



Berlin / Bonn, April 2013

Stellungnahme des Deutschen Verkehrssicherheitsrates

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Viertes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze“
(Reform des Verkehrszentralregisters) auf Bundestags-Drucksache 17/12636 zur
Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen
Bundestages am 17. April 2013

Vorbemerkung:

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) hat von Beginn der Debatte, die spätestens seit der Empfehlung des 47. Verkehrsgerichtstages 2009 und der Aufnahme des Reformwillens hinsichtlich des Verkehrszentralregisters in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP nach der Bundestagswahl 2009 geführt wurde, die **Notwendigkeit einer Reform** der bestehenden Regeln betont und die Reformabsicht **ausdrücklich begrüßt**. Der **Vorstand des DVR** beschäftigte sich intensiv mit dem Thema und fasste auf Basis der im DVR-Vorstandsausschuss Recht hierzu geführten Diskussion am 19.04.2012 einen **Beschluss**.

Die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Referentenentwürfen in der ersten Fassung vom 29.10.2012 haben wir sowohl durch eine ausführliche schriftliche Stellungnahme, als auch durch die **Beteiligung an der Verbändeanhörung** am 09.11.2012 im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wahrgenommen. Für die Möglichkeit, dies auch als Sachverständige in der Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung tun zu können, bedanken wir uns. Die vorliegende Stellungnahme behandelt die Schwerpunkte der VZR-Reform der Übersichtlichkeit halber anhand der **Reihenfolge**, wie diese in den „**Eckpunkten** für die Ausarbeitung der Neuregelungen des bisherigen Verkehrszentralregisters (VZR)“ vom 29.10.2012 vom BMVBS versandt wurden, mit Verweis auf die entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf.

Neue Begrifflichkeit:

Der DVR **begrüßt** sowohl die **Umbenennung** von Verkehrszentralregister zu Fahreignungsregister (FaER), als auch die von Mehrfachtäterpunktesystem zu Fahreignungsbewertungssystem. Beide Bezeichnungen verdeutlichen, dass die **Fahreignung in den Mittelpunkt** des neuen Systems gestellt werden soll. Das ist aus Sicht der Verkehrssicherheit ausdrücklich wünschenswert, denn diese Frage muss im Zentrum bei der Betrachtung einer jeden Fahrerkarriere ebenso wie möglichen Bewertungen und Interventionsmöglichkeiten im neuen Fahreignungsregister stehen.

Regelungen über die Erfassung im Fahreignungsregister (FaER):

Sehr **positiv** stellt sich aus Sicht des DVR die grundsätzliche Ausrichtung der VZR-Reform auf eine **Konzentration auf die** für die **Verkehrssicherheit** relevanten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten dar. Selbstverständlich müssen auch Straftaten, die im Zusammenhang mit einem Kraftfahrzeug begangen werden, geahndet werden. Hierfür ist das Strafrecht das richtige Rechtsgebiet, ohne dieses in Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Fragen der Fahreignung zu bringen.

Dass im Rahmen der Reform **alle** im FaER zu erfassenden **Straftaten und Ordnungswidrigkeiten abschließend** in der Anlage 13 zur Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) abschließend **aufgeführt** werden, ist für eine Stärkung der Transparenz für die Verkehrsteilnehmer **sinnvoll**. Dies schafft Klarheit und Rechtssicherheit.

Ebenfalls zur **Klarheit und Transparenz** trägt die Schaffung einer **neuen Systematik der Punkteverteilung und Bewertung** bei. Dies lässt für die Betroffenen eine einfachere Erkennbarkeit, welcher Verstoß in welcher Weise bewertet wird, zu. Diese können auch leichter erkennen, welche Maßnahmen der Fahrerlaubnisbehörden zu erwarten sind. Da nun bei einem niedrigeren Punktestand die Fahrerlaubnis entzogen werden soll, ist aus Sicht der Verkehrssicherheit **gegen die geringere Differenzierung** im Vergleich zu den vier verschiedenen Punktekategorien des alten Systems **nichts einzuwenden**. Grundsätzlich steht der **DVR** auch einer Erweiterung der ursprünglich geplanten Zwei-Punkte-Differenzierung hin zu einer **Erweiterung um einen dritten Punkt offen gegenüber**.

