftspflicht jedoch in Fällen, bei denen die Halterin oder der Halter verpflichtet ist, nahe Angehörige als Fahrerinnen oder Fahrer anzugeben. Dadurch käme die Fahrzeughalterin oder der Fahrzeughalter in eine innere Konfliktsituation, nahe Angehörige beschuldigen zu müssen.

Ein weiteres Modell der Halterhaftung sieht vor, dass der Halterin oder dem Halter die Verpflichtung zur verantwortungsvollen Auswahl der Fahrerinnen oder des Fahrers obliegt und bei einem Verstoß mit dem jeweiligen Fahrzeug die Halterin oder der Halter ebenjene Pflicht missachtet. Im Gegensatz zur bußgeldbewehrten Auskunftspflicht zielt dieses Modell nicht primär auf die Fahrerermittlung ab, sondern soll die Halterin oder den Halter zu einem verantwortungsvollen Umgang bei der Überlassung des Fahrzeuges bewegen.

Beide dargestellten Ausgestaltungsformen der Halterhaftung wären voraussichtlich geeignet, um eine Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erreichen. Allerdings bedarf es auch hinsichtlich dieser Instrumente einer eingehenden (verfassungs-)rechtlichen Prüfung, deren Beurteilung ebenfalls von den genauen Rahmenbedingungen abhängt, insbesondere davon, welche Verstöße diesen Ausgestaltungen der Halterhaftung unterworfen werden sollen, welche Sanktionen getroffen werden können und wie sich die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit darstellen.

9. inwieweit eine bessere technische und personelle Ausstattung der Polizei den gleichen Effekt der Steigerung der Verkehrssicherheit haben könnte.

Für die Verkehrsüberwachung sind neben der Polizei die Bußgeldbehörden der Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zuständig. Geschwindigkeitskontrollen auf Bundesautobahnen und ähnlich ausgebauten Bundesstraßen, auf denen überörtlicher Verkehr stattfindet, werden mit Großmessgeräten von der Polizei durchgeführt. Weiterhin nimmt die Polizei Geschwindigkeitskontrollen, die mit Anhaltekontrollen verbunden sind (z.B. mittels Laserhandmessgeräten), vor. Die darüberhinausgehende Geschwindigkeitsüberwachung obliegt den jeweiligen Bußgeldbehörden. Insbesondere für die innerörtliche Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung sind im Wesentlichen die Bußgeldbehörden zuständig.

Die Polizei Baden-Württemberg setzt bei der Verkehrsüberwachung auf einen breiten Technikmix. Seit November 2018 steht für die Geschwindigkeitsüberwachung ein sogenannter Enforcement Trailer zur Verfügung. Mit diesem in einem Pkw-Anhänger verbauten Geschwindigkeitsmessgerät können bestehende Tempolimits bis zu zehn Tage, ohne zusätzlichen polizeilichen Personaleinsatz überwacht werden. Bei gleichzeitiger Steigerung des Kontrolldrucks wird die Polizei personell entlastet. Noch in diesem Jahr ist die Beschaffung weiterer fünf Geschwindigkeitsmessanhänger vorgesehen.

Die polizeiliche Verkehrsüberwachung orientiert sich insbesondere an den Hauptunfallursachen und Risikofaktoren. In den letzten fünf Jahren konnte die Polizei ihre Kontrollergebnisse in allen verkehrssicherheitsrelevanten Bereichen (Geschwindigkeit, Abstand, Alkohol/Drogen, Handy, Gurt) deutlich steigern. Die konkrete Ausprägung der Steigerung der Verkehrssicherheit infolge eines erhöhten Kontrolldrucks lässt sich aufgrund vielseitiger Einflussfaktoren nicht quantifizieren. Dies gilt gleichermaßen für die Einführung einer Halterhaftung im fließenden Verkehr. Eine vergleichende Betrachtung ist folglich nicht möglich.

Hermann

Minister für Verkehr