ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 39, 1988

*Peter Cramer**

SANKTIONSRECHTLICHE MASSNAHMEN ZUR AUFRECHTERHALTUNG DER STRASSENVERKEHRSSICHERHEIT IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

In einer hochtechnisierten Gesellschaft wie der unseren kommt der rechtlichen Bewältigung des Straßenverkehrs eine herausragende Bedeutung zu. Um die eminente Bedeutung des Phänomens zu kennzeichnen, seien zunächst einige Zahlen genannt. In der Bundesrepublik Deutschland besitzen mehr als 30 Millionen Einwohner eine Fahrerlaubnis, die zum Führen eines Personenkraftwagens berechtigt; das sind mehr als 60% der Wohnbevölkerung über 18 Jahre. Hinzu kommen die Führerscheine für Lastwagen, Omnibusse, Motorräder und Kleinmotorräder. Gegenwärtig sind mehr als 33 Millionen Kraftfahrzeuge zugelassen, die jährlich eine Gesamtfahrleistung von ca. 341 Milliarden km erbringen, wobei die Fahrleistung der Ausländer noch nicht berücksichtigt ist. Jedes Jahr nimmt der Bestand an Kraftfahrzeugen zu; auf je 1000 Einwohner kommen inzwischen weit mehr als 400 motorisierte Fahrzeuge.

Diese stürmische Entwicklung der Motorisierung in der Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg, die auf der positiven Seite der Bilanz zum bedeutendsten industriellen Faktor geworden ist — fast jeder 3. Arbeitsplatz hängt mittelbar oder unmittelbar mit diesem Industriezweig zusammen, hat auf der anderen Seite in einer erschreckend hohen Opferquote zu Buche geschlagen. Zwar hat die geradezu explosive Zunahme des Kfz-Bestandes in den letzten 20 Jahren nicht auch eine ebensolche Entwicklung des Unfallgeschehens zur Folge gehabt; das Unfallrisiko hat sich insbesondere in den letzten Jahren vielmehr verringert. Mehr Autos bedeuten also durchaus nicht auch mehr Unfälle oder Tote. Doch es ereignen sich auf unseren Straßen immerhin noch jährlich über 1,5 Millionen Straßenverkehrsunfälle, bei denen jeweils

* Peter Cramer, Dr. iur., Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Verkehrs- und Ordnungswidrigkeitenrecht an der Justus-Liebig-Universität Giessen.

fast eine halbe Million Menschen verletzt und Tausende getötet werden (1982 waren es über 11 000 Tote u. 467 000 Verletzte), von den ungeheuren Sachschäden und wirtschaftlichen Einbußen, die diese Unfälle bei den vielen Beteiligten sowie den Haftpflicht-, Kranken-, Unfall- und Sozialversicherungen in Milliardenhöhe (1986 rd. 43 Milliarden DM) verursachen, und von den großen Belastungen von Polizei und Justiz ganz zu schweigen. Diese Zahlen machen die enorme Bedeutung dieses Massenphänomens deutlich und zeigen, daß zur Hebung der Verkehrssicherheit kein einziges auch nur als annähernd erscheinendes Hilfsmittel ungenutzt bleiben darf. Neben den technischen Verbesserungen (Straßenbau, aktive und passive Sicherheit im Fahrzeugbau) kommt nach wie vor auch dem Straf- und Bußgeldrecht die Aufgabe zu, zur Minimierung der Opferquote des Verkehrs einen entscheidenden Beitrag zu leisten.

I. GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN FÜR EIN VERKEHRSSTRAFRECHT[1]

Vor knapp hundert Jahren hat Franz von Liszt in seinem Marburger Programm[2] zum erstenmal in der neueren deutschen Strafrechtsgeschichte mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Strafe in ihrem damaligen von der Vergeltungsidee, geprägten Verständnis und insbesondere in Gestalt ihres damaligen Vollzuges alles andere als geeignet gewesen sei, den Delinquenten zu einem geordneten Leben in der Zukunft anzuhalten. Von Franz von Liszt stammt auch die Bemerkung, daß mancher Rückfall unterblieben wäre, hätte man darauf verzichtet, den Täter wegen seiner ersten Tat einer Freiheitsstrafe auszusetzen, weil die Verhältnisse in den Strafvollzugsanstalten der damaligen Zeit eher dazu geeignet waren, verderbliche als förderliche Einflüsse auf den Strafgefangenen auszuüben. Das Marburger Programm, in dem Franz von Liszt unter den Stichworten „Besserung der Besserungsfähigen", „Schutz der Gesellschaft vor dem Unverbesserlichen" ein spezialpräventives Instrumentarium forderte, hat längst Geschichte gemacht. Wir haben mit unserem Strafgesetzbuch in der ab 1. Januar 1975 geltenden Fassung ein Straf- und Maßregelsystem in der Hand, das als eines der modern-

[1] Die nachfolgenden Ausführungen gehen zurück auf einen Vortrag, den der Verfasser 1975 vor dem Plenum des Deutschen Verkehrsgerichtstages gehalten hat. Seine Vorschläge sind in den folgenden Jahren in allen zuständigen Gremien diskutiert worden. Ein Teil der Anregungen ist inzwischen Gesetz geworden.

[2] Vgl. Eb. Schmidt, *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, 3. Aufl., S. 357 ff.

sten in der Welt bezeichnet werden darf. Unter Berücksichtigung der früheren Reformen bringt es mit der Einschränkung der kurzfristigen Freiheitsstrafe, der Strafaussetzung zur Bewährung mit den zahlreichen Möglichkeiten zur Erteilung von Auflagen und Weisungen, der Aussetzung des Strafrestes, der Verwarnung mit Strafvorbehalt, der Möglichkeit von Strafe abzusehen und den Maßregeln der Besserung und Sicherung ein Maßnahmesystem, das dem Richter gestattet, jedem Angeklagten im Rahmen seiner Schuld durch ein „maßgeschneidertes" Urteil gerecht zu werden. Das von Lisztsche Ziel einer Verlagerung des Strafzweckes auf general- und spezialpräventive Ziele ist heute nicht nur allgemein anerkannt, sondern auch in der Gesetzgebung verwirklicht worden.

Die Notwendigkeit, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob das klassische Sanktionensystem im Verkehrsbereich unter präventiven Gesichtspunkten sinnvoll ist, wird — wie ich glaube — deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, für welche Tätergruppen das spezialpräventive Instrumentarium unseres Strafrechts entwickelt wurde. Ganz eindeutig steht hier der Täter der allgemeinen Kriminalität im Vordergrund, wie er uns in Gestalt des Diebes, Betrügers, Räubers, Erpressers usw. entgegentritt und mit dem man im Laufe einer langen Geschichte Erfahrungen gesammelt hat. Dies ließe sich an vielen Beispielen demonstrieren. Dagegen ist es sehr fraglich, ob das an der allgemeinen Kriminalität entwickelte Sanktionsrecht in anderen Bereichen sozialschädlichen Verhaltens ausreichende Reaktionsmöglichkeiten bietet. So stellt sich in diesem Zusammenhang etwa die Frage, ob mit den gegenwärtigen strafrechtlichen und strafprozessualen Mitteln ein ausreichender Umweltschutz garantiert und durchgesetzt werden kann. Auch für weite Bereiche der Wirtschaftskriminalität, die ebenfalls nur bedingt in das Bild der klassischen Kriminalität paßt, wird man sich die Frage vorlegen müssen, ob neue Wege zur Verhinderung von Wirtschaftsstraftaten und -ordnungswidrigkeiten beschritten werden sollten; dies gilt für die Tatbestandsseite ebenso wie für die Rechtsfolgenseite.