Bestimmungen über die Führung des Fahreignungsregisters - FaER

Der DVR **begrüßt die Einführung fester Lösungsfristen** im Sinne der Klarheit für die Verkehrsteilnehmer und die damit verbundene Steigerung der Regelakzeptanz. Das gilt auch für den **sinnvollen Wegfall der Tilgungshemmung**. **Positiv** bewertet der DVR die Absicht, zukünftig **bei Alkohol- und Drogendelikten unmittelbar die zuständige Fahrerlaubnisbehörde zu informieren**. Das gibt

dieser die Möglichkeit, Auffälligkeiten im Zusammenhang mit diesen die Verkehrssicherheit besonders gefährdenden Delikten frühzeitig wahrzunehmen und die Fahrerkarriere genau zu beobachten.

Die **Anhebung** der Verwarnungsgeldobergrenze auf 65 € und der Eintragungsgrenze auf 70 € begrüßt der DVR als systemimmanent **sinnvoll im Rahmen des neuen Bewertungssystems**. Zudem beziehen sich diese Erhöhungen auf Verstöße, die die Verkehrssicherheit oft massiv gefährden und daher auch angemessen sanktioniert werden sollten. Das gilt auch vor dem Hintergrund der Bußgeldhöhen in anderen europäischen Ländern.

Im Sinne der Transparenz ist es für die Betroffenen **positiv**, ihren **Punktstand** aus dem FaER **abfragen** zu können. Das gilt ebenso für das Vorhaben, bei Verstößen dem Betroffenen unmittelbar eine mögliche Punkterelevanz mitzuteilen.

Übergangsregelungen

Der DVR **begrüßt**, dass mit der Einführung des neuen Systems **keine generelle Amnestie** für Verkehrssünder gewährt wird und die in § 65 Abs. 3 Nummer 4 StVG vorgeschlagenen **Regelungen zur Überführung bestehender Punkte**.

Regelungen des Fahreignungs-Bewertungssystems

Ein zentraler Punkt in der Debatte um das Reformvorhaben ist die Einrichtung eines neu konzipierten **Fahreignungsseminars**. Es ist aus Sicht der Verkehrssicherheit das **Herzstück der VZR-Reform**. Als rehabilitative Interventionsmaßnahme für auffällig gewordene Kraftfahrer soll es diese zu **Verhaltensänderungen** bewegen und hat hierfür bei **qualitativ hochwertiger Ausgestaltung** auch **großes Potenzial**. Daher hat der DVR sich diesem Gebiet der VZR-Reform mit besonderer Intensität gewidmet.

Der DVR **begrüßt** deshalb einige der **Änderungen**, die sich nach der Besprechung mit den Vertretern der Länder und der Anhörung mit den beteiligten Verbänden ergeben haben, da sie sich unserer Ansicht nach sehr positiv auf die Qualität des neuen Fahreignungsseminars auswirken werden:

- Die Beibehaltung der Seminare für die Lehrgangleiter, die die Leiter der Seminare ausbilden (sog. **Mutterseminare**)
- Die Zulassung **verschiedener Lehrmethoden** im Rahmenlehrplan für die Fahreignungsseminare

Verbesserungsvorschläge des DVR zum Fahreignungsseminar

Bei einigen Punkten des Fahreignungsseminars, die im Folgenden erläutert werden, könnte sich der DVR noch **weitergehende Lösungen** vorstellen und hat daher **detaillierte Änderungsvorschläge** erarbeitet.

- **Beibehaltung** der Möglichkeit zum **freiwilligen Seminarbesuch mit Abzug von Punkten**
- **Engere Verzahnung** zwischen verkehrspsychologischen und verkehrspädagogischen Teil des Fahreignungsseminars
- Detaillierte Regelungen zur **Qualitätssicherung und Evaluation** des Fahreignungsseminars
- Änderungen im Begründungsteil hinsichtlich der **Bewertung der bestehenden Aufbauseminare**

Fahreignungsseminar, 1.: Freiwilliger Seminarbesuch

Im Rahmen der gesellschaftlichen Debatte um die VZR-Reform wurde bei den Fahreignungsseminaren in der medialen und politischen Diskussion in letzter Zeit (z.B. in der ersten Lesung des vorliegenden Gesetzentwurfs im Plenum des Deutschen Bundestages am 15. März 2013) auch wieder die Frage aufgeworfen, inwieweit das Punktesystem ein Bonussystem beinhalten sollte, das die aus eigenem Antrieb erfolgende Teilnahme an einem solchen Fahreignungsseminar neuerer Ausgestaltung mit einem Abzug von Punkten positiv honorieren würde. Der DVR würde die Beibehaltung einer **Punkteabbaumöglichkeit** durch freiwillige Teilnahme an einem Fahreignungsseminar ausdrücklich **unterstützen**. Neben der sinnvollen Verpflichtung zu einer solchen Maßnahme bei einem Punktestand ab sechs Punkten sollte es auch bereits bei einem Punktestand von einem Punkt bis zu fünf Punkten die Möglichkeit geben, mit der Teilnahme an einem solchen Seminar seinen Punktestand wieder zu reduzieren. Dieser Anreiz würde die **Motivation zur Teilnahme** an einem solchen kostenpflichtigen, aber der Verkehrssicherheit dienlichen **Seminar, erhöhen**. Eine diesbezügliche Änderung könnte in § 4 Abs. 5 Nummer 1 StVG erfolgen.

