

Straßenverkehrssicherheit als Kernproblem der Inneren Sicherheit

Dieter Müller

Einleitung

Innere Sicherheit und Verkehrssicherheit sind unbestritten zwei Themen von existenzieller Bedeutung für das Zusammenleben der Menschen in unserer Gesellschaft. Aber in welchem Verhältnis diese beiden staatlichen Aufgabenstellungen zueinander stehen und ob etwa Wertungsunterschiede bestehen sind zwei interessante Fragen, denen dieser Aufsatz näher nachgehen möchte. Doch zunächst einige wichtige Fakten, die es wert sind, öfter in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gehoben zu werden als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist.

In jedem Jahr fordert die Teilnahme am Straßenverkehr in Deutschland aufs Neue zwischen 6.000 und 7.000 Menschenleben bei gleichzeitig ca. 500.000 Verletzten¹. Diese Zahlen stagnieren seit langen Jahren auf hohem Niveau, ohne dass bislang die zahlreichen Sicherheitsaktivitäten, die von staatlicher Seite und nichtstaatlichen Organisationen unermüdlich praktiziert werden, zu einer merklich messbaren Absenkung bei den genannten Unfallfolgen und den zugrunde liegenden Hauptunfallursachen geführt hätten. Im Klartext gesprochen gehen die absoluten Zahlen tatsächlich zwar seit kurzer Zeit beständig zurück und bestätigen damit auf den ersten Blick den Erfolg der insgesamt in staatlicher Verantwortung praktizierten Verkehrssicherheitsarbeit in Deutschland, sie sind aber nach wie vor absolut betrachtet für eine wertorientierte Gesellschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland viel zu

¹ Das bedeutet, um es für bislang mit dieser Thematik nicht vertraute Leser einmal plastisch zu verdeutlichen, nicht mehr und nicht weniger als jährlich 60 bis 70 mal die Gesamtanzahl der bei dem verheerenden ICE-Zugunglück von Eschede getöteten Fahrgäste oder alle zwei bis drei Jahre das Ausräumen der Einwohnerzahl einer Kleinstadt.

hoch, als dass man mit dem relativ geringen Erfolg staatlicher Aktivitäten zufrieden sein könnte².

Überdies gibt es ernst zu nehmende Hinweise darauf, dass der absolute Rückgang der Zahlen von durch Verkehrsunfälle getöteten und verletzten Personen nahezu ausschließlich auf eine Zunahme der passiven Fahrzeugsicherheit sowie eines deutlich größeren Erfolges der präklinischen Notfallmedizin zurückzuführen ist. Sollten sich diese beiden Vermutungen in künftigen verkehrswissenschaftlichen Untersuchungen objektiv bestätigen, wären starke Zweifel an der Qualität des derzeit praktizierten Konzepts der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit anzumelden.

Wie prekär die Sicherheitslage auf deutschen Straßen tatsächlich seit vielen Jahren ist, zeigt ein Blick auf die nachfolgende Tabelle der im Straßenverkehr in den Jahren von 1997 bis 2002 verletzten und getöteten Menschen.

Geschädigte Personen bei Unfällen im Straßenverkehr

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Getötete						
Alle Altersgruppen	8.549	7.792	7.772	7.503	6.977	6.842
unter 15 Jahre			317	240	231	216
15 – 18 Jahre			391	336	286	318
18 – 25 Jahre	1.942	1.724	1.694	1.736	1.606	1.550
25 – 65 Jahre			4.061	3.876	3.571	3.522
65 und mehr Jahre	1.381	1.328	1.306	1.311	1.283	1.236
Verletzte						
Alle Altersgruppen	501.094	497.319	521.127	504.074	494.775	476.413
unter 15 Jahre			48.867	45.141	42.574	41.047
15 – 18 Jahre			35.946	33.578	31.383	30.923
18 – 25 Jahre	107.512	109.219	114.526	111.210	108.851	102.339
25 – 65 Jahre			285.022	277.002	274.211	264.097
65 und mehr Jahre	33.127	32.958	35.441	36.327	37.066	37.467

(Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland, nachzulesen im Internet unter der Adresse www.destatis.de, Stand der Daten 10. Juni 2003)

² Ebenso *Hilse, Hans-Günter*, „Auswahl und Ausbildung von Polizeiführern zu einer an Leitlinien orientierten Verkehrssicherheitsarbeit“, in: ZVS 45 (1999), S. 112.

Eine pauschale Betrachtung dieser erschreckenden Bilanz des Straßenverkehrs in Deutschland verbietet sich bereits aus wissenschaftlichen Gründen. Bei allen pauschal behaupteten Erfolgen sind nämlich auch Negativtendenzen sichtbar. Wirft man also einen näheren Blick auf die Gruppe der 15 – 18jährigen, so zeigt sich von 2001 zu 2002 bei den Getöteten ein Anstieg um ca. 11 %. Ferner ergibt sich bei der Bilanz der Verletzten in der Altersgruppe der Senioren von 65 Jahren und älter ein von 1998 bis zum Jahr 2002 festzustellender stetiger Anstieg um 13,68 %, der das Problem der Verkehrssicherheit von Senioren als eines der wichtigsten Zukunftsprobleme erkennbar werden lässt.

Betrachtet man nun die Reaktionen auf die oben genannten und in regelmäßigen Abständen publizierte Zahlen, so ist in der Politik wie auch in der Öffentlichkeit nur äußerst selten ein Aufschrei der Empörung über die Gesamtanzahl der Verkehrsoffer zu bemerken. Allenthalben werden also diese alljährlich Hunderttausende von Verletzten und Getöteten als Blutzoll des Straßenverkehrs wenn nicht akzeptiert, so doch zumindest ohne größere Klagen hingenommen.

Um es noch einmal ausdrücklich zu betonen: Als im Sinne der Verbesserung der Verkehrssicherheit kontraproduktiv und überdies den Bundesbürgern eine trügerische Sicherheit suggerierend sind relative „Erfolgsmeldungen“ wie etwa die zurzeit kursierende Feststellung des statistischen Bundesamtes zur prozentualen Abnahme der Unfall- und Opferzahlen im ersten Halbjahr 2003 gegenüber dem ersten Halbjahr 2002 zu sehen³. Gerne werden solche Tendenzen von Politikern verallgemeinernd zum Beweis für eine erfolgreiche Tätigkeit der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich herangezogen, ohne dass diese bloße pauschale Behauptung mit irgendeiner wissenschaftlichen Untersuchung zu belegen wäre.

³ Etwa eine aktuelle Meldung bei *n-tv* aus dem August 2003, nachzulesen im Internet unter der Adresse <http://www.n-tv.de/3179404.html>. Zu Recht wird diese unkritisch tradierte Praxis als „Ritual“ bezeichnet von *Schlanstein, Peter*, „Verkehrssicherheit im Wettbewerb“, in: *ZVS* 49. Jg. (2003), S. 66 ff.

Innere Sicherheit und Verkehrssicherheit

Stellt man als innenpolitisch interessierter Betrachter der deutschen Politiklandschaft einen Vergleich zwischen der Sicherheit im Straßenverkehr und anderen Bedrohungslagen wie etwa der Sicherheit vor terroristischen Angriffen oder anderen aktuellen Themen der Inneren Sicherheit an, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass diese anderen Themen im Vergleich mit ihrer tatsächlichen Bedrohung für die Sicherheit der Menschen in Deutschland durchaus höhere und vor allem nachhaltigere Aufmerksamkeit zuteil wird, als dies gegenüber der Verkehrssicherheit der Fall ist⁴.

Weiterhin ist es bemerkenswert, dass Einzelthemen der Inneren Sicherheit wie der „Anti-Terror-Kampf“ derart erfolgreich in die politische Diskussion eingebracht bzw. in das Bewusstsein der Öffentlichkeit eingepflanzt werden, dass andere Themen dahinter wenn nicht gar vollständig verschwinden so doch zumindest zu bloß noch schemenhafter Konsistenz verblassen. Könnte es etwa sein, dass diese Wahrnehmungsunterschiede teilweise durch ein faktisches Informationsgefälle entstehen, das künstlich produziert und womöglich bewusst gesteuert wird? Jedenfalls werden Meinungsströmungen in der Gesellschaft von den Akteuren der innenpolitischen Szene etwa in Krisenzeiten – man denke an die Zeit der RAF zurück oder erinnere sich an die Monate nach dem 11. September 2001 – dazu genutzt, aktuelle politische Lagen erfolgreich dazu zu instrumentalisieren, um eigene Interessen wie etwa Gesetzesinitiativen oder Umstrukturierungen in der Organisation bestimmter Behörden zu befördern.

Verbleibt es aber nicht nur bei diesem offensichtlich zu konstatierenden Aufmerksamkeitsgefälle, sondern tritt dazu vielleicht auch noch eine grundsätzliche Haltung geringerer Wertschätzung gegenüber dem Problem der Verkehrssicherheit und der damit zwangsläufig verbundenen Verkehrssicherheitsarbeit hinzu, so kann man nur zu dem Schluss gelangen, hier werde ein tatsächlich existierendes

⁴ So sucht man das Thema Straßenverkehrssicherheit im innenpolitischen Programm der Bundesregierung 2002 – 2006 (www.bmi.bund.de) leider vergebens.

existenzielles Problem für die in Deutschland lebenden Menschen weitestgehend ignoriert.

So aber lautet tatsächlich die derzeitige Bilanz in der Inneren Sicherheit in Deutschland, die dem Problem der Sicherheit im Straßenverkehr seit Jahren faktisch nicht die Aufmerksamkeit angedeihen lässt, die dringend erforderlich wäre.

Es mag für diese geringe Wertschätzung die Tatsache eine Rolle spielen, dass die bei den Innenministerien von Bund und Ländern organisatorisch angesiedelte Thematik der Inneren Sicherheit bundespolitisch schon allein aus dem Grund mehr auf andere Bereiche als Verkehrssicherheitsthemen zugeschnitten ist, weil der Bundesinnenminister bereits seit der Regierungsübernahme durch das Kabinett Schröder mit dem erfahrenen Politprofi und stringenten Innenpolitiker Otto Schily stets derselbe geblieben ist. Dem gegenüber bietet die Liste der Bundesverkehrsminister während der vergangenen Regierungszeit des Kabinetts Schröder einen bunten Reigen von bereits vier Ministern vollkommen unterschiedlicher Charaktere (Müntefering, Klimmt, Bodewig und Dr. Stolpe), von denen sich nicht ein einziger der vier genannten Politiker – womöglich mangels fachlicher Kompetenz in der zugegeben komplexen Materie – inhaltlich auf die Thematik der Straßenverkehrssicherheit als Hauptziel seiner Tätigkeit festgelegt hat.

Personelle Kontinuität auf der einen, innenpolitischen Seite steht damit personeller Diskontinuität auf der anderen, verkehrspolitischen Seite bei dieser bundespolitischen Betrachtung gegenüber. Damit ist bereits aus dieser für die Öffentlichkeitswirksamkeit so wichtigen bundespolitischen Sicht zu konstatieren, dass die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit in den vergangenen Jahren aus diversen Gründen einen gewichtigen Nachteil in der bundespolitischen Diskussion erlitten hat, was allein deren nicht zu vernachlässigendes „standing“ im richtungsweisenden Bundeskabinett betrifft.