Besonders deutlich aber wird die Frage nach einer Reform im Bereich des Verkehrsrechts, in dem die Masse der Verkehrsverstöße vom Bild der allgemeinen Kriminalität sich besonders deutlich abhebt. Dies zeigt sich schon darin, daß im Verkehrsbereich das Fahrlässigkeitsdelikt überwiegt — jedenfalls wenn man auf die Erfolgstatbestände abstellt — während der Kernbereich des Strafrechts auf vorsätzliche Taten zugeschnitten ist. Verkehrsdelikte im weitesten Sinne und Delikte der allgemeinen Kriminalität sind wenigstens teilweise völlig anders strukturiert, weshalb wir uns mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche Möglichkeiten einer Beeinflussung des Verkehrsverhaltens uns

das heutige Sanktionensystem bietet, d.h. ob wir mit Strafen, Geldbußen, Fahrverbot und Fahrerlaubnisentziehung die Möglichkeiten erschöpft haben, die zu einer Verbesserung der Verkehrsdisziplin beitragen können. Daß es sich lohnt, dieser Frage nachzugehen, zeigt schon die Tatsache, daß die Opferquote des Verkehrs bei weitem alles in den Schatten stellt, was durch die allgemeine Kriminalität an sozialem Schaden angerichtet wird. Diese Frage stellt sich trotz der relativ günstigen Unfallentwicklung auch heute mit besonderer Dringlichkeit, weil nunmehr nach den letzten statistischen Meldungen feststeht, daß die Unfallzahlen nach ihrer relativ günstigen Entwicklung während der Energiekrise mit der damit verbundenen Geschwindigkeitsbegrenzung in ihrer rückläufigen Tendenz retardieren. Aus diesen Gründen ist es angebracht, neu zu überdenken, welche general- und spezialpräventiven Wirkungen von unserem Sanktionensystem auf den Verkehrsteilnehmer ausgehen und welche neuen Maßnahmen gegebenenfalls zu einer Verbesserung der Verhältnisse auf unseren Straßen beitragen können.

1

Das der Generalprävention zugrunde liegende psychologische Denkmodell[3] geht vom Bild eines Täters aus, der über die Konsequenzen seines Verhaltens reflektiert und dabei die drohende Strafe, das zu erwartende Entdeckungsrisiko, die Möglichkeit einer sozialen Diskriminierung und sonstige weitere Faktoren in Rechnung stellt, also abwägt zwischen den Vorteilen und Nachteilen, die sich aus der Tat für ihn ergeben können. Als logisches prius setzt die Generalprävention — neben vielen anderen Faktoren — damit aber zweierlei voraus. Einmal das Bewußtsein, sich so oder anders entscheiden zu können[4]. Im Grunde paßt dieses Denkmodell deswegen uneingeschränkt nur auf Vorsatzdelikte, bei denen der Täter wenigstens mit der Möglichkeit rechnet, sein Verhalten könne verboten sein[5]. In einem eingeschränkten Sinne gilt dieses Modell allerdings auch bei der bewußten Fahrlässigkeit, bei der der Täter wenigstens über die Möglichkeit der Tatbestandsverwirklichung reflektiert, dann aber darauf vertraut, es werde schon nichts pas-

[3] Daß an der Brauchbarkeit dieses Denkmodells oft gezweifelt wurde, soll hier nicht verkannt werden.

[4] Statt aller Jescheck, *Strafrecht*, Allg. Teil, 3. Aufl. 1978, S. 53, Welzel, *Das deutsche Strafrecht*, 11. Aufl. 1969, S. 242; Baumann, DAR 1966, 311 (316).

[5] Dies war auch unter der Geltung des alten StGB die Prämisse der Vorsatztheorie (vgl. statt aller Schönke-Schröder, *StGB*, 17. Aufl. 1974, § 59 Rdnr. 81 ff.); auf diese Problematik kann hier jedoch nicht eingegangen werden.

sieren[6]. Es paßt auch auf die Leichtfertigkeit, Nachlässigkeit oder gar Rücksichtslosigkeit gegenüber einer Sorgfaltspflicht, die dem Täter bekannt ist[7]. Überträgt man diese Überlegungen auf die Verkehrsdelinquenz, so bleibt für eine Generalprävention im herkömmlichen Verständnis ein Anwendungsbereich, der bisher doch wohl überschätzt wurde[8]. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Zunächst soll allerdings — und zwar mit allem Nachdruck — festgestellt werden, daß es auch im Bereich des Verkehrsrechts Tatbestandsgruppen gibt, bei denen eine Sanktion motivierend wirken kann. Dies gilt z.B. für die Tatbestände, deren Verbot darauf gerichtet ist, sich überhaupt nicht oder nicht an das Steuer eines bestimmten Fahrzeugs zu setzen, also beim Fahren ohne Führerschein oder in angetrunkenem Zustand, bei der Benutzung eines nicht zugelassenen, versteuerten oder versicherten Fahrzeugs. Hier bleibt schließlich nur die Strafe als geeignetes Mittel zur Abschreckung des potentiellen Täters. Eine motivatorische Wirkung kommt der Sanktion aber auch in dem Bereich der abstrakten Gefährdungstatbestände zu, in denen der Normbefehl so stark formalisiert ist, daß dem Kraftfahrer kein Entscheidungsspielraum für sein Verhalten mehr verbleibt. Die Einhaltung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, Halteverboten, die Beachtung der Verkehrszeichen, Lichtzeichen, polizeilichen Weisungen usw. kann grundsätzlich durch Sanktionen beeinflußt werden. Dies kann schlechterdings nicht in Frage gestellt werden. Daneben gibt es Verhaltensweisen, die durch Rücksichtslosigkeit, Verantwortungslosigkeit, Aggressivität usw. beeinflußt sind. Auch in diesem Bereich ergeben sich keine Unterschiede zu der jeweils gleichgelagerten Problematik im Bereich der allgemeinen Kriminalität.

Ob ein Fahrer sich tatsächlich durch die Norm motivieren läßt, also z.B. eine Geschwindigkeitsbegrenzung einhält, hängt allerdings auch davon ab, wie weit ihm die Norm als verkehrsvernünftig erscheint oder welchem Entdeckungsrisiko er ausgesetzt ist. Gerade in diesem Bereich könnte die Sanktion eine viel größere Wirkung erzielen, wenn das Entdeckungsrisiko durch eine verbesserte polizeiliche Überwachung vergrößert würde. Eine verstärkte Verkehrsaufklärung und Verkehrserzie-

---

[6] Zur bewußten Fahrlässigkeit vgl. statt aller Schönke-Schröder 22. Aufl. 1985, § 15 RN 193 f., 201. Der Generalprävention kommt in diesem Bereich deswegen nur eine eingeschränkte Bedeutung zu, weil der Täter bei seinen Überlegungen zu dem Ergebnis kommt, durch Vorsicht den Erfolg vermeiden zu können; dann aber fehlt ihm auch das Bewußtsein der aktuellen Möglichkeit, den Tatbestand zu verwirklichen, weshalb die Strafdrohung nicht in gleichem Maße abschreckend wirkt wie bei den Vorsatzdelikten.

[7] Cramer, DAR 1974, 319, Stratenwerth, *Strafrecht* AT, 1971, S. 298.

[8] Vgl. auch Jacobi, DAR 1960, 305 (306).

hung kann darüber hinaus dazu beitragen, die Einsicht des Verkehrsteilnehmers in die Notwendigkeit bestimmter Regeln zu vertiefen. Dem „Klimawechsel im Verkehr" sollte besondere Beachtung geschenkt werden, weil die Effizienz einer Norm in hohem Maße vom Grad ihrer Internalisation im Bewußtsein des einzelnen und der Allgemeinheit abhängt.

2

Neben dem soeben genannten Bereich strikter Normen, in denen die Generalprävention sich wie im übrigen Sanktionsrecht entfalten kann, gibt es allerdings eine Vielzahl von Verkehrsvorschriften — und hierzu gehören gerade die wichtigsten — die dem Kraftfahrer einen Beurteilungsspielraum einräumen, innerhalb dessen er seine Entscheidung auf der Grundlage seines bisherigen Erfahrungswissens treffen muß. Dies gilt z.B. für das Gebot, nur so schnell zu fahren, daß das Fahrzeug jederzeit beherrscht werden kann, für das Überholverbot bei unklarer Verkehrslage oder das Gebot, auf einen Vorrang zu verzichten, wenn die Verkehrslage dies erfordert. Hier zeigen schon die Merkmale „erforderlich" oder „verkehrsgerecht", daß dem Fahrer nicht exakt vorgeschrieben wird, was zu tun oder zu unterlassen ist. In diesem Bereich braucht ein Kraftfahrer, der objektiv verkehrswidrig fährt, sich keineswegs des Widerspruchs seines konkreten Verhaltens zur Norm oder gar der damit verbundenen Gefahren bewußt geworden zu sein. Wenn das Erfahrungswissen nicht ausreicht, die konkrete Situation zu meistern, kennt auch der Gutwillige die Risiken nicht, die er für sich und andere eingeht. Er kann in diesem Erfahrungsbereich durch eine Sanktion höchstens zu dem motiviert werden, was er subjektiv zu leisten vermag, mangels ausreichenden Leistungsvermögens aber nicht zu dem, was objektiv erforderlich ist. Der Normbefehl ist folglich wirkungslos, weil er die Schallmauer des motivatorisch Erreichbaren nicht zu durchbrechen vermag.

