



61. Deutscher Verkehrsgerichtstag

25. bis 27. Januar 2023 in Goslar

Presse – Information

Arbeitskreis II: Halterhaftung bei Verkehrsverstößen: Ein Beitrag der Verkehrssicherheit?

- Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen sowie aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene
- Praxis und Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten
- Lösungsansätze für Deutschland

Leitung Prof. Dr. Michael Brenner, Friedrich-Schiller-Universität, 07743 Jena
Referent Peter Jaklin, Rechtsanwalt ADAC e.V., 80686 München
Referent Prof. Dr. Dieter Müller, Hochschule der Sächsischen Polizei, 02929 Rothenburg
Referent Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., Friedrich-Schiller-Universität, 07743 Jena

In Kürze:

Im Rahmen der aktuell von der EU erwogenen Schaffung einer einheitlichen Haftungsregelung für die grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsverstößen steht auch eine Halterhaftung im Raum – ein Thema, das in Deutschland polarisiert. Im Arbeitskreis werden die Praxis in anderen EU-Mitgliedstaaten und die europa- und verfassungsrechtlichen Fragen bei Einführung einer Halterhaftung in Deutschland dargestellt und deren Auswirkungen auf die Verfolgungspraxis und die Verkehrssicherheit erörtert.

Im Einzelnen:

Die 2015 in Kraft getretene EU-Richtlinie 2015/413 beinhaltet die effektivere grenzüberschreitende Verfolgung von Straßenverkehrsverstößen. Die Richtlinie umfasst die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte wie z. B. Tempolimit-, Rotlicht-, Überhol- und Handyverstöße. Seitens der Europäischen Kommission wird derzeit an einer Modifizierung dieser Richtlinie gearbeitet. Im Rahmen des im Dezember 2020 vorgestellten Aktionsplans der Europäischen Kommission für nachhaltige Mobilität und die damit verbundenen Maßnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit (Ziel: Halbierung der Zahl der Verkehrsunfallopfer in der EU bis 2030) ist eine Vorlage des modifizierten Richtlinienentwurfs für Ende 2022 vorgesehen. In diesem Zusammenhang sind seitens der EU-Kommission Tendenzen erkennbar, u.a. auch eine EU-einheitliche Regelung bzgl. der Verantwortlichkeit für Verkehrsverstöße zu schaffen. Denkbar ist, dass diesbezüglich die Halterhaftung aufgegriffen wird, die aus Sicht vieler Mitgliedstaaten die Verfolgung von Verkehrsverstößen erleichtert. In Deutschland, wo grundsätzlich nur die Fahrer:innen für Verkehrsverstöße (Ausnahme: Parkverstöße) verantwortlich sind, polarisiert dieses Thema seit Jahren: Einer Erleichterung für Behörden bei der Verfolgung von Verkehrsverstößen steht das Schuldprinzip als Grundsatz eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens gegenüber. Im Arbeitskreis werden der aktuelle Stand der Entwicklungen in Brüssel und die unterschiedlich ausgestalteten Modelle der Halterverantwortlichkeit für Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr in anderen Mitgliedstaaten vorgestellt. Diskutiert werden Auswirkungen einer Halterhaftung auf die Verkehrssicherheit in Deutschland - dies auch vor dem Hintergrund der hierzulande bestehenden, die Geldsanktion flankierenden Maßnahmen wie das Fahrverbot oder das Punktesystem. Ein Überblick über die Umsetzungsoptionen und -spielräume des nationalen Gesetzgebers bei Vorgabe einer Halterhaftung durch die EU und deren Bewertung aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht rundet den Arbeitskreis ab.

Presse – Information

Arbeitskreis II

II / 1

Kurzfassung des Referats

Halterhaftung – Bedarf für und mögliche Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit

Prof. Dr. jur. Dieter Müller

Leiter des Studienbereichs Verkehrswissenschaften an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