Unter diesen Bedingungen wäre – zumal sich der derzeitige „Verkehrsminister“ Dr. Stolpe eher für den Aufbau Ost und allenfalls noch für die wirtschaftliche Komponente des Straßenverkehrs wie etwa der Autobahn-Maut zuständig fühlt – nur zu wünschen, dass die Belange der Verkehrssicherheit auf bundespolitischer Ebene ebenfalls vom Innenministerium vertreten würden. Ungeachtet dessen wäre jedoch

nach wie vor ein organisatorisch selbständiges Bundesverkehrsministerium zu wünschen, das nicht durch eine kaum überschaubare heterogene Aufgabenvielfalt zwischen Verkehr, Bauen und Wohnen sowie der Umstrukturierung der sechs östlichen Bundesländer in seiner Arbeit behindert würde.

Ein weiterer nachteiliger Faktor tritt aus Sicht der Verkehrspolitik bei Betrachtung der Länderebene hinzu. Die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit ist auf der zweiten wichtigen Ebene staatlichen Handelns, in den einzelnen Bundesländern, wiederum ein Arbeitsgegenstand, der in den Zuständigkeiten regelmäßig den Innenministerien (Polizei und Straßenverkehrsbehörde) und Verkehrsministerien bzw. Wirtschaftsministerien (Straßenbaubehörde) zugeordnet ist. Auch diese den Sparzwängen in öffentlichen Haushalten geschuldete wenig stringente organisatorische Aufteilung weckt den Anschein einer Zerfaserung von Belangen der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit zum Nachteil der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer wo eine Konzentration dieser gesellschaftlich so wichtigen Aufgabe in einer Hand dringend notwendig wäre.

Auf Länderebene kommen daher für eine notwendige Schwerpunktzuständigkeit in Belangen der Verkehrssicherheit jeweils die Innenministerien in Frage, bei denen die höchste Hierarchieebene der Polizei und zumeist auch die Fachaufsicht über die kommunale Straßenverkehrsbehörde ohnehin organisatorisch angesiedelt sind.

Verkehrssicherheit ist, definiert man die Innere Sicherheit als ein reales Schutzbedürfnis⁵ der Bürger vor staatlichen Eingriffen zugänglichen Sicherheitsrisiken, ein Kernproblem der Inneren Sicherheit. Dieses existenzielle Problem verdient es als reale und tagtäglich von allen Verkehrsteilnehmern erlebbare Bedrohungslage, mit gleichbleibender Tiefe in das Bewusstsein der Politik und Öffentlichkeit gehoben zu werden. Auf diese Weise würde es über die Brücke eines

⁵ Im Gegensatz zum hier nicht angesprochenen, aber nicht weniger wichtigen subjektiven Sicherheitsempfinden; vgl. dazu die beiden unlängst in dieser Reihe erschienenen Studien von *Burgheim, Joachim/Sterbling, Anton*, „Kriminalitätswahrnehmung und Lebenszufriedenheit in Hoyerswerda“, Rothenburg/OL, 1999 und „Subjektive Sicherheit und Lebensqualität in Görlitz“, Rothenburg/OL, 2000.

geschärften Gefahrenbewusstseins möglich sein, einen erheblich vereinfachten Zugang zu notwendigen Korrekturansätzen auf vielen Ebenen erreichen zu können.

Die Polizei im Fokus der Verkehrssicherheitsarbeit

Im Rahmen dieses bewusst nur Teilprobleme der Verkehrssicherheit anreißenden Aufsatzes wird insbesondere die Rolle der Polizei als organisatorischem Hauptträger der Arbeitsbelastung im Rahmen der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit aus konstruktiv kritischer Sicht hinterfragt⁶. Dazu wird die Arbeitshypothese aufgestellt, dass eine tiefer als bisher wissenschaftlich fundierte und dabei konsequent systematisch betriebene Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei neue Vorteile in der Arbeitseffizienz eröffnet, die dieser wichtigen staatlichen Arbeit auch insgesamt dienlich sein können⁷.

Eine unabdingbare Voraussetzung für diesen neuen Arbeitsansatz ist allerdings eine kritische Bestandsaufnahme bisher verwendeter Arbeitsmodelle und ihrer Rahmenbedingungen, die hier vorgenommen wird. Diese Bestandsaufnahme kann dabei angesichts der organisatorischen Aufteilung der polizeilichen Bildungsarbeit, der praktischen Polizeiarbeit sowie der noch im Anfangsstadium begriffenen empirisch fundierten Polizeiforschung auf 16 Länderpolizeien und eine Bundespolizei (BGS) allerdings nur cursorisch sein⁸.

⁶ Zur konzeptionellen Arbeit in Sachen Verkehrssicherheit vgl. grundlegend und bis heute unerreicht geblieben das Werk von *Hilse, Hans-Günter/Schneider, Walter*, „Verkehrssicherheit – Handbuch zur Entwicklung von Konzepten“, Stuttgart 1995; vgl. dazu aber auch den Aufsatz von *Schlanstein, Peter*, Optimierung der Verkehrsunfallbekämpfung, in: PVT Heft 1/2002, S. 28 ff.

⁷ Unter „systematischer Verkehrssicherheitsarbeit“ wird im folgenden eine planvolle, stets an allen für die Arbeit relevanten aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen orientierte Arbeit für die Verkehrssicherheit verstanden. Da der Autor überdies aufgrund seines empirisch fundierten Erfahrungshorizonts ausschließlich aus Sicht der Polizei sprechen kann, bleibt es den kritischen Lesern überlassen, ob aus ihrer Sicht eine Übertragbarkeit der hier gezogenen Feststellungen und Schlüsse auf anderen Bereiche der staatlichen Arbeit in Sachen Verkehrssicherheit gesehen wird; vgl. zu dieser Thematik auch schon den Aufsatz des Verf. „Systematische polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit – Versuch einer Bestandsaufnahme“, in: ZVS 48. Jg. (2002), S. 150 ff. Zukunftsweisende Ansätze aus den Reihen der Polizei berichtet z. B. *Schlanstein*, S. 66 ff.

⁸ Eine länderübergreifende umfassende Untersuchung der Verkehrssicherheitsarbeit der verschiedenen Länderpolizeien fehlt bislang. Im Übrigen bildet auch der BGS im Rahmen seiner verschiedenen Überwachungsaufgaben eine bislang allerdings kaum wahrgenommene und leider stark unterschätzte bzw. vernachlässigte Säule der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit.

Es ist bereits auf Grund des Selbstverständnisses und des wissenschaftlichen Anspruchs eine beständige Aufgabe der neuen Polizeifachhochschulen bzw. der Fachbereiche Polizei im Studium für den gehobenen Polizeivollzugsdienst, den hier vorgenommenen Überblick für den Bereich ihrer Bundesländer zu vervollständigen. Gerade der Polizeinachwuchs für den gehobenen Dienst wird auf Grund seines anspruchsvollen Aufgabenzuschnitts nach Beendigung des Studiums zukünftig auch in den Ergebnissen seiner Arbeit stärker an wissenschaftlichen Maßstäben zu messen sein.

Die vorgenannte Prämisse gilt um so mehr für die Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup (PFA), die den gesamten höheren Polizeivollzugsdienst der Bundesländer und des BGS aus- und fortbildet. Es bedeutet gerade aus Sicht der staatlichen und insbesondere der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit nach wie vor einen schwer wiegenden organisatorischen und mangelnder Konsequenz in der verantwortlichen Politik geschuldeten Mangel, dass die PFA noch keinen zu den Prinzipien der Wissenschaft noch verbindlicher verpflichtenden Universitätsstatus besitzt. Tiefgreifende Synergieeffekte und ein fruchtbarer Austausch mit zahlreichen anderen Hochschulen und Wissenschaftlern gehen somit weiterhin bereits im Ansatz verloren⁹. Gegenüber dem engagierten Personal der PFA bedeutet dieser kaum mehr als zögerlich zu bezeichnende Entscheidungsprozess einerseits einen Affront und andererseits ein Hemmschuh für greifbar vorhandene Entwicklungsperspektiven. Im Ergebnis wurde die wissenschaftliche Entwicklung in der Polizei durch die verschiedenen persönlich verantwortlichen Bedenkenräger und Bürokraten massiv behindert. So ist es lediglich auf die nicht nachlassenden Einzelinitiativen von Verantwortungsträgern in der PFA zurück zu führen, dass wissenschaftliche Kontakte auch unter dem derzeit geltenden Organisationsstatut erfolgreich installiert und gepflegt werden konnten.

⁹ An dieser Stelle sei beispielsweise nur der bis heute praktizierte wissenschaftliche Luxus zu nennen, dass zahlreiche wichtige wissenschaftliche Untersuchungen aus dem Verkehrsbereich quasi als Verschlussachen der Verkehrswissenschaft vorenthalten bleiben. Die PFA soll nach aktuellen Informationen ihres Präsidenten aus dem Frühjahr 2003 erst im Jahr 2008, nach erfolgter Akkreditierung den seit 20 Jahren erfolglos angestrebten Universitätsstatus erhalten.

Vom Sinn einer polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit in der EU

Konkrete planerische und spätere operative Arbeit in Sachen Verkehrssicherheit beginnt mit einer profunden Vertretung der Verkehrsexperten aus den Reihen der Polizei in den verschiedenen verkehrspolitischen Gremien auf der europäischen Bühne sowie nationaler und kommunaler Ebene in Deutschland. Dort werden die wichtigen Normen gesetzt und politischen Rahmenbedingungen ausgehandelt, unter denen die Verkehrssicherheitsarbeit vor Ort stattfinden und tatsächlich möglichst reibungslos funktionieren muss. Nur wer direkten Einfluss auf die Gestaltung dieser äußeren, vielfach juristischen Rahmenbedingungen nimmt, kann diese später in einem zweiten Schritt inhaltlich seinen Gegebenheiten und Wünschen anpassen.

Die Arbeit in Sachen Verkehrssicherheit im EU-Maßstab wird an dieser Stelle aus dem einfachen Grund angesprochen, weil neben der unbestrittenen Vorrangstellung des EU-Rechts gegenüber dem nationalen Recht die grenzüberschreitende bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zunehmend an Bedeutung gewinnt. Bereits heute kann es sich keine deutsche staatliche Ebene nebst ihren führenden Institutionen erlauben, sich von europäischen Erkenntnis- und Entscheidungsprozessen abzukoppeln, ohne dadurch massive Nachteile zu erleiden. Dies gilt auch für die Institution der Polizei¹⁰. Wie sieht jedoch die Praxis aus?

Ein systematisch begleiteter fachlicher Austausch von Beamten der Verkehrspolizei findet nach derzeitigem Kenntnisstand auf europäischer Ebene, wenn überhaupt, lediglich bilateral auf der wichtigen Basis persönlicher Kontakte statt. Ein der Institution **EUROPOL** im internationalen Austausch fachlicher Meinungen vergleichbares europäisches Gremium für die Verkehrspolizei existiert derzeit noch nicht. Dadurch werden nach wie vor wichtige theoretische und praktische Arbeitsansätze verschenkt, die insbesondere über einen die Staatsgrenzen überschreitenden fruchtbaren fachlichen Austausch von Verkehrsexperten gefördert werden könnten.

¹⁰ Vgl. zur überragenden Bedeutung des EU-Rechts in vielen Bereichen bereits das EU-Fahrerlaubnisrecht sowie das Recht der Sozialvorschriften. In jeder Hinsicht zu begrüßen sind daher fortschrittliche Fortbildungsaktivitäten wie z. B. die von der PFA in loser Folge veranstalteten EURO-Seminare zu Fragen der Verkehrssicherheit, näher dazu *Hilse*, in: *Hilse/Schneider*, S. 43.