Zur Verdeutlichung einige Beispiele. Ist etwa in einer konkreten Verkehrssituation unter Berücksichtigung der Straßenführung, des Straßenzustandes, der Sichtverhältnisse usw. eine Geschwindigkeit von 60 km/h gerade noch ungefährlich, so braucht ein Kraftfahrer, der infolge mangelnder Erfahrung schneller fährt, durchaus nicht auf den Gedanken zu kommen, er könne sich riskant verhalten; er glaubt vielmehr — und zwar aufgrund seiner bisherigen Erfahrung — sich so zu verhalten, wie die StVO es gerade für diese Situation vorschreibt. Die Fehlbeurteilung als solche ist ihm nicht vorwerfbar, wenn er subjektiv zur richtigen Erkenntnis nicht durchdringen konnte. Dieses Phänomen zeigt sich insbesondere auch bei einigen besonders gefährlichen Fehl-

verhaltensweisen im Verkehr, wie bei Auffahrunfällen, falschem Überholen, Abkommen von der Fahrbahn usw. Auffahrunfälle beispielsweise entstehen nicht bloß, wenn ein Kraftfahrer bei hohen Geschwindigkeiten bis auf wenige Meter auf seinen Vordermann auffährt, etwa in der Absicht, ihn zu nötigen, die Überholspur freizumachen. In dieser Situation ist sich selbstverständlich jedermann der Gefährlichkeit seines Verhaltens bewußt. In der überwiegenden Zahl der Fälle kommt es aber nicht deshalb zu Auffahrunfällen, weil der notwendige Abstand zum Vordermann in so extremer Weise unterschritten, sondern weil der — bei weitem mehr als einige Meter betragende — nach der Verkehrslage aber unabdingbar notwendige Sicherheitsabstand nicht eingehalten wird. Leider darf nicht davon ausgegangen werden, daß jedermann exakt weiß, wie dieser Abstand auszusehen hat. Der Norm selbst kann der einzelne in diesem Fall keine konkrete Anleitung entnehmen. Die Straßenverkehrsordnung sagt, der Abstand zu einem vorausfahrenden Fahrzeug „müsse in der Regel so groß sein, daß auch dann hinter ihm gehalten werden kann, wenn es plötzlich gebremst wird". Nach dieser Vorschrift müßte der Kraftfahrer also zunächst entscheiden, ob ein Regelfall vorliegt. Er müßte dann aus dem Bremsverzögerungswert seines Fahrzeugs und seiner Reaktionszeit unter Berücksichtigung der Bremsansprechzeit den Abstand berechnen. Dies wird er nicht tun, weil er dazu schlechterdings nicht in der Lage ist. Statt dessen wird ein Fahrer, sofern er sich nicht bewußt riskant verhält, sich auf seine individuelle Erfahrung stützen, d.h. den Abstand wählen, der in seiner bisherigen Fahrpraxis ausgereicht hat, um sicher durch den Verkehr zu gelangen. Ist dieser subjektiv erfahrene Abstand zu gering und kommt es zu einem Unfall, so ist der Betreffende — wenn er überlebt — um eine Erfahrung reicher und wird in Zukunft möglicherweise einen größeren Abstand einhalten. Wie schwierig es ist, Abstände abzuschätzen, weiß jeder, der sich in der täglichen Praxis mit Verkehrsrecht beschäftigt. So ist etwa von Zeugen kaum jemals eine zuverlässige Angabe über die Distanz zweier Fahrzeuge zu erwarten. Diese so außerordentlich wichtige, aber auch erlernbare Fähigkeit wird dem Kraftfahrer im Grunde vom niemandem hinreichend beigebracht, weshalb er im Ergebnis auf seine eigenen, möglicherweise außerordentlich lückenhaften Erfahrungen angewiesen ist. Gleiche Überlegungen lassen sich auch für das Beispiel des Überholens vor einer Kuppe anstellen. In quantitativer Hinsicht ist der typische Fall nicht der eines bewußt riskanten Überholmanövers, sondern die Situation, in der sich der Kraftfahrer in der Strecke, die er zum Überholen braucht, verschätzt und deswegen subjektiv davon ausgeht, daß er den Überholvorgang rechtzeitig vor dem möglichen Auftauchen von Gegenverkehr werde abschließen können.

Wie schwierig es ist, die für einen gefahrlosen Überholvorgang benötigte Wegstrecke zu berechnen, ist bekannt. Ein Verkehrsrichter nimmt zu jeder Verhandlung, in der ein derartiger Fall ansteht, eine Tabelle mit, aus der sich anhand der gefahrenen Geschwindigkeitsdifferenz und sonstigen Faktoren die Überholstrecke ablesen läßt. Ein Autofahrer besitzt im allgemeinen keine solche Tabelle und wenn er sie besäße, könnte er sie in der konkreten Situation nicht gebrauchen. Auch hier wird also der Kraftfahrer sich nur auf seine Erfahrungen stützen können.

Diese Beispiele ließen sich vermehren. Sie zeigen insgesamt, daß von einer Beeinflußbarkeit des Verkehrsverhaltens durch Sanktionen in Gestalt der Strafe und Geldbuße kaum die Rede sein kann, wenn dem Kraftfahrer das notwendige Erfahrungswissen, die notwendige Fahrpraxis und ein ausreichendes fahrerisches Leistungsvermögen fehlen. Daß diese Feststellungen nicht graue Theorie sind, zeigt die Statistik. Auf den genannten Umständen beruht nämlich vor allem das hohe Anfängerrisiko bei allen Verkehrsvorgängen, deren Beherrschung ein hohes Maß an Verkehrserfahrung erfordern, die bei Anfängern eben nicht zu erwarten ist. So sind Führerscheinanfänger im ersten Jahr am Unfallgeschehen mit folgenden Prozentzahlen beteiligt:

Abkommen von der Fahrbahn	20%
Nichteinhalten des Rechtsfahrgebots	13%
Auffahren auf den Vordermann	11%
Überholunfälle	10%
Abbiegefehler	9%

Erst nach drei Jahren Fahrpraxis sinken diese hohen Anteile spürbar und erreichen erst nach einigen weiteren das normale Maß.

In dem hier genannten Bereich ist durch die Verhängung einer Sanktion aber auch keine spezialpräventive Wirkung zu erreichen. Schon der Begriff der Spezialprävention in seiner klassischen Bedeutung ist hier verfehlt, denn es geht nicht um den Abbau von Dissozialität durch eine Resozialisierung des Täters. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen:

a) Eine sinnvolle Zielsetzung der Sanktion könnte im Verkehrsbereich nur darin bestehen, das Leistungsvermögen des Betroffenen zu verbessern, seine Wissens- und Verhaltenslücken abzubauen, ihm die notwendigen Fertigkeiten zu vermitteln usw. Dieses Ziel einer Beeinflussung des Verkehrsverhaltens ist durch eine Strafe oder Geldbuße nicht erreichbar. Wer keine ausreichenden Erfahrungen besitzt, wird nicht dadurch klüger, daß er zur Kasse gebeten oder gar seiner Freiheit beraubt wird. Die Strafe vermag ein Manko an fahrerischem Kön-

nen und Wissen nicht auszugleichen. Die Verhängung einer Sanktion wird daher in dem Bereich unwirksam bleiben, in dem eine subjektive Überforderung des Fahrers zu einer Fehlleistung im Verkehr geführt hat, mag diese Überforderung auf mangelndem Wissen, fehlender oder nicht ausreichender Erfahrung oder einem Mangel an technischer Beherrschung des Fahrzeugs beruhen. Ein Vergleich aus dem Bereich des Arbeitsrechts möge dies verdeutlichen. Niemand würde hier auf die Idee kommen, einen Arbeitnehmer, der mangels Erfahrung bei der Bedienung einer komplizierten Maschine versagt hat, dadurch zu einer Leistungsverbesserung zu bringen, daß er ihm eine im Arbeitsvertrag etwa vereinbarte Vertragsstrafe auferlegt; abgesehen von der Frage, ob dies überhaupt zulässig wäre. Ist der Betreffende in der Lage, die Maschine beherrschen zu lernen, so wird er nachgeschult werden; gehen ihm die erforderlichen Fähigkeiten ab, so kann er vernünftigerweise nicht an seinem bisherigen Arbeitsplatz weiterbeschäftigt werden. Eine Bestrafung mit dem Ziel einer Leistungsverbesserung würde jedem Vorgesetzten geradezu grotesk erscheinen. Warum nun im Verhältnis einer jedermann zugänglichen komplizierten Maschine — und dies ist das Auto — etwas anderes gelten soll, ist kaum einzusehen.