Beim Punktebewertungssystem geht es nicht um straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen, sondern um präventive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Hauptziel des Fahreignungsseminars ist es, das Verhalten von auffälligen Kraftfahrern dahingehend zu verändern, dass diese zukünftig **regelkonformer, sicherer und risikoärmer** am Straßenverkehr teilnehmen und damit Gefahren für Leib oder Leben anderer Verkehrsteilnehmer abgewendet werden.

Dabei kann eine freiwillige Teilnahme an einem Fahreignungsseminar die Vermeidung von Nachteilen, aber auch die Inanspruchnahme von Vorteilen zur Folge haben. Gerade die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Vorteilen stellt eine hohe Motivation dar, sein Verhalten zu ändern. Mit einer freiwilligen Teilnahme, verbunden mit einem Bonus, noch vor Eintritt des Zeitpunktes der unumgänglichen, obligatorischen Teilnahme, ist die **Bereitschaft zur Änderung von Verhalten höher**. Die Entscheidung zur Teilnahme erfolgt **selbstgesteuert** und **eigenverantwortlich** und wird so einen **größeren Effekt** aufweisen als eine **"erzwungene" Teilnahme**. Dies wurde explizit in der in der Begründung zum Gesetzesentwurf herangezogenen Evaluation von Kolberg-Ramm 2005 (vgl. u.a. S. 68) beschrieben: *„Gibt es eine Veränderung in der Schwere der Verstöße nach einem Besuch eines Aufbauseminars und unterscheiden sich Seminarbesucher hinsichtlich dieser Verstöße von den Kontrollgruppen? (...) Während des zweijährigen Legalbewährungszeitraums reduzierte sich der Anteil der Straftaten an den Gesamteintragungen bei allen Probanden. Eine deutliche Reduktion des Anteils der Straftaten zeigt sich bei Seminarteilnehmern, die die Nachschulung freiwillig absolvierten. Verglichen mit einem 2-jährigen Zeitraum vor Seminarbeginn reduzierte sich hier der Anteil signifikant um 64%.“*

Vergleichbare Effekte konnten z.B. auch im Rahmen der schulischen Bildung belegt werden. Bätz, Damerau, Höschen und Wilde (Universität Bielefeld, 2008) zeigten Effekte auf, die freiwilliges Lernen in Zusatzangeboten nach sich ziehen. Dabei begründen sie diese Effekte mit der Selbstbestimmungstheorie (Self-Determination Theorie SDT, Deci & Ryan, University of Rochester, 1985, 1993, 2000), die besagt, dass Selbstbestimmtheit (selbstgesteuert) die Qualität der Motivation einer handelnden Person bestimmt.

Das immer wieder geäußerte Argument, eine Teilgruppe der wiederholt auffällig werdenden Personen, wolle ihr Verhalten gar nicht verändern, könne sich dann aber durch freiwillige Teilnahme am Fahreignungs-Seminar gewissermaßen "freikaufen", geht fehl, weil es darauf nicht ankommt. Gerade weil das **Punktesystem** nicht der Sanktionierung des Fehlverhaltens Einzelner, sondern der **Gefahrenabwehr dient**, ist eine Abwägung zu treffen, zwischen dem möglichen Missbrauch einer Punkteabbaumöglichkeit durch Einzelne und dem Schutz vieler anderer Verkehrsteilnehmer. Sofern es gelingt, eine Vielzahl von Personen durch die Einräumung der Möglichkeit einer freiwilligen Teilnahme am Fahreignungsseminar frühzeitig verhaltensändernd positiv zu beeinflussen, wirkt sich dies zielführend auf die Abwehr von Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer aus.