Im Gegensatz zu dieser bedenklichen Lücke in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit besteht zwischen den staatlichen und halbstaatlichen verkehrswissenschaftlichen Forschungsinstituten seit langem ein fruchtbarer Austausch von Meinungen und Konzepten, an dem die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) oft federführend beteiligt ist. Diese vertiefte internationale Zusammenarbeit, die insbesondere im Rahmen von EU-Forschungsprojekten und auf internationalen Kongressen – leider zu nahezu 100 % ohne personelle polizeiliche Beteiligung – bestens gepflegt wird, ist auch und gerade aus deutscher Sicht, dringend notwendig; denn gerade in den Reihen der EU-Staaten nehmen die Unfallstatistiken der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf ein Zurückdrängen der absoluten Anzahl von Verkehrstoten im Straßenverkehr im Vergleich lediglich einen Platz im oberen Mittelfeld ein. Die nachfolgende Tabelle stellt die Anzahl der Verkehrstoten in den Jahren 1993 bis 1997 bezogen auf jeweils eine Million Einwohner im EU-Maßstab dar und zeigt, dass Deutschland unter den Staaten der EU lediglich den wenig befriedigenden Rang Nr. 6 einnimmt.

Zahl der Verkehrstoten pro Million Einwohner in der EU*

	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien	165	168	143	134	134
Dänemark	108	105	112	98	93
Deutschland	123	121	116	107	104
Griechenland	209	216	231	197	210
Spanien	163	143	147	140	143
Frankreich	172	156	153	147	144
Irland	121	113	122	125	129
Italien	126	124	122	116	117
Luxemburg	197	162	172	172	143
Niederlande	81	85	86	76	75
Österreich	161	167	151	128	137
Portugal	274	253	273	275	254
Finnland	96	95	86	79	85
Schweden	73	67	65	61	61
Großbritannien	68	65	64	64	64
EU	132	126	124	117	116

* Quelle: CARE, Community Road Accident Database, publiziert als Anhang des Berichts der Europäischen Kommission „Prioritäten für die Sicherheit des Strassenverkehrs in der EU – Fortschrittsbericht und Einstufung der Massnahmen, Brüssel 2000, S. 32.

Frappierend sind insbesondere die großen Abstände zu den auf der Rangliste an vorderer Stelle platzierten Staaten Schweden, Großbritannien, Niederlande und Finnland, die gegenüber Deutschland offensichtlich über messbar erfolgreichere Konzepte in ihrer staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit verfügen.

Auf Expertenebene wird derzeit in verschiedenen EU-Projekten an dem Aspekt der internationalen bzw. europäischen Verkehrssicherheitsarbeit geplant und gefeilt¹¹. Dieser Ansatz wird die verantwortlichen Personen gerade in den Grenzregionen zwischen zwei Schengenstaaten zukünftig vermehrt dazu drängen, sich grenzüberschreitend an einen gemeinsamen Tisch zu setzen und konkrete gemeinsam geplante Sicherheitsprojekte in die Tat umzusetzen.

Grundsätzlich anzumerken ist für den EU-Bereich, dass ein bewertender Vergleich der unterschiedlichen staatlichen Arbeitsansätze in Sachen Verkehrssicherheit – etwa im Vergleich zur gerade über die PISA-Studie in die Diskussion eingebrachte Qualitätsdebatte zur Schulausbildung – derzeit nicht in befriedigendem Maße stattfindet. Diese evident sichtbare Forschungslücke gilt es durch eine sowohl ideell als auch materiell fördernde Initiative von Verkehrspolitik und Ministerialbürokratie, auch unter dem polizeilich wichtigen föderalen Aspekt, alsbald auszufüllen.

Die Polizei ist allerdings, was als Voraussetzung für eine inhaltliche Mitsprache nicht hinweg zu denken ist, im Bereich internationaler Gremien zu Themen der Verkehrssicherheit bislang deutlich unterrepräsentiert bzw. einfach nicht vertreten¹². Der Grund dafür ist in erster Linie in der föderalen Polizeiorganisation zu finden, die ein Auftreten für Deutschland als Ganzes im Konzert der europäischen Staaten erheblich erschwert. Aber eine solche Repräsentation polizeilicher Belange und insbesondere die Implementierung spezifischen polizeilichen Fach- und Praxiswissens in die internationale verkehrswissenschaftliche Diskussion ist auch auf EU-Ebene

¹¹ Vgl. dazu das bereits durchgeführte EU-Projekt ESCAPE, das als Bestandteil des 4. EU-Rahmenprogramms unter Beteiligung des BAST durchgeführt wurde. Näher dazu der nicht nur aus polizeilicher Sicht bislang zu wenig beachtete Aufsatz von *Gelau, Christhard/Pfeiffer, Manfred*, „Methoden für die Evaluation von Maßnahmen der polizeilichen Überwachung“, in: *ZVS* 47 (2001), S. 70 ff.

¹² Die Hauptursache dürfte in der föderalistischen Aufsplitterung der Polizeiführungen liegen, die es auf der Grundlage des in Ministerien weit verbreiteten Kirchturmdenkens zunehmend erschwert, gemeinsame Vertreter zu finden.

unverzichtbar. Sonst besteht die große Gefahr, auf Dauer gänzlich bei dem unbefriedigenden Ergebnis zu verbleiben, dass die Polizei in ihrem Part der Verkehrssicherheitsarbeit lediglich die Beschlüsse übergeordneter, um polizeiliches Fachwissen amputierter und daher weniger kompetenten politischen Gremien vollzieht.

Zwar wird die PFA in Münster als kompetentes Aus- und Fortbildungsinstitut für den höheren Dienst der Polizeien des Bundes und der Länder von Organisationen anderer europäischer Staaten immer wieder stellvertretend für „die Polizei“ in Deutschland angesprochen¹³. Des weiteren besitzt die PFA als Bund-Länder-Institution auch auf Grund ihrer weit verzweigten internationalen Kontakte die notwendige Fachkompetenz, um die Polizei als Ganzes bzw. die verschiedenen Länderpolizeien international zu repräsentieren. Dennoch sollte für diese besondere Aufgabe der Vertretung polizeilicher Belange auf EU-Ebene deren hoch qualifiziertes Personal allein schon aus Gründen des notwendigen Schutzes dieser personellen Ressourcen in Absprache mit den Bundesländern entsprechend verstärkt werden.

Weit weniger als die PFA können die Bundesanstalt für Straßenwesen in Bergisch Gladbach als dem Bundesministerium für Verkehr nachgeordnetes Forschungsinstitut oder gar das Bundesministerium selbst die Verkehrspolizei und deren fachliche Belange auf internationalem Parkett repräsentieren. Beide Organisationen, die BASt und das BMV wären als Bundesbehörden mit dieser föderalen Aufgabe strukturell wie auch politisch überfordert. Überdies würde eine schon organisatorisch kaum mögliche ständige Rückkoppelung mit den Verkehrsexperten der Länderpolizeien diese Vertretung, so sie denn überhaupt gewollt wäre, bereits im Ansatz zur Farce werden lassen.

Bleibt also im Ergebnis dieser Betrachtung nur festzustellen, dass die Polizei in den Bundesländern sich selbst um eine fundierte Vertretung auf internationalem

¹³ Der Verfasser dieses Aufsatzes nahm auf Bitten der PFA und des DVR selbst im Oktober 2001 an einem von der INRETS, dem Pendant der BASt in Frankreich, veranstalteten internationalen Symposium zur Effektivität polizeilicher und kommunaler Verkehrsüberwachung teil und erlebte dabei hautnah die Probleme der Vertretung polizeilicher Belange im internationalen Maßstab.

Parkett kümmern muss und eine Entscheidungsfindung über die wirksamste Art der Vertretung in idealer Weise über die PFA angeregt und gefunden werden sollte.

Die nationale Verkehrssicherheitsarbeit in Deutschland im kursorischen Überblick

Verkehrssicherheitsarbeit und Verfassung

Wie wichtig die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit eigentlich ist, zeigt außer den Zahlen und Fakten auch eine kurze Rückbesinnung auf die Verankerung dieser zentralen staatlichen Aufgabe, deren Kernbereich ohne Zweifel die zielgenaue Bekämpfung der vielfältigen Ursachen von Verkehrsunfällen bildet.

Das juristisch und rechtsethisch hochwertigste Fundament der Unfallbekämpfung bildet die staatliche Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 unseres Grundgesetzes, wonach der Staat seine Bürger vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen verpflichtet ist¹⁴. Diese Schutzpflicht wird in erster Linie durch gesetzgeberisches Handeln auf der Bundesebene einzulösen sein.

Logische Konsequenz dieses Verfassungsauftrags ist es aus Gründen der Effektivität staatlichen Handelns aber auch, auf der Exekutivebene und damit in Länderzuständigkeit mittels Strukturreformen die vielfältig möglichen staatlichen Maßnahmen organisatorisch an der Stelle zu bündeln, wo der größtmögliche Erfolg zu erwarten ist. Nur auf diesem Wege wird eine effektive Unfallbekämpfung von staatlicher Seite her überhaupt erst ermöglicht. Der Staat ist demnach einerseits gefordert, nur diejenigen besonders qualifizierten Gliederungen seines Apparates mit der Aufgabe der Unfallbekämpfung zu betrauen, deren fachliche Kompetenzen und personelle Ressourcen einen Fortschritt auf diesem Gebiet versprechen und Kontinuität in der Aufgabenerfüllung gewährleisten¹⁵.

¹⁴ Mit einem ähnlich markanten Hinweis auf diese Verfassungsgrundlage bereits *Hilse, Hans-Günter, Schneider-FS*, S. 44. *Hilse/Schneider*, S. 5, sehen zu Recht eine staatliche Verpflichtung, Gefahren zu verringern. Diese sicherlich bedeutendste staatliche Schutzpflicht wurde nochmals deutlich betont von *Limbach, Jutta*, „Verkehrsrecht in guter Verfassung?“, in: 39. Verkehrsgerichtstag (VGT) 2001, S. 29 ff.

¹⁵ Näher zum Ganzen mit pointiert den Staat verpflichtendem Ansatz *Hilse*, in: *Hilse/Schneider*, S. 20 ff.

Noch eine weitere verfassungsrechtliche Erwägung sei an dieser Stelle gestattet.

Aktiv beteiligt sind an der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit, was aber bereits in manchen Teilbereichen unserer Politik und Gesellschaft in Vergessenheit geraten zu sein scheint, zunächst einmal alle drei Staatsgewalten.

Jedenfalls in der Theorie funktioniert die ursprünglich einmal beabsichtigte unterschiedliche Beteiligung folgendermaßen:

Die Gesetzgebung (Legislative = erste Staatsgewalt) setzt den äußeren Rahmen für das gesamte Verkehrswesen in seiner gesamten Breite mittels gut durchdachten und in sich stimmigen Gesetzen, in deren Mittelpunkt, je nach speziellem Regelungsgegenstand, jeweils die Verkehrssicherheit steht.

Die Verwaltung (Exekutive = zweite Staatsgewalt) füllt diesen gesetzlich vorgegebenen Rahmen durch die Vorgabe anwendungsorientierter Rechtsvorschriften in Form von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sinnvoll aus und handelt auch konsequent danach.

Die Rechtsprechung (Judikative = dritte Staatsgewalt) schließlich legt im Rahmen von juristischen Streitverfahren mit Relevanz in Sachen Verkehrssicherheit sämtliche vorhandenen und streitentscheidenden Vorschriften im Sinne der Verkehrssicherheit aus und schafft dadurch Rechtsfrieden zwischen den beteiligten Parteien.