b) Aber nicht nur Strafe und Geldbuße, sondern auch die speziellen verkehrsrechtlichen Maßnahmen wie die Fahrerlaubnisentziehung und das Fahrverbot müssen kritisch überdacht werden, obgleich kein Zweifel bestehen sollte, daß gerade von ihnen in dem motivatorisch erreichbaren Bereich eine starke Beeinflussung des Verkehrsverhaltens ausgeht. Vor allem die Fahrerlaubnisentziehung ist weit mehr gefürchtet als eine zu erwartende Strafe. Hier verschiebt sich die Kritik daher auf eine andere Ebene.

Bedenklich ist nach der in der Bundesrepublik geltenden Regelung, daß die Fahrerlaubnis auch dort entzogen werden kann, wo Belange der Verkehrssicherheit nicht im Vordergrund stehen. So kann etwa bei einem Diebstahl mittels eines Fahrzeugs, einer Entführung, Notzucht im Kraftwagen usw., die keineswegs eine Verletzung der spezifisch dem Kraftfahrer obliegenden Pflichten beinhalten müssen, die Fahrerlaubnisentziehung ausgesprochen werden. Dies entwertet die Fahrerlaubnisentziehung als spezifisch verkehrsrechtliche Maßnahme und macht sie als Instrument zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit unglaubwürdig. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang vor allem die Anwendung der Maßnahme bei Charaktermängeln, die nicht verkehrsrelevant sind. Noch bedenklicher als dies ist jedoch, daß selbst bei verkehrsrelevanten Charaktermängeln, etwa einer übersteigerten Aggressivität, in der Praxis nur von einer zeitlich begrenzten Fahrerlaubnisentziehung Gebrauch gemacht wird. Hier wäre eine endgültige

Entziehung der Fahrerlaubnis die allein richtige Maßnahme, weil es so gut wie ausgeschlossen ist, daß ein Täter innerhalb einer gewissen Frist seinen Charakter ändert. Schließlich zeigt sich ein weiterer Nachteil der derzeitigen Regelung darin, daß der Richter nicht zu einer die gesamte Persönlichkeit umfassenden charakterologischen Überprüfung des Täters berechtigt ist, da das Strafverfahren auf die Beurteilung solcher Eignungsmängel beschränkt ist, die sich aus der Tat, die den Gegenstand des Verfahrens bildet, ergeben. Dem Richter bietet sich also nur ein Teilausschnitt des Persönlichkeitsbildes, was zur Konsequenz hat, daß er eine abschließende Beurteilung der Fahrtauglichkeit in vielen Fällen gar nicht feststellen kann. *De lege ferenda* sollte dies dazu führen, daß die Entziehung der Fahrerlaubnis wie früher den Verwaltungsbehörden übertragen wird, deren Kompetenzen weiter reichen als die des Richters, die aber verpflichtet werden müßten, auf richterliche Anordnung ein Entziehungsverfahren einzuleiten.

c) Die Zurückführung der Fahrerlaubnisentziehung auf eine echte Sicherungsmaßnahme setzt andererseits voraus, daß der Anwendungsbereich des Fahrverbots erweitert wird, das dann die Funktion zu erfüllen hat, die jetzt von der zeitlich begrenzten Fahrerlaubnisentziehung erfüllt wird. Die Begrenzung von 1 bis 3 Monaten ist im Ordnungswidrigkeitenrecht durchaus am Platze, im strafrechtlichen Bereich jedoch verfehlt. Die Höchstgrenze des Fahrverbots müßte im Strafrecht erheblich heraufgesetzt werden, um als wirksame Maßnahme gegen den eingesetzt werden zu können, der durch sein Verhalten Risiken des Verkehrs bewußt heraufbeschwört. Auch muß die Verhängung des Fahrverbots auf Fälle beschränkt bleiben, in denen eine grobe oder beharrliche Verletzung der Verkehrspflichten vorliegt. Aber diese Fragen sollen hier jedenfalls nicht weiterverfolgt werden, da sie stärker auf konstruktiven als auf kriminalpolitischen Überlegungen beruhen.

3

Die bisherigen Ausführungen sollten verdeutlichen, daß ein modernen Erkenntnissen gerecht werdendes Sanktionensystem unter dem Gesichtspunkt einer Beeinflussung des Verkehrsverhaltens stärker differenzieren muß als das Straf-, Bußgeld- und Maßregelsystem des geltenden westdeutschen Rechts. Die Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung ergibt sich, um dies noch einmal zusammenfassend darzustellen, daraus, daß mit Sanktionen allein das Verkehrsverhalten des einzelnen nicht in der notwendigen Weise, sondern nur in Teilbereichen beeinflußt werden kann. Daher gilt es, um nochmals auf

die Zielsetzung jedes Sanktionsrechts zurückzukommen, solche Maßnahmen aufzufinden, die geeignet sind, dem Kraftfahrer eine Hilfe zur Verbesserung seiner Fahrleistung zu geben und denjenigen aus dem Verkehr auszuschließen, der ein so großes, nicht ausgleichbares Manko an Leistungsfähigkeit aufweist, daß er als eine ständige Gefahr für andere bezeichnet werden muß.

Die Differenzierung des Maßnahmesystems muß dabei die Verschiedenartigkeit der Faktoren berücksichtigen, die für eine gefahrlose Verkehrsteilnahme Voraussetzung sind. Ich würde hier drei Gruppen bilden, nämlich erstens die konstitutionellen Faktoren wie die physische, psychische oder charakterliche Eignung des Fahrers, zweitens dispositionelle Faktoren, wie beispielsweise die vorübergehende Fahrunsicherheit infolge Alkoholmißbrauchs, Arzneimittelmißbrauchs, Ermüdung oder einer vorübergehenden Erkrankung und drittens die Lern- und Erlebnisfaktoren, zu denen das Risiko- und Verantwortungsbewußtsein ebenso gehören wie die Regelkenntnis, die manuelle Beherrschung und das Erfahrungswissen zur Bewältigung der im Verkehr auftretenden Schwierigkeiten. Lassen Sie mich dies verdeutlichen.

Fahlen bei einem Kraftfahrer z.B. die unabdingbaren konstitutionellen Faktoren, so ist sein Fahrverhalten praktisch nicht beeinflußbar, weshalb jede erzieherische Maßnahme ihren Sinn verliert. Bei ihm kommt nur der endgültige Entzug des Führerscheins in Betracht. Wer körperliche Mängel aufweist, die nicht durch Hilfsmittel oder größere Sorgfalt kompensiert werden können, dem darf eine Fahrerlaubnis nicht erteilt und muß eine erteilte Fahrerlaubnis wieder entzogen werden. Bei einer nur vorübergehenden Fahrunsicherheit, wie beispielsweise Alkoholgenuß oder Ermüdung, ist eine Bestrafung oder Verhängung einer Geldbuße dagegen durchaus am Platze. Sinnvoll ist die Verhängung einer Sanktion allerdings nur, wenn der Täter über die von seinem Zustand ausgehenden Gefahren ausreichend aufgeklärt ist. Beim Alkohol am Steuer ist dies der Fall, beim Arzneimittelmißbrauch hingegen schon fraglich und bei Erkrankungszuständen der verschiedensten Art mehr als zweifelhaft. Anstelle oder neben einer Sanktion könnte hier ein Aufklärungskurs für das künftige Verhalten effektiver sein als die bloße Verhängung von Strafen und Geldbußen. Auch im Bereich der Erlern- und Erlebnisfaktoren versagt das heutige Sanktionensystem auf vielen Gebieten. Mangelndes Risikobewußtsein, Regelunkenntnis oder mangelnde Fahrpraxis können mit Strafen und Geldbußen nicht ausgeglichen werden. Zwar kann nicht bestritten werden, daß ein sanktionierbarer Sachverhalt vorliegt, wenn sich jemand in den Verkehr begibt, ohne die Regeln der StVO ausreichend zu beherrschen. Durch die Auferlegung

eines Geldopfers wird aber die mangelnde Regelunkenntnis nicht ausgeglichen. Daher stellt sich die Frage, ob es z.B. nicht wirksamer ist, den Betroffenen zu zwingen, sich auf seine Kosten nachschulen zu lassen. Die finanzielle Belastung, die dem einzelnen für ein Fehlverhalten im Verkehr auferlegt wird, ist so sicher besser angelegt, als wenn der Betroffene gezwungen wird, einen Geldbetrag zu zahlen, der in öffentlichen Kassen verschwindet.