Der DVR geht davon aus, dass eine Teilnahme am neu konzipierten Fahreignungsseminar, bei vielen Teilnehmern, das Verhalten im Straßenverkehr positiv beeinflussen wird. Von daher ist es sinnvoll, mit einem Anreiz dafür zu sorgen, dass **möglichst viele auffällig gewordene Verkehrsteilnehmer** freiwillig und in einem frühen Stadium des Punktbewertungsverfahrens das Seminar besuchen. Insofern spricht sich der DVR ausdrücklich dafür aus, die Möglichkeit zu eröffnen,

freiwillig am Fahreignungsseminar teilzunehmen **und dafür einen oder mehrere Punkte abbauen** zu können. Damit wäre der Zweck des Punktesystems - die Gefahrenabwehr - frühzeitig erfüllt.

Fahreignungsseminar, 2.: Abstimmung zwischen Verkehrspädagogik und Verkehrspsychologie

Im § 4a Abs. 2 StVG und im § 42 Abs. 1 FeV wird gefordert, dass sich die **Seminarleiter der beiden Teilmaßnahmen** durch gegenseitige Information aufeinander **abzustimmen** haben. Wie diese Abstimmung durchgeführt wird und welcher Inhalt ihr zugrunde gelegt werden soll, ist zur Zeit nicht festgelegt.

Unter **didaktischen Gesichtspunkten sollte folgender Aufbau und folgende Abstimmung** erfolgen (siehe Schaubild auf Seite 7):

Das erste zu besuchende Modul ist das Modul 1 Verkehrspädagogik mit dem Seminarüberblick. Der Seminarleiter Verkehrspädagogik informiert den Seminarleiter Verkehrspsychologie nach der Durchführung des Modul 1 über die individuelle Fahrerkarriere (Nr. 2), den durchgeführten deliktbezogenen Baustein 6.1 sowie die Arbeitsaufträge aus der Nr. 8 Übungen zur Selbstbeobachtung.

Das zweite zu absolvierende Modul ist das Modul 1 Verkehrspsychologie. Dabei hat der Seminarleiter Verkehrspsychologie die Informationen unter Punkt 1 (innere, äußere Bedingungen) zu berücksichtigen. Mit den Bausteinen Nr. 3 und 4 hat der Seminarleiter Verkehrspsychologie auch die Durchführung des Bausteins 8 (Übungen zur Selbstbeobachtung) zu unterstützen.

Das dritte zu besuchende Modul ist das Modul 2 Verkehrspädagogik. Dabei hat der Seminarleiter Verkehrspädagogik nach Abschluss den Seminarleiter Verkehrspsychologie über die Ergebnisse des Punkts 9 (Hausaufgabe) zu unterrichten.

Das vierte zu besuchende Modul ist das Modul 2 Verkehrspsychologie.
Das fünfte zu besuchende Modul ist das Modul 3 Verkehrspsychologie.

Die beschriebene Vorgehensweise kann in § 4a StVG und § 42 FeV **wie folgt normiert werden:**

§ 4a Absatz 2 StVG Fahreignungsseminar

Das Fahreignungsseminar besteht aus einer verkehrspädagogischen und aus einer verkehrspsychologischen Teilmaßnahme, die aufeinander (nach § 42 FeV) abzustimmen sind. (...). Das Nähere regelt die FeV.

§ 42 StVG Fahreignungsseminare

(1) Das Fahreignungsseminar besteht aus einer verkehrspädagogischen und aus einer verkehrspsychologischen Teilmaßnahme. Das Seminar beginnt mit dem Modul 1 der verkehrspädagogischen Teilmaßnahme und ist in folgender Reihenfolge zu durchlaufen:

1. Modul 1 Verkehrspädagogik
2. Modul 1 Verkehrspsychologie
3. Modul 2 Verkehrspädagogik
4. Modul 2 Verkehrspsychologie
5. Modul 3 Verkehrspsychologie

Die Teilmaßnahmen sind durch gegenseitige Informationen der jeweiligen Seminarleiter aufeinander abzustimmen.

(3) (...) anfügen nach Nr. 8

Der Seminarleiter Verkehrspädagogik hat den Seminarleiter Verkehrspsychologie über die Ergebnisse der Bausteine „individuelle Fahrerkarriere“ und „Übungen zur Selbstbeobachtung“ zu informieren und mitzuteilen, welcher deliktbezogene Baustein durchgeführt wurde.