Diese Verfassungsaufträge an die drei Staatsgewalten gelten freilich nicht nur für die Staatsgewalten auf der Bundesebene, sondern auf der Grundlage des Grundgesetzes sowie der Länderverfassungen ebenso deutlich auch für die Länderebene und die kommunale Ebene.

Jeder der Leser dieses Aufsatzes prüfe an Hand seiner unterschiedlichen Praxiserfahrung selbst, wo auf den verschiedenen staatlichen Ebenen tatsächliche Lücken in der praktischen Umsetzung dieser theoretischen Idealvorstellung bestehen¹⁶. Klar ist jedoch, dass bei defizitärer Arbeit einer der beteiligten drei Staatsgewalten im Bereich der Verkehrssicherheitsarbeit die Sicherheitsbalance insgesamt gestört wird.

¹⁶ Es ist nicht die Aufgabe dieses Aufsatzes, an dieser Stelle hinter die Kulissen der Rechts- und Verwaltungspraxis zur tatsächlichen Umsetzung der Verfassungsaufgabe der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit zu blicken. Einige Lücken im System findet der interessierte Leser für den Bereich des Verhaltensrechts jedoch aufgelistet z. B. im Loseblatt-Praxiskommentar „StVO aktuell“, des *Verf.*, Heinrich Vogel Verlag München, Stand Februar 2003.

Dies hat zur Folge, dass andere Bereiche des staatlichen Gemeinwesens die entstehenden Lücken so lange ausfüllen müssen, bis die Defizite abgebaut sind¹⁷.

Verkehrssicherheit und Legislative

Die Verantwortung des Bundestages und des Bundesrates für die Umsetzung der Schutzpflicht wurde bereits festgestellt. Ein strukturell bedingter Nachteil für die Legislative wird aber bereits bei einer näheren Betrachtung dieser staatlichen Ebene deutlich. Kurz zusammengefasst: Die deutschen Parlamente sind wie in vielen anderen Bereichen auch in Sachen Verkehrssicherheit nicht zuletzt auf Grund ihres statischen organisatorischen Gefüges und ihres massiven Informationsnachteils gegenüber der Exekutive aus zahlreichen Gründen nicht dazu in der Lage, ihren Vorgabe- und Kontrollpflichten gegenüber der Ministerialbürokratie nachzukommen.

Ohne Not wurde z. B. vom Bundesgesetzgeber bis heute darauf verzichtet, eine Orientierung von Verkehrsverhaltensvorschriften am Grundsatz der Verkehrssicherheit im Straßenverkehrsgesetz mit verbindlicher Wirkung für nachrangige Normen zu verankern. Damit bleibt es dem Willen der Exekutiveebene unterworfen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Kataloge auch an anderen als Sicherheitszielen anzupassen bzw. Sicherheitserfordernisse von Fall zu Fall aus Normenkatalogen auszublenden. Dies ist beileibe keine Feststellung von bloß theoretischer Bedeutung. Es hängen tatsächlich Menschenleben daran. So ist man sich in der verkehrswissenschaftlichen Fachwelt heute einig darüber, dass eine früher als 1976 eingeführte Anschnallpflicht sowie eine früher als 1984 festgesetzte Bußgeldbewehrung für Verstöße gegen diese Gurtanlagepflicht Tausende von Menschenleben gerettet hätte.¹⁸

Verkehrssicherheitsarbeit und Exekutive

¹⁷ Vgl. dazu nur die aus heutiger Sicht nur als anachronistisch zu bezeichnende langjährige Diskussion um die Einführung und spätere Erweiterung der Gurtpflicht bzw. deren Bußgeldbewehrung. Das beispiellose Herausögern dieser Pflichten hat fraglos zahlreiche Menschenleben gekostet und ist dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zu spät gerecht geworden.

¹⁸ Vgl. dazu ausführlich die verkehrspolitischen Hintergrundinformationen von *Heldmann, Horst*, „50 Jahre Verkehrspolitik in Bonn“, Bonn 2002, S. 271 ff.

Zwei konkrete und wie wir sehen können immer wieder aktuelle Ansatzpunkte für die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit auf Exekutivebene sind die Reduzierung der absoluten Unfallzahlen und die Reduzierung der Unfallschwere¹⁹.

Nach dem Blick über die Ländergrenzen und dem Überblick über die Involvierung der drei Staatsgewalten in die Verkehrssicherheitsarbeit bleibt die Frage offen, wie und in welchem Umfang die Länderpolizeien auf nationaler Ebene in die Planungs- und Entscheidungsprozesse der exekutiven Verkehrssicherheitsarbeit involviert sind.

Konzeptionelle und verbindlich richtungsweisende staatliche Arbeit in Sachen Verkehrssicherheit findet auf nationaler Ebene z. B. staatlich gesteuert statt in Verkehrsministerien, Bund-Länder-Fachausschüssen, auf halbstaatlicher Ebene im Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR) und in der Deutschen Verkehrswacht (DVW) sowie in zahlreichen nichtstaatlichen Verbänden und Verkehrsinstitutionen.

Zahlreiche von diesen unterschiedlichen Institutionen erarbeitete und teilweise stark aus der verbandseigenen Sichtweise bzw. gar aus rein wirtschaftlicher Sicht beeinflusste Verkehrssicherheitsprogramme haben es in der Vergangenheit jedoch nur ansatzweise vermocht, spürbare Fortschritte in der Sicherheit auf deutschen Straßen zu leisten. Eine konzertierte und alle gesellschaftlichen Kräfte umfassende Sicherheitsinitiative scheiterte bislang und – wie stark zu vermuten ist – wohl stets an den widerstreitenden Interessen und personellen Animositäten insbesondere der verantwortlichen Leitungsgremien.

Polizeiliche Einflüsse sind und waren in den bislang aufgelegten allgemeinen Programmen freilich nicht bzw. nur in geringen (nahezu kosmetischen) Ansätzen zu spüren, was im diametralen Gegensatz zu den tatsächlichen Aufgaben der Verkehrspolizei steht, deren Beamte stets als erste mit den Verkehrsteilnehmern und ihrem Verhalten auf der Straße befasst sind.

Erreichen es die genannten staatlichen Instanzen jedoch nicht, die Anzahl der im Straßenverkehr Jahr für Jahr getöteten und verletzten Menschen drastisch und

¹⁹ So auch beispielhaft für die Länderebene als staatliche Ziele der Unfallbekämpfung benannt in der Publikation „*Wege der Vernunft*“ Verkehrssicherheitsprogramm des Freistaates Sachsen, hrsg. als Heft 1 der Schriftenreihe des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen, Dresden 1993, S. 40. Zu hinterfragen ist allerdings, ob die in aufwändige Hochglanzbroschüren investierten staatlichen Gelder im Sinne der Verkehrssicherheitsarbeit nicht effektiver in Präventionsprojekten angelegt wären.

dauerhaft zu reduzieren, so müssen sich die Bürger und erst recht die zuständigen Mitarbeiter in den staatlichen Behörden nahezu zwangsläufig eine an die Adresse der Verantwortlichen in der staatlichen Verkehrs- und Sicherheitspolitik gerichtete Frage stellen²⁰:

Ist das derzeit gültige Konzept der Unfallbekämpfung für die nahe Zukunft noch tragfähig oder bedarf es einer qualitativen Verbesserung?

Eines ist klar. Es genügt nicht, sich von staatlicher Seite aus Anlass alljährlich aktualisierter Statistiken wie bereits oben beschrieben stets aufs Neue auf die Schulter zu klopfen und sich auf den Lorbeeren der an den sinkenden Unfallzahlen messbar erreichten Zwischenziele auszuruhen. Zwischenziele sind eben tatsächlich nur Etappenziele auf dem Weg zum endgültigen Zieleinlauf. Sie bedeuten der Sache nach eher eine Erinnerung an eine fortbestehende Aufgabe, denn einen Erfolg²¹.

Alle beteiligten staatlichen Instanzen arbeiten bereits mehr oder weniger intensiv an dem Konzept, durch sinnvolle Verknüpfungen von Know-how mögliche Synergieeffekte konsequent vorzubereiten und sachlich wie auch personell zu fördern. Was bleibt ihnen auch angesichts der Haushaltslage in den öffentlichen Haushalten anderes übrig?

Zu dem notwendigen Schritt der strafferen und effektiveren Gestaltung behördlicher Strukturen bedarf es jeweils in der Spitze der Entscheidungsträger unzweifelhaft einer Ministerialverwaltung, die erstens fachlich bestens qualifiziert ist und zweitens dazu bereit ist, vorhandene Verkrustungen im Verwaltungsapparat konsequent aufzubrechen und darüber hinaus drittens unbürokratisch wie auch unkonventionell die nachgeordneten Ebenen nachdrücklich zu fördern²².

²⁰ Gemeint sind Verantwortliche aller staatlichen Ebenen, angefangen bei der Bundesebene über die Länderebene bis zur kommunalen Ebene.

²¹ Nicht recht verständlich sind aus dieser Sicht die alljährlich wiederholten Presseauftritte von Innenministern, die in Verkennung der prekären Situation einen minimalen Rückgang an Verkehrstoten tatsächlich medienwirksam als Erfolg präsentieren.

²² Selbstverständlich fungiert hier auch der (hoffentlich) gleichlautende politische Wille, jeweils praktiziert durch Innenminister und deren Staatssekretäre entweder als Schwungrad oder als Hemmschuh.

Als kontraproduktiv erweist sich z. B. eine ministerielle Aufteilung der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit auf zwei Ministerien wie sie derzeit etwa im Freistaat Sachsen praktiziert wird, in dem das Sächsische Staatsministerium des Innern und das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sich die entsprechenden Aufgaben teilen. Durch diese Aufteilung bereits auf ministerieller Ebene werden nicht nur Entscheidungswege verdoppelt und damit wichtige Zeit verschwendet, sondern auch personelle Ressourcen ohne Not parallel und damit doppelt beschäftigt – ein anachronistischer Luxus, der noch dazu mit Steuergeldern aufrecht erhalten wird.

Sinnvoller wäre eine Konzentration dieser strategischen und perspektivischen Arbeit im jeweiligen Innenministerium eines Bundeslandes, da die Polizei i.d.R. jeweils den stabilsten personellen Kern der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit stellt.

Auch auf einer anderen Ebene der Exekutive, in den verschiedenen **Bund-Länder-Fachausschüssen** (BLFA), die in ihrer personellen Besetzung wie in ihrer praktischen Arbeit generell von den Spitzenbeamten der Verkehrsministerialbürokratie aus Bund und Ländern dominiert sind, findet derzeit eine aus verkehrswissenschaftlicher Sicht kaum produktive, weil von außen nur sehr beschränkt beeinflussbare und dabei nicht transparente Arbeit statt²³.

Wo aber die Türen von wichtigen Vorentscheidungs- und Entscheidungsgremien von vornherein für bestimmte Gruppen von Fachleuten verschlossen bleiben, deren Diskussionsverläufe und Entscheidungsprozesse nicht transparent gemacht oder gar publiziert werden und die Ergebnisse nicht offen und breit diskutiert werden können, ist einer konstruktiven Mitarbeit durch Verkehrspraxis und Verkehrswissenschaft ein künstlicher Riegel vorgeschoben, der eine fruchtbare Sachdiskussion bereits im Ansatz dauerhaft blockiert. Es handelt sich quasi um eine kontinuierliche Arbeit hinter verschlossenen Türen, wobei für interessierte Beobachter der Eindruck entsteht, hier werde – womöglich aus Gründen des persönlichen Machterhalts oder einer dauerhaft zu zementierenden Definitionshoheit – eine kritische Diskussion nicht erwünscht.