Geht man von den hier genannten Faktoren aus, so ergeben sich folgende Einflußmöglichkeiten auf den Kraftfahrer zur Verbesserung seiner Leistungsfähigkeit.

a) Notwendig ist zunächst eine verstärkte ärztliche Kontrolle und Beratung des Kraftfahrers, um konstitutionelle Mängel festzustellen, sofern dies möglich ist, auszugleichen oder gegebenenfalls die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß nicht jeder körperliche Mangel zur Versagung der Fahrerlaubnis führen muß. Notwendig ist jedoch, daß Mängel überhaupt festgestellt und dem Kraftfahrer oder Führerscheinbewerber bewußt gemacht werden, damit er sich auf sie einstellen kann. Selbst Mängel, die, wie beispielsweise das fehlende räumliche Sehen oder Hören, nicht durch Hilfsmittel ausgeglichen werden können, brauchen nicht zur Versagung der Fahrerlaubnis zu führen. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß der körperlich behinderte Kraftfahrer grundsätzlich kein größeres Risiko darstellt, als der völlig gesunde, sofern er in der Lage ist, durch besondere Vorsicht und Umsicht sein Gebrechen zu kompensieren. Dies kann er jedoch nur, wenn ihm etwaige Mängel bekannt werden. Kommt es zu einem Fehlverhalten im Verkehr, bei dem nicht auszuschließen ist, daß es durch körperliche oder geistige Mängel veranlaßt sein könnte, so ist auch bei Führerscheininhabern — und hier insbesondere bei älteren Kraftfahrern — ein ärztliches Testverfahren angebracht. In diesem Fall ist nämlich das Vertrauen in die Fahrtauglichkeit so weit erschüttert, daß es ähnlich wie bei der Fahrerlaubniserteilung unverantwortlich wäre, dem Verkehrsauffälligen ohne Gesundheitsprüfung und Sehtest die Fahrerlaubnis zu belassen. Zwar gibt es bis jetzt noch keine verläßlichen Zahlen darüber, zu welchem Prozentsazt körperliche oder geistige Mängel zum Unfallgeschehen beitragen. Eine nicht unerhebliche Schwierigkeit besteht allerdings darin, solche Fehlverhaltensweisen aufzuzeigen, die durch körperliche oder geistige Eignungsmängel verursacht sein können. Hier muß empirisches Material erst gewonnen werden. Gerade unter dem Gesichtspunkt, daß auf diesem Gebiet neue Erfahrungen gesammelt werden müssen, sollte der Kreis der für eine ärztliche Befragung in Betracht kommenden Bezugstaten nicht zu eng gezogen werden. Eine Anordnung dieser Maßnahme ist daher — jeden-

falls für eine gewisse Anlaufzeit — anstelle oder neben einer Geldbuße schon dann indiziert, wenn ein Unfall oder ein sonstiges Fahlverhalten möglicherweise auf körperliche oder geistige Eignungsmängel zurückzuführen ist. Liegen zwingende Anhaltspunkte dafür vor, daß ein Fahrer ungeeignet ist, so müssen Gericht und Verwaltungsbehörden, die sich mit der Verfolgung oder Ahndung eines Verkehrsverstoßes befassen, in der Lage sein, die Einleitung eines Entziehungsverfahrens anzuordnen. Hier kann nicht entscheidend sein, ob es sich um ein einmaliges oder wiederholtes Versagen im Straßenverkehr handelt. Es wäre unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit unverantwortlich, wenn bei einem Versagen im Verkehr, das den Schluß auf körperliche oder geistige Mängel nahelegt, mit einem Einschreiten abgewartet würde, bis ein weiterer, möglicherweise folgenschwererer Verstoß vorliegt.

b) Notwendig ist eine verbesserte Verkehrserziehung und Verkehrsaufklärung. Diese Forderung erfolgt in der Erkenntnis, daß ein durchgreifender Erfolg aller Anstrengungen zur Verhütung von Unfällen davon abhängig ist, daß es gelingt, das Fahrverhalten des Menschen zu beeinflussen. Dabei soll die Verkehrsaufklärung zunächst das Ziel verfolgen, die innere Einstellung aller Verkehrsteilnehmer so zu beeinflussen, daß sie sich aus eigener Einsicht und Verantwortung zu einem verkehrsangepaßten Verhalten veranlaßt sehen. Welche eminente Bedeutung dieser Verkehrserziehung zukommt, liegt auf der Hand. Erst ein dem technischen Entwicklungsstand des Verkehrs und seinen Gefahren angepaßtes Bewußtsein und eine daraus resultierende Bewußtseinslage, bei der das unabdingbare Gebot zur gegenseitigen Rücksichtnahme zur Selbstverständlichkeit wird, führt nämlich zu der notwendigen Konkordanz zwischen sozialen und rechtlichen Normen, welche die erste und wichtigste Voraussetzung für ein Funktionieren des Sanktionsrechts darstellt[9].

Bei einer allgemeinen Aufklärung, gewissermaßen nach dem Gießkannenprinzip, darf es jedoch nicht verbleiben. Aus dem Umstand nämlich, daß Führerscheinneulinge in den ersten drei bis vier Jahren nach dem Erwerb der Fahrerlaubnis einem unverhältnismäßig hohen Unfallrisiko ausgesetzt sind, läßt sich der Schluß ziehen, daß sich an den Erwerb der Fahrerlaubnis ein langjähriger Lernprozeß anschließt. Um diesen Lernprozeß abzukürzen, sind weitere Maßnahmen notwendig, weil auch bei einer Intensivierung des Fahrschulunterrichts in Richtung auf die Gefahrenlehre nicht zu erwarten ist, daß der unter den heutigen Gegebenheiten etwa vier Jahre dauernde Prozeß der

[9] Ebenso etwa Baumann, DAR 1966, 311.

Erfahrungssammlung so stark gerafft werden kann, daß er mit der Beendigung der Fahrschulausbildung abgeschlossen ist. Dazu ist der Erwerb einer den Sicherheitserfordernissen voll entsprechenden Fahrpraxis einfach zu kompliziert. Hinzu kommt, daß die in der Ausbildung der Fahrschule gesammelten Erfahrungen unter anderen psychologischen Voraussetzungen gewonnen werden als die der späteren Fahrpraxis. Im Fahrunterricht steht der Fahrschüler unter der Obhut eines Fahrlehrers, der jederzeit eingreifen kann und dem damit — auch aus der Sicht des Schülers — die letzte Verantwortung für die im Verkehr zu treffende Entscheidung zukommt. Nach Abschluß der Fahrschule hat er jedoch alle notwendigen Entscheidungen selbst zu treffen. Dies kann einerseits dazu führen, daß sich das Gefühl fehlender Geborgenheit einstellt, aus dem unter Umständen bei den ersten selbständigen Fahrversuchen eine erhebliche Verunsicherung des Kraftfahrers und damit eine Erhöhung des Risikos resultiert. Dieser ersten Phase der Unsicherheit kann dann aber, wenn eine gewisse Zeit alles gut gegangen ist, das trügerische Gefühl folgen, die Gefahren des Verkehrs ausreichend zu beherrschen; eine Situation also, in der das subjektive Leistungsgefühl das objektive Leistungsvermögen bei weitem übersteigt.