(4) (...) anfügen nach Nr. 1

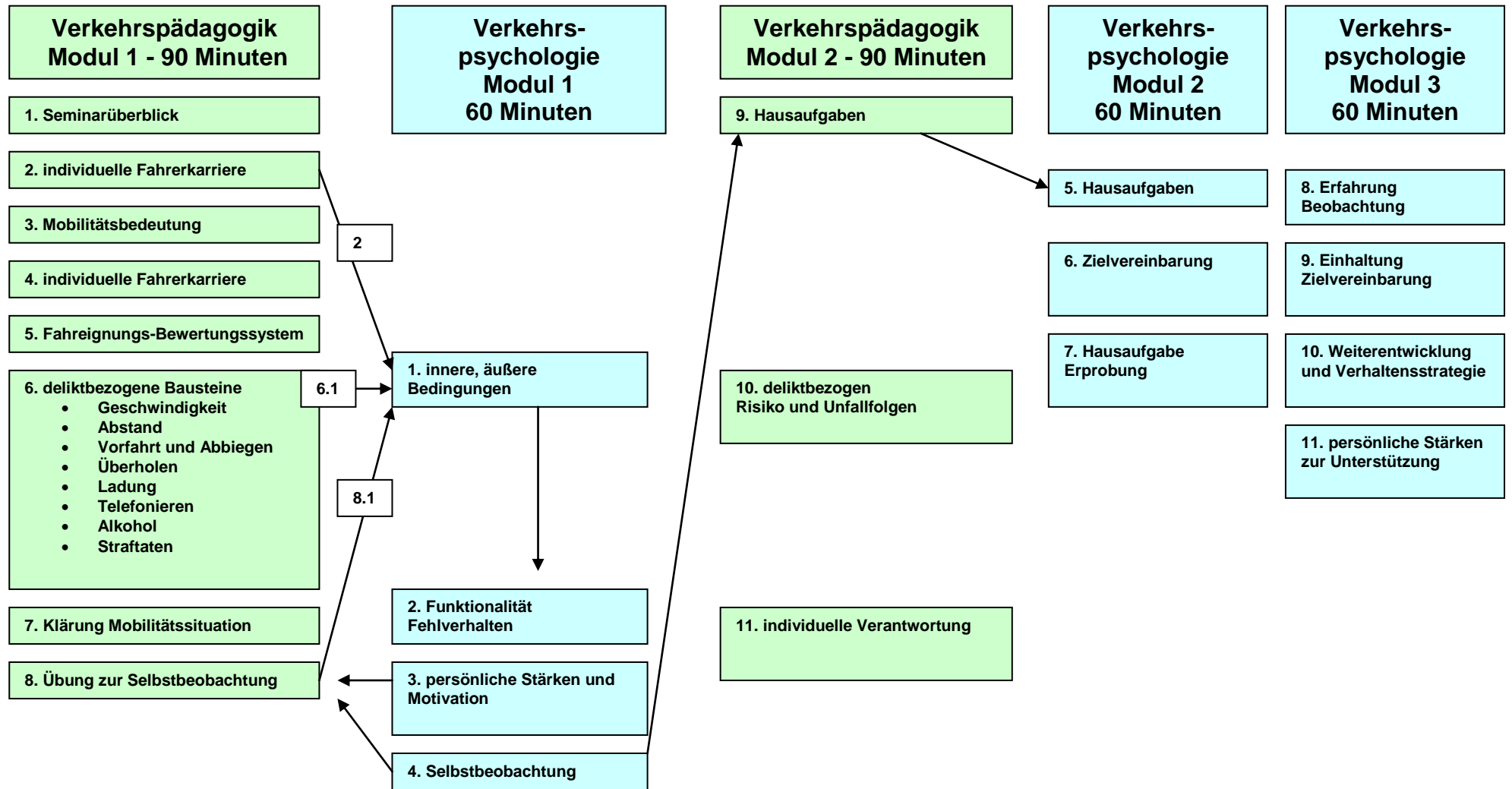
Der Seminarleiter Verkehrspädagogik hat den Seminarleiter Verkehrspsychologie über die Ergebnisse der Hausaufgabe zu informieren.

(7) (...) Sitzung 1 der verkehrspsychologischen Maßnahme dient der Verhaltensanalyse und der Entwicklung eines funktionalen Bedingungsmodells. Dabei hat der Seminarleiter Verkehrspsychologie die Informationen des Seminarleiters Verkehrspädagogik zu berücksichtigen. Sie umfasst (...).

dann anfügen nach Nr. 4

Dabei hat der Seminarleiter Verkehrspsychologie die Durchführung der „Übung zur Selbstbeobachtung“ aus der „Verkehrspädagogik“ motivierend zu unterstützen.