²³ Bereits die personellen Zugangsvoraussetzungen für diese die Auslegung von Rechtsvorschriften verbindlich festlegende Gremien sind wenig transparent. Ebenso wenig nachvollziehbar bleibt selbst für zahlreiche Verkehrspraktiker deren Verfahrensordnung und damit sowohl Verfahrensgang als auch die Verfahrenspraxis.

Mit ähnlich geringem Einfluss wie die Parlamentarier, bei denen man lediglich für die Mitglieder der Verkehrsausschüsse eine Ausnahme für die mögliche fachliche Qualität der Beaufsichtigung der Exekutivebene sehen kann, ist es für die Verkehrspolizei praktisch unmöglich, sich auf nichtstaatlicher Ebene, nämlich im DVR und im DVW auf direktem Wege Gehör für ihre Argumente verschaffen. Im aus 34 Mitgliedern bestehenden Vorstand des DVR ist die Polizei ebenso wenig vertreten wie in 50 %, nämlich in vieren seiner acht Fachausschüsse. Auch im Präsidium und Beirat des DVW ist kein in der Verkehrssicherheitsarbeit aktiver Polizeibeamter vertreten. Bedenkt man die bedeutenden Einflüsse dieser beiden Verbände auf die praktische Arbeit in der Unfallprävention, so bleiben dieselben Fragen offen wie sie in Richtung BLFA zu stellen waren.

Somit kann festgestellt werden, dass die Polizei derzeit von wichtigen Informations- und Entscheidungsprozessen der internationalen und nationalen Verkehrssicherheitsarbeit institutionell abgekoppelt ist und ihren Vertretern und Verkehrsfachleuten damit allenfalls eine indirekte Information bzw. Einflussnahme möglich ist. Tatsächlich müssen sich auf dieser Grundlage die Beamten der Verkehrspolizei, aber natürlich auch die Verkehrsteilnehmer mit teilweise rein theoretisch abgeleiteten und daher unvollkommenen Normen bzw. deren verbindlich festgeschriebener Auslegung begnügen, wo Anregungen der Verkehrspraktiker frühzeitig wichtige Korrekturhilfen hätten geben können.

Personelle Ressourcen in der Verkehrssicherheitsarbeit

Grundsätzlich wird die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit durch das dafür sachlich zuständige Personal des öffentlichen Dienstes geleistet.

Würde die Polizei dabei als Institution in der Verkehrssicherheitsarbeit allein streiten müssen, wäre sie fraglos mit ihrem begrenzten Personal und ihren vielerorts kaum noch ausreichenden Sachmitteln überfordert.

Als verantwortliche behördliche Instanzen beauftragte der Staat im Rahmen der von ihm erlassenen Zuständigkeitsnormen für die Verkehrssicherheitsarbeit daher in

erster Linie die Straßenverkehrsbehörde, die Polizei und die Straßenbaubehörde. Die operative Verkehrssicherheitsarbeit in diesen drei Behörden findet dabei vor Ort in den Kommunen und Landkreisen statt, während die ebenfalls notwendige unterstützende strategische Arbeit in den übergeordneten Behörden stattfindet.

Die praktische Hauptarbeit leisten vor Ort des Geschehens jedenfalls die Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes bzw. vergleichbar eingruppierte Angestellte. Diese engagierten Mitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit und Motivation aktiv wie auch deren Teams strukturell zu fördern sollte das Ziel übergeordneter Dienststellen und Beamter in Entscheidungspositionen sein²⁴. Eine Steigerung in der Effektivität ihrer tagtäglichen Arbeit zugunsten der Verkehrssicherheit vor Ort wäre die sichere Folge dieser notwendigen und leider bisweilen fehlenden Unterstützung durch vorgesetzte Dienststellen und Personen²⁵.

Eine in jeder Hinsicht sinnvolle wissenschaftlich fundierte strategische Arbeit für die Verkehrssicherheit darf jedoch fraglos nicht allein bei den drei genannten Institution Straßenverkehrsbehörde, Polizei und Straßenbaubehörde Halt machen, sondern muss auch Fachleute aus anderen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen weit enger als bisher in den notwendigen fachlichen Diskurs einbeziehen²⁶.

Nur auf diesem interdisziplinären Weg gelingt für die Mitarbeiter in der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit der unter den komplexen Bedingungen der heutigen Verkehre unbedingt notwendige „Blick über den eigenen Tellerrand“. Erst diese grundsätzliche Bereitschaft zur breiter gefassten Zusammenarbeit und der Ansatz, von anderen Fachleuten dazuzulernen könnte in einem fruchtbaren Austausch konträrer Positionen zu vertieften Erkenntnissen führen, die sonst aller Wahrscheinlichkeit nach nie gewonnen worden wären²⁷.

²⁴ Nicht ganz so pointiert, aber mit ähnlicher Zielrichtung *Hilse, Hans-Günter*, Schneider-FS, S. 43.

²⁵ Keineswegs bedeutet diese Ansicht, neue Pfründe zu schaffen, aber sehr wohl, Anreize zu einer qualitativen Steigerung in der örtlichen Verkehrssicherheitsarbeit zu setzen, indem das am besten qualifizierte und fortgebildete Personal gerade an dieser wichtigen Schnittstelle staatlicher Sicherheitsarbeit eingesetzt werden kann.

²⁶ Hierzu zählen z. B. Verkehrspraktiker aus Ingenieurberufen ebenso wie Verkehrspsychologen, Verkehrsmediziner und Verkehrspädagogen.

²⁷ Gegen eine isoliert betriebene Verkehrssicherheitsarbeit auch *Hilse, Hans-Günter*, „Perspektiven zur Sicherheit im Straßenverkehr aus Sicht der Polizei“, in: *Kubitzki, Jörg* (Hrsg.), „Der sichere Fahrer. Ein Mythos?“, Festschrift für Walter Schneider zum 70. Geburtstag, Köln 2002, S. 52.

Die praktische Hauptverantwortung in der Koordination der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit könnte – soweit politisch erwünscht – fachlich von der Polizei getragen werden. Allerdings müssten die politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten und Ministerien die Sicherheitsrisiken im Straßenverkehr zukünftig ernster nehmen als bisher geschehen und daher die Verkehrspolizei als den historisch gewachsenen Kernbereich polizeilicher Arbeit sachlich wie personell angemessen verstärken²⁸.

Noch gibt es in der Polizei zahlreiche bestens ausgebildete Verkehrsexperten wie z. B. Kfz-Sachverständige, Fahrlehrer, Fahrprüfer und sogar diplomierte Verkehrsingenieure. Doch leider ist bundesweit die Tendenz erkennbar, dieses Spezialistentum in der Polizei organisatorisch an den Rand zu drängen bzw. mehr oder weniger dezidiert auslaufen zu lassen. Wer jedoch von verantwortlicher ministerieller Seite eine in der Sache derartige unverständliche Praxis übt, nimmt sich dadurch – bewusst oder unbewusst sei hier einmal dahingestellt – massiv konkrete Einflussmöglichkeiten auf fachliche und politische Entscheidungsabläufe im Verkehrsgeschehen. Ein Kompetenzzuwachs der Polizei wird ebenso wie ein Erkenntnisgewinn zukünftig nur über eine mit einer Rückbesinnung verbundene Wiederbelebung dieses ohne sachliche Not verschütteten Verkehrsspezialistentums möglich sein.

Aus dem hier gewählten ergebnisorientierten Blickwinkel der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit werden prinzipiell neue Anforderungen auch an die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit formuliert und vielerorts in fortschrittlichen Bundesländern auch bereits in neue systematische polizeiliche Handlungsstrategien umgesetzt²⁹.

²⁸ Leider sind jedoch in der Praxis gegenläufige Tendenzen zu beobachten, deren negative Auswirkungen nicht lange auf sich warten lassen werden. Eine planvolle organisatorische Pflege des Verkehrsbereiches innerhalb der Polizei wird jedenfalls derzeit nicht sichtbar praktiziert.

²⁹ Vgl. dazu nur das wegweisende aktuelle Verkehrskonzept „**Motorrad fahren in Rheinland-Pfalz – aber sicher!**“, Mainz 2001, erarbeitet von einem innovativ arbeitenden Team der Polizei aus Rheinland-Pfalz.

Praktische Verkehrssicherheitsarbeit

Gerade die organisatorische und personelle Aufsplitterung der Verkehrssicherheitsarbeit auf drei verschiedene staatliche Instanzen in drei unterschiedlichen Behördenstrukturen ist allerdings dafür verantwortlich, dass eine notwendige flexible Strategie aus einem Guss nur allzu oft erschwert wird. Auf Grund dieser Erkenntnis ist zumindest eine elektronische Vernetzung der wichtigsten Verkehrsexperten notwendig, um einen notwendigen ständigen Austausch zu ermöglichen. Besser noch wäre allerdings die tagtägliche Zusammenarbeit der kompetenten Fachleute unter einem Dach.

Bei einer Arbeit, die wie die Verkehrssicherheitsarbeit von persönlichen Kontakten und Begegnungen durch gemeinsam erarbeitete Lösungsansätze lebt, wäre es daher sinnvoll, aus übergeordneter staatlicher Sicht im Rahmen eines Gesamtkonzepts für kontinuierliche Kontakte und kurze Wege zu sorgen³⁰.

Verkehrssicherheitsarbeit ist qualitativ abhängig von hoch motivierten und bestens aus- und fortgebildeten Mitarbeitern. In jeder Hinsicht kontraproduktiv ist es daher in allen drei genannten Behörden, wenn in der Praxis über Jahre hinweg gereifte Verkehrsexperten – wie leider oft zu beobachten – im Stile überkommenen Obrigkeitshandelns gerade dann aus dem Verkehrsbereich befördert oder weggelobt werden, wenn sie sich auf dem Zenit ihres fachlichen Wissens befinden. Wer in den für die Personalpolitik verantwortlichen Ministerien in diesem Sinne Verkehrsexperten für welchen Zweck auch immer aus ihren über Jahre hinweg mühsam erarbeiteten Tätigkeitsbereichen entfernt, schadet damit, ohne es vielleicht zu wollen, im Ergebnis aktiv der Verkehrssicherheit³¹.

Nur konstruktive Teamarbeit ist produktiv und daher uneingeschränkt förderungswürdig. Die Vorteile, mit Kollegen in einem eingespielten Team zusammen zu arbeiten und ein gemeinsames Ziel zu verfolgen, liegen für alle sichtbar auf der

³⁰ Kritische Organisationsuntersuchungen über die Strukturen und Funktionen staatlicher Verkehrssicherheitsarbeit sind leider derzeit nicht vorhanden.

³¹ In dieser Hinsicht bedarf die derzeit geübte, zeitlich überkommene Stellenbewertungs- und Beförderungspraxis im Verkehrsbereich dringend einer Reform.

Hand. Der Vorteil eines gut eingespielten Teams ist es, dass ein Team in dienstlichen Situationen sofort reagiert, sich daraufhin schnell bewegt und gemeinsam mehr erreichen kann als die Summe der einzelnen Mitglieder aus denen es besteht. In einem guten Team sind stets bessere und kreativere Ideen vorhanden, die nicht selten zu fantasievolleren Lösungen führen, als dies bei einem für sich allein arbeitenden und seine Entscheidungsfindung nach außen hin abschottenden Sachbearbeiter der Fall ist. Dies gilt im Polizeibereich ebenso für die Dienstschrift im Polizeirevier wie für die Spezialisten in der Verkehrspolizeiinspektion, aber auch für die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Polizei, Straßenverkehrsbehörde und Straßenbaubehörde.