Beide Phasen der Entwicklung sind gleichermaßen gefährlich, weil Unsicherheit ebenso das Unfallrisiko erhöht wie falsche Selbstsicherheit. Aus diesen Umständen, die hier aus Raumgründen nur verkürzt wiedergegeben werden können, spricht alles dafür, als neue Maßnahme eine theoretische wie praktische Nachschulung bei solchen Verkehrsverstößen vorzusehen, durch die für die Verkehrssicherheit wesentliche Wissens- und Verhaltenslücken sichtbar werden. Dabei sollte man sich an dem Wort „Nachschulung" nicht stören. Nachschulung in dem hier verstandenen Sinne heißt ja nicht Wiederholung des bisher schon vermittelten Unterrichtsstoffes, obwohl es auch natürlich solche Fälle geben kann, in ihrem richtigen Verständnis ist die Nachschulung vielmehr eine die Fahrpraxis begleitende Weiterbildung. Dies ergibt sich aus der Überlegung, daß die eine Person prägenden und ihr weiteres Verhalten am stärksten beeinflussenden Erfahrungen — im positiven wie im negativen Sinne — stets diejenigen sind, die sie selbst gemacht hat. Dies gilt für den Verkehr ebenso wie für andere Lebensbereiche. Fremdes Erfahrungswissen wird daher um so eher akzeptiert, je stärker die Einsicht an Boden gewinnt, in Situationen geraten zu können, in denen der Rat des anderen nützlich ist. Wer sich selbst im Verkehr schon in einer riskanten Situation gesehen hat, in der er fremdes Erfahrungswissen zu seinem und anderer Nutzen hätte anwenden können, wird im allgemeinen auch bereit sein, sich dieses Wissen in geeigneter Form vermitteln zu lassen. Aber selbst

wenn diese Einsicht noch nicht vorhanden ist, so ist die vielleicht als Zwang empfundene Nachschulung immer noch bei weitem besser, als die bloße Auferlegung eines Geldopfers in Gestalt der Geldbuße oder Geldstrafe, durch das schlechterdings nichts an Wissen oder Erfahrung vermittelt werden kann. Jedenfalls ist das Geld, das der einzelne für einen Verkehrsverstoß aufzubringen hat, besser angelegt, wenn es seiner Nachschulung dient, als wenn es dem Fiskus zufließt.

Vorzusehen ist nach meinem Dafürhalten also die Möglichkeit, sowohl eine theoretische wie eine praktische Nachschulung anzuordnen. Dies ergibt sich daraus, daß die in einem Fehlverhalten im Verkehr sichtbar gewordenen Mängel ganz unterschiedlicher Natur sein können. Sind Wissenslücken festzustellen, so eignet sich zu deren Ausgleich eher ein theoretischer Verkehrsunterricht; beruht das Fehlverhalten auf einer fehlenden technischen oder manuellen Beherrschung des Fahrzeugs, so kommt aus naheliegenden Gründen nur ein praktischer Verkehrsunterricht in Betracht. Es muß allerdings auch vorgesehen werden, daß sowohl ein theoretischer wie ein praktischer Unterricht angeordnet werden kann. Endgültige Vorschläge dafür, wie oft eine Nachschulung angeordnet werden kann, bis schärfere Maßnahmen gegen den Betroffenen angezeigt sind, lassen sich im gegenwärtigen Stadium noch nicht machen. Eine Aussage darüber ist erst möglich, wenn mit dem Institut der Nachschulung ausreichende Erfahrungen gesammelt sind. Unzweckmäßig dürfte es allerdings sein, die Anordnung einer Nachschulung ad infinitum zu wiederholen. Die Erfahrung in anderen Ausbildungszweigen lehrt, daß ein bestimmter Anteil einfach nicht in der Lage ist, das Klassenziel zu erreichen. Wer keine ausreichende Fähigkeit für die Teilnahme am Kraftverkehr zu erwerben in der Lage ist, dem muß der Führerschein endgültig entzogen werden, da fahrunsichere Personen dieser Art eine ständige Gefahr für die Allgemeinheit darstellen.

c) Ein Verkehrsrecht, das die Sicherheit auf unseren Straßen in den Vordergrund rückt, hat nicht bloß dafür Sorge zu tragen, daß der längere Zeit in Anspruch nehmende Lernprozeß abgekürzt wird sondern muß auch darum bemüht sein daß das während der Anpassungszeit von einem Kraftfahrer ausgehende erhöhte Anfängerrisiko tunlichst vermindert wird. Aus den Untersuchungen der Versicherungsverbände, die letztlich den Schaden zu bezahlen haben insbesondere aber aus dem dort festgestellten hohen Anteil der Führerscheinanfänger am Abkommen von der Fahrbahn, an Überholunfällen, Unfällen beim Spurenwechsel und Auffahrunfällen, ergibt sich überdies, daß ein erheblicher Teil der vom Führerscheinneuling ausgehenden Gefahren darin besteht, daß er bei der Wahl seiner Geschwindigkeit

seine eigenen Fähigkeiten überschätzt. Diese Erkenntnisse legen es nahe, den Kraftfahrern für eine bestimmte Zeit nach dem Erwerb des Führerscheins eine Geschwindigkeitsbegrenzung aufzuerlegen. Freilich muß diese so gewählt sein, daß sie den übrigen Verkehrsfluß möglichst wenig behindert. Für eine Geschwindigkeitsbegrenzung spricht weiterhin, daß die Fähigkeit zur Beherrschung manueller Vorgänge um so eher zu erlernen ist, je langsamer der Vorgang abläuft, den es zu beherrschen gilt. Wie bei jeder komplizierten technischen Betätigung, so tauchen auch beim Fahranfänger Schwierigkeiten in der Beherrschung körperlicher Bewegungsvorgänge auf, die sich erst im Laufe der Zeit und dem Maße verringern, in dem der Betreffende Routine in der Erledigung der ihm obligenden Verrichtungen erwirbt. Die Beherrschung eines Kraftfahrzeugs setzt darüber hinaus eine geschärfte Reaktionsbereitschaft voraus[10]. Es kann kein Zweifel bestehen, daß die zur Beherrschung eines Fahrzeugs notwendige Routine und Souveränität bei geringeren Geschwindigkeiten schneller und zuverlässiger erworben werden kann als bei hohen Geschwindigkeiten. Solange die zur Anpassung an den Verkehr notwendigen Fähigkeiten noch nicht voll ausgebildet sind, stellt der Führerscheinneuling eine erhöhte Gefahr für sich und andere dar, die wirksam nur durch eine Geschwindigkeitsbegrenzung gebannt werden kann.

Die kritischen Betrachtungen zum bestehenden Sanktionsrecht haben gezeigt, daß mit den herkömmlichen Mitteln eine wesentliche, d.h. die Opferquote des Verkehrs spürbar herabsetzende Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht zu erreichen ist. Dies ist im übrigen eine Erkenntnis, die sich durchgesetzt und auf vielen Teilgebieten eine kaum noch überschaubare Zahl von Verbesserungsvorschlägen auf den Plan gerufen hat, die das Problem der Sicherheit im Straßenverkehr unter den verschiedensten Aspekten aufgreifen, wobei allerdings fahrzeugtechnische, medizinische, psychologische und sonstige Vorschläge durchaus vor rechts- und im engeren Sinne kriminalpolitischen Vorschlägen rangieren. Es geht, um dies mit anderen Worten schlagwortartig auszudrücken, um den Faktor „Mensch" im Straßenverkehr, der in entscheidendem Maße das Verkehrsgeschehen und damit auch die Opferquote des Verkehrs bestimmt. Ansatzpunkte für eine Reform, die wie ich glaube vordringlich geworden ist, sind die Schaffung eines speziell auf die Verkehrssicherheit zugeschnittenen kriminalpolitischen

[10] BGH VRS 9, 296 = VOR § 3 StVO Nr. 13 (einäugiger Fahrer); ebenso BGH VRS 6, 294; OLG Karlsruhe VRS 2, 106; OLG Köln VersR 1966, 530 (Übermüdung), LG Bamberg VersR 1962, 814 (Anzeichen einer Bewußtseinsstörung); vgl. auch LG Gießen NJW 1954, 612 (Heuschnupfen).