Ein durch Beschluss des 48. Deutschen Verkehrsgerichtstages angeregtes und vom Referenten durchgeführtes Forschungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen präsentierte im Jahr 2014 als Kernergebnis, dass ein nicht unbedeutender Teil der Bußgeldverfahren deshalb eingestellt werden musste, weil nach maschinell festgestellten Verstößen im fließenden Verkehr (Rotlicht, Abstand, Geschwindigkeit) und beweiskräftig dokumentierten Kfz-Kennzeichen die Fahrzeugführer innerhalb der kurzen Verjährungsfrist von drei Monaten nicht ermittelt werden konnten. Dabei blieben sogar zahlreiche Verstöße unberücksichtigt, weil bei ausländischen Fahrzeugführern mit ausländischen Kfz-Kennzeichen und Fahrzeugführern von Kraffrädern mögliche Bußgeldverfahren mangels prognostizierter Erfolgsaussichten nicht einmal eröffnet, sondern die vorhandenen, technisch einwandfreien Beweisfotos sofort gelöscht und nicht an die Sachbearbeiter weitergeleitet wurden. Die Fahrzeughalter wurden in diesen Fällen nicht einmal als Zeugen angeschrieben und die betreffenden Fahrzeugführer erhielten auf diese Weise nicht den Status von Betroffenen. Täterinnen und Täter erhielten keine staatliche Reaktion zu ihrem ordnungswidrigen Handeln, weil die Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf Verstöße im fließenden Verkehr nicht anwendbar ist. Die Verkehrspolitik entschloss sich damals aufgrund ihrer Interpretation der Forschungsergebnisse nicht dazu, die Kostentragungspflicht auf Verstöße im fließenden Verkehr auszudehnen. In der deutlich überwiegenden Anzahl der Verstöße, bei denen eine Fahrtenbuchauflage gem. § 31a StVZO möglich gewesen wäre, unterblieb selbst diese Maßnahme der präventiven Gefahrenabwehr. Aus der Verkehrspsychologie ist bekannt, dass Verkehrsdelinquenz sich dann verstetigt, wenn auf begangene Verkehrsverstöße und gezeigte Mängel in der Regelakzeptanz keine staatliche Reaktion nach außen, ja nicht einmal ein eingeleitetes Bußgeldverfahren erfolgt. Dieses Lernen am erlebten Modell mit dessen potenziell negativen Folgen für die Verkehrssicherheit könnte womöglich durchbrochen werden, wenn eine Form der Halterhaftung eingeführt würde, die es den Bußgeldbehörden ermöglichen würde, gegenüber den Fahrzeughaltern der Tatfahrzeuge bußgeldrechtlich relevant und hinsichtlich der Verkehrssicherheit erfolversprechend tätig zu werden. Diese Hoffnung gründet sich auf ein mögliches Umdenken der Fahrzeughalter hinsichtlich ihrer Verantwortung für Verkehrsdelikte, die mit ihren Fahrzeugen begangen werden sowie einem Durchreichen etwaiger finanzieller Folgen an tatsächlich bekannte Fahrzeugführer. Dass dabei die nur gegenüber den Fahrzeugführern zu treffenden fahreignungsrechtlichen Maßnahmen des Fahreignungsbewertungssystems und -begutachtungssystems ebenso wenig möglich wären wie die Verhängung von Fahrverboten liegt zwar auf der Hand, kann aber wegen der begründeten Hoffnung auf einen positiven Impuls der Halterhaftung für die Verkehrssicherheit in Kauf genommen werden.

Presse – Information

Arbeitskreis II

II / 2

Kurzfassung des Referats

Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

Friedrich-Schiller-Universität, Jena

-
- (1) Die Ausgestaltung der Haftungsregimes im Kfz-Bereich, konkret die Einführung der Halterhaftung für Sanktionen für Verkehrsverstöße, muss sich – wie jede Gesetzgebung – in den übergeordneten Rechtsrahmen einfügen.
 - (2) Die EU verfügt nicht über eine umfassende Kompetenz zur Ausgestaltung des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts. Jedoch besteht mit Art. 91 AEUV eine Ermächtigungsgrundlage für eine umfassende Rechtsetzung im Verkehrsbereich. In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf den Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte erscheint es nicht ausgeschlossen, diese auf Regelungen über die Haftung für Verstöße anzuwenden, sofern sie letztlich der Verkehrssicherheit zu dienen bestimmt sind. Auch dann hat der europäische Gesetzgeber allerdings die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Diese stehen einer Einbeziehung von rein innerstaatlichen Fällen entgegen. Die Vorwerfbarkeit als Haftungsvoraussetzung ist dagegen nach dem Stand der Entwicklung des Europarechts nicht zwingend erforderlich, so dass eine Halterhaftung nicht per se ausgeschlossen ist.
 - (3) Für den Bundesgesetzgeber wäre Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 (Strafrecht) GG als verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage heranzuziehen. Die autonome Einführung der Halterhaftung für Verkehrsverstöße scheidet aber am Schuldprinzip, das das BVerfG u.a. in der Menschenwürde und im Rechtsstaatsprinzip verankert sieht. Da es diese zugleich der nationalen Verfassungsidentität zuordnet, wäre eine europarechtlich bedingte Einführung als ultra vires-Akt verfassungsrechtlich ebenfalls nicht hinnehmbar, so dass der nationale Rechtswertungen im Übrigen überspielende Vorrang des Europarechts insoweit nicht zum Tragen kommen kann.
 - (4) Dem daraus folgenden Dilemma könnte der europäische Gesetzgeber bei einem entsprechenden Regelungswillen hinsichtlich der Einführung einer (beschränkten) Halterhaftung effektiv dadurch entgehen, dass er durch opt-in- oder opt-out-Klauseln den Mitgliedstaaten die Beteiligung an einem derartigen System freistellt. Für Deutschland wäre die Mitwirkung an einem derartigen System allerdings verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Presse – Information