Weitere Strategieansätze

Wer gegen stagnierende Unfallzahlen ankämpft, benötigt im Zeitalter der Informationsgesellschaft also Wege und – unter den Augen der „vierten Gewalt“, den allseits gegenwärtigen Medien – auch schnelle messbare Erfolge. Diese Arbeitsergebnisse legitimieren den intensiven personellen und sachlichen Einsatz auch vor der interessierten Öffentlichkeit, die an der Unfallbekämpfung von jeher ein großes Interesse besitzt. Eine sinnvolle zeitlich geordnete Strategie setzt sich – gerade auch im Bewusstsein dieses öffentlichen Druckpotenzials – kurzfristige, mittelfristige und langfristige Ziele³².

Wer Unfallrisiken bekämpfen möchte, benötigt dafür als persönliche Arbeitsgrundlage vertiefte fachliche Kenntnisse auf aktuellstem Stand. Diese sind aus den beteiligten drei Behörden im Wege der behördeninternen Weiterbildung nur begrenzt zu erhalten. Dennoch sollten gerade vorgesetzte Personen darauf achten, dass sich ihre Mitarbeiter stets auf dem aktuellen Stand der praxisnahen Forschung in Sachen Verkehrssicherheit und Verkehrssicherheitsarbeit befinden.

Eine wertvolle Basis für die Fortbildung des gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienstes bilden beispielsweise die Arbeitsergebnisse der

³² Vgl. dazu ebenfalls das Verkehrskonzept „**Motorrad fahren in Rheinland-Pfalz – aber sicher!**“, Mainz 2001 und auch den Aufsatz von *Hilse, Thomas*, „Ziele, Inhalte und Aufbau von Konzepten zur Verkehrssicherheit“, in: *Hilse/Schneider*, S. 154 ff.

Fachfortbildungen an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup. Deren Anliegen ist es, ein breites Angebot wissenschaftlichen Fachwissens für die Polizei, aber auch für die mit der Polizei zusammenarbeitenden staatlichen Instanzen und Behörden vorzuhalten, um auf diese Weise Synergieeffekte für die Arbeitspraxis zu erreichen.

Neben diesen Fortbildungsveranstaltungen ist jedoch auch die Lektüre der einschlägigen Fachliteratur unverzichtbar. Diese sollte aus einem brauchbaren und förderlichen Mix von fachwissenschaftlichen Einzeluntersuchungen (etwa aus den verschiedenen Fachreihen der Bundesanstalt für Straßenwesen) sowie Fachzeitschriften wie der Ihnen vorliegende Zeitschrift für Verkehrssicherheit bestehen.

Es sollte die fachlich fürsorgliche Aufgabe der übergeordneten behördlichen Instanzen sein, ihren Mitarbeitern diese Fachliteratur zeitnah auf aktuellem Niveau zur Verfügung zu stellen und ihnen auch während der Arbeitszeit die Lektüre dieser wichtigen Sachinformationen zu ermöglichen. De facto werden dadurch überflüssige Fehler durch z. B. lückenhafte oder rückständige Kenntnisse vermieden und mit einiger Sicherheit neue Innovationspotenziale eröffnet.

Allerdings bedeutet dieses Fortbildungsangebot auch – und dies soll an dieser Stelle füglich nicht verschwiegen werden – ein gerüttelt Maß an aktiver Fortbildungsbereitschaft bei den betreffenden Mitarbeitern, die nicht selten über motivationsfreudige Chefs erst geweckt werden muss.

Notwendig ist es gerade in der heutigen schnelllebigen Zeit aber auch, wissenschaftliche Beratung durch Praxisprofis von außen zu erhalten. Diese erhält man bei Institutionen, die inhaltlich am gleichen Strang ziehen und darüber hinaus dazu in der Lage sind, staatlichen Mitarbeitern den für eine innovative Arbeit notwendigen Blick über den Tellerrand zu gewähren.

Beispielhaft sind hier die beiden Forschungsinstitute des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft (GDV) zu benennen. Es sind dies das Institut für Straßenverkehr Köln (ISK) und das Institut für Fahrzeugsicherheit München (IFM)³³.

Nicht zuletzt müssen staatliche Verkehrssicherheitsarbeiter aber auch die Verkehrsteilnehmer tiefgründig kennen, d. h. deren unterschiedliche Motive und Risiken bei der den verschiedenen Formen der Verkehrsteilnahme in ihrem Denken und Handeln berücksichtigen³⁴. Diese Kenntnis erlangt man – und dies sei wirklich nur nebenbei bemerkt – nicht nur aus der Lektüre einschlägiger Literatur, sondern in erster Linie durch notwendige spezifizierte Verkehrserhebungen und –befragungen vor Ort, die jedoch – wenn überhaupt – lediglich sporadisch erfolgen. Dabei sind es gerade die Verkehrsteilnehmer, die, im richtigen Ton angesprochen und für Verkehrsfragen durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert, bereitwillig Auskunft über Belange der Verkehrssicherheit geben.

Eine auch nur annähernde Erfüllung der staatlichen Aufgaben in Sachen Verkehrssicherheitsarbeit ist ohne eine aussagekräftige und aktuelle kommunale Verkehrsstatistik allerdings ohnehin nicht zu gewährleisten³⁵.

Rangfolge der Aufgaben

Üblicherweise ruht die Verkehrssicherheitsarbeit auf drei stabilen Säulen. Es sind dies die Verkehrsprävention, die Verkehrsüberwachung sowie die Beseitigung von Unfallschwerpunkten³⁶.

³³ Inzwischen sind beide Institute vom GDV organisatorisch unter einem Dach zusammengefasst worden. Die Institutsleitung wurde Prof. Dr.-Ing. *Volker Meewes* übertragen. Eine professionell erarbeitete und umgesetzte Fortbildungsinitiative setzte das ISK bereits bundesweit mit der Qualifizierung der örtlichen Unfallkommissionen mit beispielhaftem Engagement um.

³⁴ Zum weithin sträflich unterschätzten Problem des Risikoeinsatzes im Straßenverkehr mit seinen vielfältigen Auswirkungen auf andere Verkehrsteilnehmer näher *Schneider, Walter*, in: *Hilse/Schneider*, S. 84 ff., sowie *ders.*, a.a.O., zu den ebenfalls wichtigen Aspekten Aggressivität, S. 131 ff., Alkohol, S. 133 ff.

³⁵ Dies wird auch betont von *Nicodemus, Sigrid*, „Statistische Daten als Basis für die Erstellung von Verkehrssicherheitskonzepten“, in: *Hilse/Schneider*, S. 138 ff.

³⁶ Vgl. dazu auch die Darstellung bei *Hilse*, S. 113 ff.

Mitarbeiter aller drei Bereiche müssen zwangsläufig in drei Richtungen denken und handeln, und zwar unter Berücksichtigung der potenziellen Risikofaktoren Verkehrsteilnehmer, Verkehrsmittel und Verkehrsraum.

Tatsächlich besitzen die drei genannten Säulen in der behördlichen Praxis, aber auch in der Bewertung unter den Behördenmitarbeitern wie auch in der öffentlichen Meinung einen unterschiedlichen Stellenwert.

Nach einer konsequent am Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr ausgerichteten Bewertung steht die Verkehrsprävention im Vordergrund einer Stellenwertbetrachtung, gefolgt von der Verkehrsüberwachung. Die Arbeit der Bekämpfung von Unfallschwerpunkten bildet regelmäßig die ultima ratio³⁷.

Eine umfassende vergleichende wissenschaftliche Untersuchung des Praxiswertes dieser drei Tätigkeitsbereiche auf aktueller Basis steht ebenso noch aus wie eine umfassende Bestandsaufnahme derzeit praktizierter Sicherheitskonzepte. Oft beruht es derzeit nur auf zufälligen Gesichtspunkten, wenn erfolgreiche Konzepte Kreise ziehen und von anderen Institutionen übernommen werden. Aus dieser Sicht sind Kombinationsstrategien, wenn sie den überhaupt ersonnen und umgesetzt werden, bloßes Stückwerk und beruhen im wesentlichen auf Einzelinitiativen besonders engagierter Fachleute. Von einer auf wissenschaftlicher Basis gegründeten systematischen Kombinationsstrategie aller drei genannten Bereiche in Sachen Verkehrssicherheit kann daher nach bisher vorliegenden Erkenntnissen, insbesondere aus polizeilicher Sicht, weder auf Bundes- noch auf Länderebene gesprochen werden. In nahezu jedem Bundesland sind jedoch hervorragende Einzelbeispiele aus besonders aktiven Behörden sichtbar. Sie bestätigen als Ausnahmen die skizzierte Annahme.

Verkehrsprävention

Betrachtet man die vom präventiven Ansatz her wichtigste Säule der Verkehrssicherheitsarbeit, so sind bereits auf diesem Gebiet unterschiedliche Arbeitsansätze gebräuchlich. Sie ranken sich um die beiden Konzepte der persönlichen

³⁷ Zur tatsächlichen Fehlgewichtung der in den Kommunen praktizierten Verkehrssicherheitsarbeit mit deutlichen Nachteilen für die Verkehrsprävention vgl. näher *Schneider, Walter*, in: *Hilse/Schneider*, S. 124 ff.

Beratung bzw. Verkehrserziehung und der Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Verkehrssicherheit, die bisweilen auch in Kombination beider Bereiche in unterschiedliche Sicherheitsaktivitäten umgesetzt werden. Beiden Konzepten ist gemeinsam, dass sie von einem möglichst engen Miteinander mit den verschiedenen Zielgruppen der Verkehrsteilnehmer geprägt sind.

Da die Straßenverkehrsbehörden und die Polizei ihre Präventionsaufgaben auf Grund ihrer engen Personalressourcen auch beim besten Willen nur höchst unvollkommen wahrnehmen könnten, erweist sich gerade hier die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den zahlreichen freien Trägern der Verkehrssicherheitsarbeit als überaus fruchtbar.

Die Verkehrssicherheitsberatung und -erziehung liegt zu einem großen Teil in Händen der Polizei³⁸. Sie beginnt bereits im Kindesalter mit den verkehrspädagogisch tätigen Polizeibeamten, die für eine Verkehrserziehung von Kindern im Vorschul- und Grundschulalter verantwortlich zeichnen (z. B. Verkehrspuppenbühne und Radfahrausbildung)³⁹. Für den Bereich des Jugendalters, jenseits der mit der Radfahrausbildung nur höchst unvollkommen umgesetzten staatlichen Begleitung in Sachen Verkehrssozialisation, fehlt derzeit ein öffentlich diskutiertes gebräuchliches Konzept⁴⁰.

Man gewinnt bei dieser Sachlage den Eindruck, als wenn der Staat seine Jugend erst mit den jeweils genauestens vorgegebenen Modalitäten des Erwerbs von Fahrerlaubnissen für motorisierte Fahrzeuge wieder zur Kenntnis nimmt. Zwangsläufig muss damit an dieser Stelle die kritische Randbemerkung gestattet sein, dass sich bei diesen Rahmenbedingungen staatlicherseits niemand darüber wundern darf, dass die Unfallproblematik der „jungen Fahrer“ nicht in den Griff bekommen werden kann.

³⁸ Grundlegend zur Rolle der Verkehrserziehung *Böcher, Wolfgang*, „Verkehrsaufklärung und Verkehrserziehung“, in: *Hilse/Schneider*, S. 248 ff.