Instrumentariums, mit Hilfe dessen das Verkehrsverhalten des einzelnen beeinflußt werden kann.

II. GRUNDZÜGE DES GELTENDEN VERKEHRSSTRAF- UND BUSSGELDRECHTS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Theorie und Praxis erleben in einem Gemeinwesen nicht immer jene Konkordanz, die notwendig ist, um ein bestimmtes soziales Problem in optimaler Weise zu lösen. Es ist hier nicht der Ort, die Gründe für dieses Phänomen aufzuzeigen. Neben dem Mangel an finanziellen Mitteln, der überall — mehr oder weniger — spürbar ist, sind es in den westlichen Demokratien vor allem die vielfältigen Interessengegensätze, die einen Durchbruch zu einem den tatsächlichen Gegebenheiten angemessenen Rechtszustand verhindern oder verzögern. Als Beispiel sei hier die in der Bundesrepublik seit Jahren geführte Diskussion um eine Geschwindigkeitsbegrenzung genannt, die nicht bloß unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes oder der Energieeinsparung, sondern vor allem aus verkehrssicherheitspolitischen Gründen wünschenswert wäre. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Sicherheit auf den Schnellstraßen ist ein homogener Verkehrsfluß, wobei es unter diesem Gesichtspunkt prinzipiell gleichgültig ist, wie hoch die Durchschnittsgeschwindigkeit liegt. Gleichwohl hat die unter dem Schlagwort „Freie Fahrt für freie Bürger" geführte Kampagne bislang jede Regierung daran gehindert, sich durch die Einführung einer Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit dem westeuropäischen Standard anzupassen.

Diese krtitischen Bemerkungen dürfen jedoch nicht den Eindruck erwecken, als würde in der Bundesrepublik Deutschland nichts unternommen, um die Verhältnisse auf den Straßen zu verbessern und die Opferquote des Verkehrs zu verringern. Seit den 50er Jahren ist eine stattliche Zahl von Gesetzen erlassen worden, die nicht bloß eine Verscharfung der bisherigen Vorschriften gebracht, sondern auch neue Wege beschritten haben, um der Verkehrsdelinquenz sachgerecht zu begegnen. Die klassischen Tatbestände der fahrlässigen Tötung und fahrlässigen Körperverletzung, die es schon gab, als Verkehrsunfälle noch gar nicht bekannt waren, sind vor allem durch konkrete und abstrakte Gefährdungstatbestände ergänzt worden. Das Strafrecht, erst recht aber das Ordnungswidrigkeitenrecht, wartet also nicht ab, bis ein Schaden eingetreten ist, sondern greift schon im Vorfeld der

eingentlichen Schädigung durch die Normierung von Gefährdungstatbeständen ein, um besonders gefährliche oder häufig vorkommende Verstöße zu erfassen.

Dies sei an der Konstruktion des § 315 c StGB[11] erläutert. Diese Norm ist eine der Kernvorschriften des Verkehrsstrafrechts. Sie ist aber außerordentlich kompliziert und in einer dem Laien kaum zugänglichen Sprache formuliert. In den letzten Jahrzehnten ist sie mehrfach erweitert worden. Von ihrem Aussagegehalt her enthält die Vorschrift des § 315 c StGB zwei verschiedene Tatbestände. Zunächst soll bestraft werden, wer im alkoholisierten oder sonst nicht fahrsicheren Zustand (Drogen, Übermüdung) ein Fahrzeug führt und dabei einen Menschen oder bedeutende Sachwerte gefährdet; insoweit ist § 315 c StGB also eine Qualifikation von § 316 StGB, der schon die folgenlose Trunkenheitsfahrt mit einem BAK ab 1,3‰ unter Strafe stellt[12]. Daneben enthält § 315 c StGB einen völlig selbständigen Tatbestand, der grob verkehrswidrige und rücksichtslose Verkehrsverstöße erfaßt, sofern es zu einer Gefahr kommt. Wer diesen Tatbestand liest, wird zunächst fragen, warum nur das „falsche Überholen", „zu schnelle

---

[11] (1) Wer im Straßenverkehr
1. ein Fahrzeug führt, obwohl er
a) infolge des Genusses alkoholicher Getränke oder anderer berauschender Mittel oder
b) infolge geistiger oder körperlicher Mängel nicht in der Lage ist, ein Fahrzeug sicher zu führen, oder
2. grob verkehrswidrig und rücksichtlos
a) die Vorfahrt nicht beachtet,
b) falsch überholt oder sonst bei Überholvorgängen falsch fährt,
c) an Fußgängerüberwegen falsch fährt,
d) an unübersichtlichen Stellen, an Straßenkreuzungen, Straßeneinmündung oder Bahnübergängen zu schnell fährt,
e) an unübersichtlichen Stellen nicht die rechte Seite der Fahrbahn einhält,
f) auf Autobahnen oder Kraftfahrstraßen wendet, rückwärts oder entgegen der Fahrtrichtung fährt oder dies versucht oder,
g) haltende oder liegengebliebene Fahrzeuge nicht auf ausreichende Entfernung kenntlich macht, obwohl das zur Sicherung des Verkehrs erforderlich ist, und dadurch Leib oder Leben eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 ist der Versuch strafbar.
(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
1. die Gefahr fahrlässig verursacht oder
2. fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

[12] Fahrten mit einem BAK ab 0,80‰ bis 1,29‰ sind Ordnungswidrigkeiten.

Fahren" usw., nicht aber ebenso gefährliche Verhaltensweisen erfaßt werden, wie z.B. die Benutzung eines Omnibusses mit defekten Bremsen. Der Grund liegt darin, daß in die Vorschrift des § 315 c StGB nur solche Verstöße aufgenommen werden, die nach statistischen Erfahrungswerten besonders häufig sind oder zu besonders schweren Unfällen führen. Die statistische Erfahrung ist der Grund dafür, daß der Katalog der Vorschrift immer wieder erweitert wurde. Die zweite Frage, die sich stellt, betrifft die Merkmale „grob verkehrswidrig und rücksichtslos". Diese Erfordernisse sind deswegen in den Tatbestand aufgenommen, weil kriminelles Unrecht nur verwirklicht ist, wenn eine der Zuwiderhandlungen, die selbstverständlich allesamt eine Ordnungswidrigkeit darstellen, in besonders drastischer Weise gegen die Ordnung auf den Straßen verstößt. Nur grobe Rücksichtslosigkeiten sollen kriminalisiert werden, im übrigen bleibt es bei der Ahndung wegen einer Ordnungswidrigkeit. Eine weitere Einschränkung bringt das Erfordernis der „konkreten Gefahr". An sich wäre es gerechtfertigt, jede grobe Rücksichtslosigkeit im Verkehr zu strafen. Besonders gefährlich sind aber Rücksichtslosigkeiten in gefährlichen Situationen. Um diese Einschränkung zu garantieren, beschränkt der Straftatbestand sich auf Verhaltensweisen, die tatsächlich zu einer Gefahr geführt haben, obwohl damit weniger Fälle erfaßt werden, als nach den konstruktiven Überlegungen eigentlich erfaßt werden könnten. Ob es nämlich in einer gefährlichen Situation tatsächlich zu einer Gefahr kommt, kann vom Zufall abhängen. Mit diesen Erläuterungen der Grundtendenzen, die in der Vorschrift zum Ausdruck kommen, soll es sein Bewenden haben. Daß die Vorschrift zahlreiche weitere Probleme birgt, zeigt jeder Blick in einen Kommentar.

Eine ebenso bemerkenswerte Tendenz ist die sog. Entkriminalisierung des Verkehrsrechts, die 1970 in der Umwandlung der bisherigen Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten ihren deutlichsten Ausdruck fand. Für diese Ordnungswidrigkeiten ist kennzeichnend, daß die hier verhängten Sanktionen für den Betroffenen nicht mit einem rechtsethischen Unwerturteil verbunden sind. Obwohl die Geldbuße ebenso wie die Geldstrafe in einem finanziellen Opfer besteht, soll sie doch — theoretisch! — nur als Denkzettel, als Abmahnung dienen, um den Verkehrssünder künftig zu einem ordnungsgemäßen Verhalten zu veranlassen. Prozessual bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Während diese von den Verwaltungsbehörden geahndet werden, wobei es dem Betroffenen freisteht, ob er die Gerichte anrufen will, erfolgt bei Straftaten ein richterlicher Strafbefehl oder es kommt gar zu einer Anklage mit der sich daran anschließenden Hauptverhandlung.