Arbeitskreis II

II / 3

Kurzfassung des Referats

Haftungsmodelle zwischen Halter- und Fahrerhaftung - Praxis und Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten

Rechtsanwalt Peter Jaklin

ADAC e.V., München

Die Frage von Halter- oder Fahrerhaftung im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit ist ein europaweit immer wieder in der verkehrsrechtlichen Diskussion auftretendes Thema. Befürworter der Halterhaftung führen neben dem Bestreben nach effektiver Verfolgung von Verkehrsdelikten vor allem auch das Argument der gesteigerten Verkehrssicherheit durch erhöhten Ahndungsdruck ins Feld, was von der Gegenmeinung u.a. unter Hinweis auf den fehlenden Denkfalleffekt bestritten wird.

Der Blick ins europäische Ausland zeigt, dass es zwischen Halter- und Fahrerhaftung zahlreiche unterschiedliche Haftungsmodelle gibt, die eine effektive Verfolgung und Ahndung von Verkehrsverstößen einerseits und die Sanktionierung der persönlichen Verantwortung des Fahrers andererseits gewährleisten sollen. Grob können die einzelnen Haftungsformen in die drei Gruppen Fahrerhaftung sowie mittelbare und unmittelbare Halterhaftung eingeteilt werden. Die nationalen Regelungen in Europa reichen von einer strengen Halterhaftung mit unterschiedlich ausgeprägten Exkulpationsmöglichkeiten (wie in den Niederlanden) über solidarische Haftungsmodelle (etwa in Italien) Verschuldensvermutungen zu Lasten des Halters, (zum Beispiel in Belgien) und strafbewehrten Fahrerbenennungspflichten, (beispielsweise in Österreich) bis hin zur reinen Fahrerhaftung nach deutschem Vorbild.

Die These, dass eine mittelbare oder unmittelbare Halterhaftung einen verkehrssicherheitserhöhenden Effekt habe, lässt sich statistisch nicht belegen. So zeigt ein Vergleich der Verkehrsofferzahlen aus den vergangenen drei Jahren zwischen den Niederlanden (mit strenger Halterhaftung) und Deutschland als klassischem Fahrerhaftungsland nahezu identische Zahlen. Insgesamt finden sich diesbezüglich einige Länder mit Fahrerhaftung im Spitzenfeld, während mehrere Länder mit Halterhaftung schlechter abschneiden.

Einem Dritten (also dem Halter) für Verfehlungen des Fahrers auferlegte Rechtsfolgen führen nicht zu einer gesteigerten Rechtstreue. Gerade Regelungen, die der Kontrolle der Fahreignung, der Reflexion des eigenen Fahrverhaltens und damit der Verkehrssicherheit dienen, werden dadurch deutlich entwertet. Die Konsequenzen eigenen Fehlverhaltens müssen vielmehr für den Zuwiderhandelnden selbst spürbar sein, um verkehrsregelkonformes Verhalten und damit die Verkehrssicherheit zu fördern. Alternative Maßnahmen – wie die Ausweitung und Intensivierung von Verkehrskontrollen und behördlicher Ermittlungstätigkeit – erscheinen im Hinblick auf die Steigerung der Verkehrssicherheit zielführender und deutlich effektiver.