³⁹ Über eine wissenschaftliche Evaluation dieser wichtigen Arbeit auf Bundes- oder Länderebene ist derzeit ebenfalls nichts bekannt.

⁴⁰ Einen neuen Ansatz in der Verkehrserziehung jenseits der Sekundarstufe I bietet die Diplomarbeit von *Schäfer, Jan*, „Die Verkehrserziehung von Kindern als Element polizeilicher Verkehrssicherheitsarbeit in Sachsen“, Rothenburg/OL 2002.

Ein genereller Nachholbedarf besteht für die staatliche und auch polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit in Sachen professioneller Öffentlichkeitsarbeit, dem zweiten Standbein der Verkehrsprävention.

Oft genug behindert ein Kompetenzwirrwarr zwischen den verschiedensten Medien- und Pressestellen der beteiligten Behörden jeden noch so kleinen Versuch einer konsequenten Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Verkehrssicherheit. Auf dieser Grundlage ist es verständlich, dass es dem Staat in Verkennung seiner Informationspflicht nicht gelingt selbst die alljährlich erfolgenden Änderungen des Verhaltensrechts der StVO den Verkehrsteilnehmern, die es täglich angeht, tatsächlich zu vermitteln – von den Gründen für diese vermeintlich unvermeidlichen Änderungen ganz zu schweigen.

Die Anregung, Medienprofis wie Journalisten und Pädagogen auch in den staatlichen und polizeilichen Präventionsdienst einzustellen oder über das moderne Managementinstrument des „outsourcing“ mit spezifiziertem Auftrag für die eigenen Belange zu beschäftigen, darf deshalb aus den Gründen einer weiterhin notwendig wachsenden Professionalität dieses Dienstzweiges nicht einfach von der Hand gewiesen werden.

Noch ein besonderer Schutzgedanke soll erwähnt werden.

Gerade die Gruppen der schwächsten Verkehrsteilnehmer, die von Kindern, Senioren und unseren behinderten Mitmenschen gebildet werden, bedürfen eines besonderen Schutzes, der durch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit effektiv gefördert werden kann⁴¹. Dass gerade der Kontakt zu Schulen, insbesondere aber zu Lehrern, Eltern und Schülern in dieser Hinsicht noch ungeahnte Verbesserungspotenziale in der örtlichen Verkehrssicherheitsarbeit bietet, soll hier nur am Rande besonders erwähnt werden⁴².

Auch das Einbeziehen der neuen Medien bietet für die Verkehrssicherheitsberater der Polizei völlig neue Möglichkeiten, jenseits der in der vierten Klassenstufe

⁴¹ In diesem Sinne auch engagiert vertreten durch von *Prondzinski, Peter*, „Spielplatz Straße“, in: Deutsches Polizeiblatt (DPolBl) 1/2002, S. 3 f.

⁴² Näher zu diesem Aspekt das vorbildlich gestaltete Heft „Schulwegsicherung“ der Beratungsstelle für Schadenverhütung des Verbandes der Schadenversicherer aus Köln.

abzulegenden Fahrradprüfung den oft bereits verschütteten Zugang zur Generation der Kinder und Jugendlichen erneut zu erlangen⁴³.

Verkehrsüberwachung

Diese von ihrem Stellenwert her zweite Säule der Verkehrssicherheitsarbeit ruht auf den Schultern der Mitarbeiter der polizeilichen und kommunalen Verkehrsüberwachung⁴⁴.

Das Manko dieses wichtigen Arbeitsfeldes liegt auf der einen Seite in seinem schlechten Ansehen in der Öffentlichkeit, die diesen Part staatlicher Verkehrssicherheitsarbeit nicht selten mit dem Abkassieren ansonsten braver Bürger gleichsetzt (Stichworte: „Radarfalle“, „Abzocke“ etc.). Dieser für die Vielzahl aller Fälle auf fehlerhaft interpretierten Tatsachen beruhende Eindruck entsteht einerseits durch eine oft wenig zwischen Polizei und Kommunalbehörden koordinierte Strategie zur Verkehrsüberwachung⁴⁵. Andererseits fällt den Bürgern im Rahmen dieser tatsächlich weithin sichtbaren staatlichen Überwachungsaufgabe auf, dass nur die Polizei ihre Verkehrsüberwachung in vielen Fällen mit einer Anhaltekontrolle und einem persönlichen Gespräch verknüpft, während sie von Kontrollen der Geschwindigkeit durch Kommunen oft erst durch den unpersönlichen Anhörungsbogen Kenntnis erhalten.

⁴³ Ein beispielhaftes Projekt ist etwa das vielfach ausgezeichnete Multimedia Lern- und Quiz-Spiel „Kids & Bikes“, das als CD-ROM erfolgreich von den Verkehrserziehern der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrserzieher (ADV) eingesetzt wird. Eine kostenlose Demoversion dieses Spiels kann heruntergeladen werden von der Homepage der ADV unter deren Adresse www.advev.de.

⁴⁴ Einige wissenschaftliche Teiluntersuchungen über diesen Bereich mit allerdings hier nicht zu bewertender sehr unterschiedlicher Aussagekraft liegen vor. Vgl. dazu etwa die Untersuchungen von *Machemer, Ernst/Runde, Bernd et al.*, „Delegierte Belohnung und intensivierete Verkehrsüberwachung im Vergleich“, Heft M 48 in der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der BAST, Bergisch Gladbach 1995; *Koßmann, Ingo*, „Polizeiliche Verkehrsüberwachung“, Heft M 67 in der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der BAST, Bergisch Gladbach 1996; *Luthmann, Richard/Potthoff, Ulrich*, „Kommunale Überwachung von Kfz-Geschwindigkeiten in Tempo-30-Zonen“, Heft M 79 in der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der BAST, Bergisch Gladbach 1997; *Pfeiffer, Manfred/Hautzinger, Heinz*, „Auswirkungen der Verkehrsüberwachung auf die Befolgung von Verkehrsvorschriften“, Heft M 126 in der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der BAST, Bergisch Gladbach 2001; *Pfeiffer, Manfred/Wiebusch-Wothge, Rainer*, „Standards der Geschwindigkeitsüberwachung im Verkehr“, Heft M 146 in der Reihe „Mensch und Sicherheit“ der BAST, Bergisch Gladbach 2002.

⁴⁵ Gerade für diese kommunalen Bereiche macht sich das Fehlen entsprechend profilierter wissenschaftlicher Kleinuntersuchungen sehr negativ bemerkbar.

Dabei bedarf auch die Aufgabe der Verkehrsüberwachung einer grundsätzlich pädagogischen Ausrichtung will sie einen erwünschten nachhaltigen Effekt beim Verkehrsteilnehmer erreichen. Diesen pädagogischen Ansatz fordert seit dem 1.1.2002 für das Erziehungsmittel der Verwarnung im übrigen nunmehr auch verbindlich die Norm des § 2 Abs. 1 BKatV von den Mitarbeitern beider Behörden.

In keinem Fall dürfen aber die kommunalen Träger der Bußgeldbehörden ihren fraglos vorhandenen Einfluss auf diese wichtige Sicherheitsarbeit dazu benutzen, das Instrument der Verkehrsüberwachung an fiskalischen Gesichtspunkten zu orientieren. In dieser Hinsicht ist es absolut kontraproduktiv, Haushaltsansätze für Verkehrsbußgelder etwa wie die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer zu behandeln und Haushaltsansätze von vornherein wie es vielfach geschieht bereits in künftige Haushalte als zu erfüllende Festposten einzuplanen. Damit wäre diese Säule der Verkehrssicherheitsarbeit ihrem Sinn nach insgesamt ad absurdum geführt; denn je erfolgreicher die Verkehrssicherheitsarbeit insgesamt umgesetzt wird, desto geringer dürften nach aller Logik die Einnahmen aus Bußgeldern werden.

Vorbildlich ist da eher ein Konzept, das einen zuvor unter Beteiligung zuständiger kommunaler Gremien festgelegten Anteil der Einnahmen aus Bußgeldern zweckgebunden und durchaus öffentlichkeitswirksam in die Verkehrsprävention fließen lässt wie es etwa in der Stadt Nordhorn praktiziert wird⁴⁶.

Auch in der Ausübung der polizeilichen Verkehrsüberwachung gibt es – wie in der selten perfekten Arbeit von Menschen nun einmal nicht anders zu erwarten – Licht und Schatten.

Dadurch, dass die tatsächliche Praxis der Verkehrsüberwachung in Behördenhierarchien wie Polizei und Bußgeldbehörde zwangsläufig der Weisungsgewalt vorgesetzter Beamter unterworfen ist, hängen auch Ausübung und Fehlerquellen zu einem großen Maß von persönlichen Faktoren ab. Je nach qualitativer Aus- und Fortbildung der entscheidenden Beamten ist daher die Überwachungspraxis, die von übergeordneten Behörden bundesweit durchweg so gut wie nie evaluiert wird⁴⁷, persönlich vorgeprägt.

⁴⁶ Vgl. zu den zahlreichen Sicherheitsaktivitäten in der Grafschaft Bentheim die informative Homepage www.verkehrssicherheitsberater.de.

⁴⁷ Bezeichnenderweise sind die in Fn. 44 genannten Untersuchungen allesamt Untersuchungen „von außen“, während Untersuchungen durch die Polizei selbst trotz fraglos vorhandener fachlicher und

Als ein weiterer Faktor wirkt sich gerade im Bereich der Verkehrsüberwachung die teilweise extrem dünne Personaldecke der Verkehrspolizei in höchstem Maße schädlich auf diese so wichtige Verkehrssicherheitsarbeit aus. Sind schon nur sehr wenige Verhaltensnormen des Straßenverkehrsrechts einer systematischen polizeilichen Verkehrsüberwachung überhaupt zugänglich⁴⁸, so relativiert sich die Effektivität der Überwachung nochmals um ein Vielfaches durch die zahlenmäßige und qualitative Beschränktheit der zur Verfügung stehenden technischen Überwachungsmittel.

Auf diese Weise zeigen sich sowohl die kommunale als auch die polizeiliche Verkehrsüberwachung im Sinne einer systematischen Verkehrssicherheitsarbeit auf wissenschaftlicher Basis derzeit mehr oder weniger als ein Flickenteppich nur bedingt genutzter Anwendungsmöglichkeiten. Alle Entschuldigungen unter Hinweis auf die allerorten gleich prekäre Haushaltslage in den öffentlichen Kassen erklären zu wollen wäre allerdings nur die halbe Wahrheit. Würde man zusätzlich die Gretchenfrage nach effektiver und rückhaltloser politischer Unterstützung von Mitarbeitern der Verkehrspolizei und kommunaler Verkehrsüberwachung durch übergeordnete Behörden und Beamte stellen, käme man den erhofften Antworten deutlich näher.

Die Unfallkommission

Die drei wichtigsten staatlichen Institutionen auf dem Gebiet der Unfallbekämpfung sind die bereits genannten Straßenverkehrsbehörden, Straßenbaubehörden und die Polizei. Die zentrale organisatorische Schnittstelle an der diese drei beteiligten Behörden konkret und arbeitsteilig zusammen arbeiten müssen ist seit vielen Jahren die örtliche Unfallkommission (UK)⁴⁹.

wissenschaftlicher Kapazitäten bis heute so gut wie nicht zu verzeichnen sind. Löbliche Ausnahmen: Die Diplomarbeiten von *Finsch, Thomas*, „Rechts- und Praxisprobleme bei der polizeilichen Kontrolle des Fahrradverkehrs – Radfahrunfälle im Bereich der Polizeidirektion Leipzig von 1996 bis 2000 – Analyse, Schlussfolgerungen, Perspektiven“, Rothenburg/OL 2002; *Hartmann, Jan*, „Die Unfallursache überhöhte bzw. nicht angepasste Geschwindigkeit und Verkehrsüberwachungsmaßnahmen durch den Polizeivollzugsdienst“, Rothenburg/OL 2003.