Schaubild 1: Fahreignungsseminar im Überblick – Abstimmungsbedarf (§ 4a Abs. 2 StVG und § 42 Abs. 1 FeV)



Im Gegensatz zu dem sehr detaillierten Lehrplan für den verkehrspädagogischen Teil **fehlt** für den **verkehrspsychologischen Teil ein Rahmenlehrplan** derzeit gänzlich. Hier sollten unbedingt noch Rahmenrichtlinien entworfen werden, damit auch die Durchführung der verkehrspsychologischen Teilmaßnahme innerhalb dafür klar vorgegebener Ziele und Leitlinien vergleichbar und evaluierbar wird. Durch den Rahmenlehrplan ließe sich darüber hinaus auch die oben angesprochene Verzahnung mit dem verkehrspädagogischen Teil optimal gewährleisten. Für die **praktische Umsetzung des Seminars** auch durch die Behörden sind **solche Vorgaben essentiell notwendig**.

Fahreignungsseminar, 3.: Qualitätssicherung und Evaluation

In der Begründung zum Fahreignungsseminar wird explizit auf die EU-Programme „DRUID“ und „ANDREA“ verwiesen. Insbesondere beim EU-Projekt „ANDREA“ wurden auch die Aufbauseminare ASF und ASP des DVR betrachtet und ausgewertet.

Wie in der Begründung zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes auf Seite 25 unter g) bereits angesprochen, werden mit dem EU-Projekt „ANDREA“ folgende Empfehlungen abgegeben, die in die rechtlichen Bedingungen eingearbeitet werden müssten:

1. Ein **Programm** muss **maßgeschneidert** zu den Defiziten der jeweiligen Zielgruppe passen. Zumindest muss eine Unterscheidung zwischen alkoholauffälligen Lenkern und Lenkern mit anderen Verkehrsverstößen und zwischen jungen Fahranfängern und erfahrenen Lenkern erfolgen.
2. **Kursleiter/innen müssen hinreichend ausgebildet sein**, um über die Kompetenz zu verfügen, eine professionelle Klient-Trainer Beziehung mit den unfreiwilligen Teilnehmern, die nur über ein geringes Problembewusstsein verfügen, aufzubauen.
3. **Qualitätssicherung ist primär Aufgabe des Staates**, denn der Hauptkunde ist die Allgemeinheit. Daher müssen Kursprogramme durch offizielle Institutionen zugelassen werden, wobei einerseits Inhalte und andererseits Voraussetzungen zu prüfen sind:
 - Das Programm muss in einem **Manual** schriftlich festgehalten sein.
 - Die **Grundausbildung**, die spezifische Zusatzausbildung sowie die Weiterbildung der Kursleiter **muss definitiv geregelt** sein.
 - **Programmevaluationen** müssen durchgeführt werden. Hierbei ist aus Sicht des DVR positiv, dass zwischenzeitlich eine Evaluation in der Begründung zum StVG-Entwurf verbindlich zugesagt wurde. Dies muss

bald mit detaillierten Regelungen ergänzt werden, um ein hohes Qualitätsniveau ebenso wie eine breite Akzeptanz des neuen Seminars dauerhaft zu gewährleisten.

Fahreignungsseminar, 4.: Begründungen zum Gesetzesentwurf

Auf Seite 52 des Gesetzesentwurfs werden die Aufbau Seminare nach § 4 StVG mit der Begründung in Frage gestellt, dass "kein eindeutiger Wirksamkeitsnachweis" der Seminare "erbracht werden konnte". Damit wird ein falscher Eindruck erweckt, da hierzu bisher noch gar keine Evaluation stattgefunden hat. Wir schlagen vor, diesen Satz zu streichen und stattdessen die Neuentwicklung des Seminars folgendermaßen zu begründen: "Durch die im Vergleich zum bisherigen Aufbau Seminar neu hinzugekommene verkehrspsychologische Komponente wird auf das Verhalten der Fahrerlaubnisinhaber in einer erweiterten Form Einfluss genommen."

Abschlussbemerkung

Abschließend möchte der DVR betonen, dass er die Reform des Verkehrszentralregisters als **einen Baustein** zur Verbesserung der Verkehrssicherheit sieht, dem zeitnah **weitere Maßnahmen wie die Verbesserung der Fahranfängervorbereitung folgen** sollten, um die Ziele des Verkehrssicherheitsprogramms 2011-2020 der Bundesregierung und des vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Antrages „Die Verkehrssicherheit in Deutschland weiter verbessern“ (Drs 17/5530) erreichen zu können.