Zur Orientierung über den gegenwärtigen Normbestand sei auf die wichtigsten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten hingewiesen, wobei aus Raumgründen nur ein Überblick möglich ist.

1

Den eingentlichen Kern des Verkehrsstrafrechts bilden das unerlaubte Entfernen vom Unfallort, sog. Unfallflucht (§ 142 StGB), der unbefugte Gebrauch eines Fahrzeugs (§ 248 b StGB), gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr (§ 315 b StGB), die Gefährdung des Straßenverkehrs (§ 315 c StGB) und die Trunkenheit im Straßenverkehr (§ 316 StGB). Dazu kommen die allgemeinen Tatbestände, wie die fahrlässige Körperverletzung (§ 230 StGB) und fahrlässige Tötung (§ 222 StGB), die vor allem im Verkehrsrecht eine bedeutende Rolle spielen, obwohl sie nicht zu den eigentlichen Verkehrsdelikten zählen. Gleiches gilt für die Tatbestände des Vollrauschs (§ 323 a StGB), der unterlassenen Hilfeleistung (§ 323 c StGB) sowie der Nötigung (§ 240 StGB). Kriminalpolitisch spielt § 142 StGB eine bedeutende Rolle (1985: 41 067 Verurteilte); Schutzzweck dieser Norm sind die privatrechtlichen Interessen. Von gleicher Bedeutung sind § 315 c StGB (1985: 30 369 Verurteilte) und § 316 StGB (1985: 106 084 Verurteilte).

2

Eine Aufzählung der Ordnungswidrigkeiten ist nicht möglich. Die StVO regelt in allen Einzelheiten die Verhaltensvorschriften für den fließenden und ruhenden Verkehr. Jeder Verstoß gegen eine solche Verhaltensnorm kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Die StVO ist eine Rechtsverordnung, die vom Bundesminister für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrats erlassen wurde und geändert werden kann. Es bedarf also keines förmlichen Gesetzes, um sie den sich ändernden Bedürfnissen des Verkehrs anzupassen. Ihre Normen entsprechen weitgehend dem Abkommen, das die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE) erarbeitet hatte und auf der Wiener Weltkonferenz am 8.11.1968 beschlossen wurde. Beim Erlaß der StVO wurde eingehend erörtert, ob diese Verordnung in ihrem Aufbau systematisch Regelungen für die verschiedenen Verkehrsgruppen (Kraftfahrer, Radfahrer, Fußgänger) bringen oder die Normen an die unterschiedlichen Verkehrsvorgänge (Geschwindigkeit, Abstand, Überholen, Abbiegen usw.) anknüpfen sollte, die dann für alle Verkehrsgruppen gelten. Die Regierung hat sich systematisch für eine Mischform entschieden, die in erster Linie an den Verkehrsvorgang anknüpft, dane-

ben aber noch Vorschriften bringt, die nur für Kraftfahrer, Radfahrer oder Fußgänger gelten.

Peter Cramer

SANKCJONUJĄCE ŚRODKI REAKCJI PRAWNEJ DLA ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

System sankcji odpowiadający stanowi nowoczesnych badań naukowych i uwzględniający wpływy oddziałujące na zachowanie w ruchu drogowym musi cechować większe zróżnicowanie, niż przewiduje system kar, grzywien i środków dyscyplinarnych obowiązującego obecnie prawa zachodnioniemieckiego. Sankcje będące dzisiaj do dyspozycji mogą wpływać na kształtowanie zachowań poszczególnych uczestników ruchu drogowego w odniesieniu do występujących tam sytuacji. Dlatego też zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego — co jest celem sankcji — wymaga stosowania takich środków, które mogłyby pomagać kierowcy w doskonaleniu sprawności związanych z prowadzeniem pojazdu, a zarazem eliminowały z ruchu osobników, którzy wykazują tak poważny, niemożliwy do wyrównania brak zdolności zawodowej, że trzeba ich traktować jako czynnik permanentnego zagrożenia dla innych.

Klasyczny system sankcji ukierunkowany na prewencję zarówno ogólną, jak i szczególną okazuje się problematyczny w odniesieniu do dziedziny, jaką jest ruch drogowy, ponieważ w przeważającej części dotyczy deliktów nieumyślnych, podczas gdy prawo karne w swym zasadniczym zakresie dostosowane jest do czynów popełnianych umyślnie. Psychologiczny model myślenia stanowiący podstawę dla prewencji ogólnej, dla której punktem wyjścia jest obraz sprawcy świadomego konsekwencji swego zachowania, z uwzględnieniem ryzyka wykrycia, możliwości społecznego potępienia i wszelkich innych czynników, daje się całkowicie zastosować tylko do czynów popełnianych umyślnie, kiedy sprawca co najmniej uświadamia sobie, że postępek jego oznacza naruszenie zakazu. W ograniczonym sensie jednak model ten może być użyteczny również w przypadku świadomej nieumyślności (kiedy sprawca zdaje sobie sprawę z możliwości zaistnienia następstwa swego zachowania, ale trwa w ufności, że w tej konkretnej sytuacji nic się nie wydarzy), lekkomyślności, niedbalstwa, a nawet brutalnego zlekceważenia obowiązku ostrożności, którego jest świadomy. Oczywiście istnieją w zakresie prawa drogowego również stany faktyczne (np. ograniczenie szybkości czy zakazy zatrzymywania się) zawierające sankcje, których działania można ocenić jako motywacyjne. Efekt zależy jednak w tych przypadkach również od tego, w jakim stopniu dana norma wydaje się kierowcy w danej sytuacji rozsądna oraz jak dalece wskutek naruszenia przepisu powstaje dla niego ryzyko wykrycia.

Począwszy od lat pięćdziesiątych wydano wprawdzie poważną liczbę ustaw mających na celu poprawę ogólnych warunków na drogach i zmniejszenie liczby ofiar ruchu drogowego, ale czynnik „człowiek" nie został w nich uwzględniony w stopniu, jaki w niniejszej pracy uważa się za konieczny. O zasięgu obowiązujących dotychczas norm prawnych mogą ogólnie zorientować przykłady najważniejszych przestępstw i wykroczeń porządkowych:

Zasadnicza część karnego prawa drogowego obejmuje przypadki niebezpiecznej ingerencji w ruch drogowy (§ 315 b kodeksu karnego — StGB), zagrożenie ruchu drogowego (§ 315 c kk), nietrzeźwość w czasie uczestnictwa w ruchu drogowym (§ 316 kk), tzw. ucieczka z miejsca wypadku (§ 142 kk) oraz prowadzenie pojazdu bez posiadania prawa jazdy lub pomimo zakazu prowadzenia (§ 21 ustawy karnej o ruchu drogowym — StVG). Tutaj należą też ogólne stany faktyczne, jak nieumyślne uszkodzenie ciała (§ 230 kk) i nieumyślne zabójstwo (§ 222 kk), które ważną rolę odgrywają przede wszystkim w prawie drogowym, chociaż nie zalicza się ich do właściwych przestępstw ruchu drogowego. To samo odnosi się również do stanu upojenia alkoholowego (§ 323 a kk), nieudzielenia pomocy (§ 323 c kk) oraz wymuszenia (§ 240 kk).

Wyliczanie wykroczeń nie jest tutaj możliwe. Rozporządzenie o zasadach ruchu drogowego (StVO) reguluje szczegółowo normy zachowań w ruchu ciągłym oraz w czasie przerw w ruchu. Wszelkie uchybienie tym normom może być ścigane jako wykroczenie. StVO jest rozporządzeniem prawnym, które zostało wydane i może być nowelizowane przez federalnego ministra komunikacji po uzyskaniu zgody Rady Federalnej. Nie jest więc wymagana ustawa formalna w celu dostosowania tego rozporządzenia do zmieniających się wymogów ruchu drogowego. Normy jego odpowiadają w wysokim stopniu układowi wypracowanemu przez Komisję Gospodarczą Narodów Zjednoczonych dla Europy (ECE) i przyjętemu na Wiedeńskiej Konferencji Światowej w dniu 8 listopada 1968 r.