⁴⁸ Vgl. dazu im einzelnen die Kommentierung der Verhaltensvorschriften der StVO hinsichtlich der polizeilichen und kommunalen Verkehrsüberwachungspraxis in *Müller, Dieter*, StVO aktuell.

⁴⁹ Vgl. dazu die äußerst erfolgreich praktizierte Initiative zur bundesweiten Fortbildung der Unfallkommissionen des Instituts für Straßenverkehr Köln (ISK), ausführlich beschrieben und effektiv gestützt durch die Schriften von *Lipphard, Detlev*, „Informationen aus und Empfehlungen

Gerade die örtliche Unfallkommission bildet das derzeit beste Beispiel für eine behördliche Kombi-Strategie im Sinne des Idealbildes einer Verkehrssicherheitsarbeit aus einem Guss⁵⁰.

Alle in die Unfallkommission entsandten Mitarbeiter der beteiligten Behörden verfolgen bei ihrer Arbeit nur ein Ziel, nämlich die Unfalllage in ihrem Zuständigkeitsbereich gerade an den festgestellten Brennpunkten zu entschärfen und damit ganz konkret die Gesundheit der Verkehrsteilnehmer für ihren örtlichen Bereich besonders zu schützen.

Von grundlegender Wichtigkeit ist bei dieser Arbeit eine effektive polizeiliche Unfallaufnahme sowie, falls notwendig, eine professionelle Unfallrekonstruktion, die als Tatsachen- und Beweisgrundlagen für die ermittelten Unfallursachen in allen nachfolgenden Verfahren unverzichtbar sind⁵¹.

Auf der Grundlage sachlich differenzierter Einzeluntersuchungen zum Unfallgeschehen, die auf Grund des jeweils spezifischen Fachwissens in allen drei genannten behördlichen Bereichen stattfinden müssen, entwickelt die Unfallkommission in einem zweiten Schritt die Rangfolge in der Dringlichkeit der Umsetzung für erforderliche verkehrsregelnde, straßenbauliche oder verkehrsüberwachende Maßnahmen. Aus der gewonnenen Datengrundlage werden daraufhin unter Berücksichtigung der Dringlichkeit besonderer Problemlagen in einem dritten Schritt potenziell wirksame Lösungsstrategien abgeleitet⁵².

Bei aller positiven Grundeinstellung gegenüber dieser so wichtigen Instanz staatlicher Verkehrssicherheitsarbeit muss aber auch für diesen Bereich eine klaffende Forschungslücke hinsichtlich der wissenschaftlich fundierten Evaluierung vor Ort gebräuchlicher Arbeitskonzepte konstatiert werden, die dringendst geschlossen werden sollte.

für Unfallkommissionen“, Heft Nr. 37 aus der Reihe „Mitteilungen des ISK“, Köln 1998 und dem Kompendium „Maßnahmen gegen Unfallhäufungen“, Heft Nr. 13 aus der Reihe „Empfehlungen des ISK“, Köln 2001, jetzt auch vorliegend auf CD-ROM, rezensiert in ZVS 48 (2002), S. 144.

⁵⁰ Zu diesem Thema vgl. ferner den kritischen Aufsatz von Müller, Dieter, „Ein neuer Stellenwert für die Unfallkommission“, in: ZVS 47 (2001), S. 63 ff.

⁵¹ Näher dazu Hilse, in: Hilse/Schneider, S. 76 ff.

⁵² Näher zum Ganzen Meewes, Volker/Maier, Reinhold, „Verkehrssicherheit und Straßengestaltung“, in: Hilse/Schneider, S. 180 ff.

Verkehrsrechtliche Ermittlungs- und Gerichtsverfahren

Verkehrssicherheitsarbeit benötigt nicht nur zahlreiche aktive Mitarbeiter in Behörden und Vereinen, sondern auch eine nachhaltige Unterstützung durch die Justiz⁵³.

Gerade durch deren rechtsstaatliche Prägung als unabhängiger dritter Gewalt kann über eine gerechte, am Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit ausgerichtete Auslegung der vorhandenen Rechtsvorschriften eine Steigerung der Effizienz in der Verkehrssicherheit auf deutschen Straßen gelingen.

Erforderlich ist dafür eine ausreichende Personalausstattung von Gerichten und Staatsanwaltschaften, damit deren Ermittlungs- und Rechtsprechungsaufgaben bei Verkehrsdelikten nicht durchgängig unter erheblichem Zeitdruck am Rande der Verjährungsfristen stattfinden müssen.

Freilich bedürfen auch Staatsanwälte und Straf- wie Bußgeldrichter einer soliden Grundausbildung in Sachen von Schutzgedanken und Gesetzeszwecken derjenigen Gesetze, die von der Justiz täglich angewendet werden müssen. Betrachtet man die heutige theoretische und praktische Juristenausbildung, so findet man diese Ausbildungsaufgabe allerdings nicht in den Justizausbildungsordnungen wieder, so dass es der Eigeninitiative engagierter Juristen bedarf, diese wichtigen Arbeitsgrundlagen einer gerechten Urteilsfindung jenseits eines nicht angebrachten Standesdünkels selbst herauszufinden.

Auf dieser Basis gelingt es auch in der Justiz nur rudimentär engagierte und bestens ausgebildete Verkehrsstaatsanwälte und Verkehrsrichter hervorzubringen.

Besonders negativ anzumerken ist für den Bereich der Justiz, dass gerade bei den Verkehrsdelikten der Ersttäter, die einer richterlichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Belehrung noch vergleichsweise eher zugänglich wären, eine Anklagevertretung in den allermeisten Fällen lediglich durch Rechtsreferendare erfolgt, die sich also noch im Anfangsstadium ihrer rechtspraktischen Ausbildung befinden. Gerade diesen praktisch noch höchst unerfahrenen jungen Anfängerjuristen die Anklagevertretung

⁵³ Die kontraproduktive Praxis, drohende Fahrverbote durch erhöhte Geldbuße „abkaufen“ zu können wird zu Recht angeprangert von *Schneider, Walter* u. a., in: *Hilse/Schneider* (Fn. 2), S. 94, und jüngst auch in einer Entscheidungsanmerkung von *Müller, Dieter*, in: *Neue Justiz*, Heft 8/2002, S. 437 f.

gegenüber der Gruppe der jungen Fahrer anzuvertrauen ist aus Sicht der Verkehrssicherheit nicht nur bedenklich, sondern nicht anders als ignorant zu bezeichnen.

Auch für den Justizbereich gilt im Übrigen die bereits mehrfach geäußerte Feststellung, dass eine Evaluation verkehrsrichterlicher und –staatsanwaltlicher Tätigkeit, die gerade in erster Instanz unter dem enormen Druck steigender Arbeitspensen geleistet werden muss, bislang nicht praktiziert wurde. Die Justiz arbeitet nicht nur sprichwörtlich nach wie vor „hinter verschlossenen Türen“ und so bleiben weiterhin so eminent wichtige Fragen wie z. B. die nach notwendiger fachlicher Qualifikation von Verkehrsrichtern und Verkehrsstaatsanwälten oder der nach der Effizienz von ausgeurteilten Rechtsfolgen bei Verkehrsdelikten weitestgehend unbeantwortet.

Verkehrspolitik

Zu guter Letzt sei auch die Verkehrspolitik in ihrer wegbereitenden wie auch unterstützenden Funktion für die Verkehrssicherheitsarbeit genannt.

Gerade weit blickende Verkehrspolitiker auf allen staatlichen Ebenen der Politik sind es, die, nicht nur auf den nächsten Wahltermin schauend, für Kontinuität und Rückhalt bei staatlicher und insbesondere polizeilicher Verkehrssicherheitsarbeit sorgen können. Ihre Aufmerksamkeit und ihr Wohlwollen, gepaart mit ungefilterten fachlichen Grundkenntnissen, vermag es, für entscheidende Rahmenbedingungen zu sorgen, die eine weiterhin erforderliche Effektivitätssteigerung in der Verkehrssicherheitsarbeit gelingen lassen könnte.

Fazit

Staatliche und polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit leben von einem partnerschaftlichen Miteinander der beteiligten Personen und Instanzen. Dass diese praktische Arbeit grundsätzlich funktioniert, beweisen mit den genannten Einschränkungen und Bedenken augenscheinlich die tendenziell fallenden Unfallzahlen.

Hinsichtlich des Ansatzes dieses Aufsatzes, eine Bestandsaufnahme und einen Ausblick für die staatliche und insbesondere die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit zu bieten, kann an dieser Stelle nur das beklemmende Fazit gezogen werden, dass die Verhinderung eines Anstiegs der Unfallzahlen derzeit nur dem intensiven personellen Einsatz der engagierten Mitarbeiter von Polizei, Straßenverkehrsbehörden und Straßenbaubehörden sowie Fahrzeugtechnikern und Notfallmedizinern zu verdanken ist. Diese Arbeitsweise birgt die potenzielle Gefahr von Verschleißerscheinungen an der Gesundheit des eingesetzten Personals und wird auf Dauer nicht beizubehalten sein dürfen. Der Staat steht in der Pflicht sein Verkehrssicherheitspersonal der jeweiligen Sicherheitslage angepasst zu entlasten und zu verstärken. Untersuchungen mit der Thematik „Outburning“ sind für den Bereich der Verkehrssicherheitsarbeit nicht ersichtlich, aber erforderlich.

Eine wissenschaftlich fundierte systematische staatliche Verkehrssicherheitsarbeit findet derzeit nur punktuell statt und beruht im wesentlichen auf Einzelaktionen besonders engagierten Personals.

Alle drei beteiligten Behörden der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit haben einen z. T. erheblichen Nachholbedarf an wissenschaftlich fundierter Evaluation ihrer Arbeitsweise und –ergebnisse. Dabei darf, wenn diese Lücken überhaupt gesehen werden und gefüllt werden sollen, die Analyse nicht nur außenstehenden Instituten überlassen werden, sondern es bedarf eines Schrittes in Richtung einer „lernenden Organisation“, die eigene Defizite selbstkritisch erkennt und zielbewusst ausgleicht. Insbesondere die wissenschaftlichen Potenzen interner Fachhochschulen von Bund und Ländern dürfen nicht länger faktisch ungenutzt bleiben.

Nach diesen Feststellungen bestünde jeder nur denkbare Anlass zur Resignation. Dennoch würde ein Nachlassen in den Bemühungen um die Effektivitätssteigerung gerade angesichts des Verfassungsauftrags, Gefahren des Straßenverkehrs von den Bürgern abzuwehren, einen Rückschritt in unser aller Sicherheit bedeuten. Jährlich eine halbe Million Unfallopfer mahnen alle beteiligten staatlichen Ebenen und ihre Mitarbeiter dazu, noch enger als bisher zusammen zu arbeiten und nachhaltig nach neuen Wegen zur Verständigung auf die Ziele der Verkehrssicherheit zu suchen.

Es ist eine Frage der Prioritäten unserer Gemeinschaft, der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit wieder zu dem ihr gebührenden hohen Rang zu verhelfen. Nur auf einer neuen im gesellschaftspolitischen Konsens gefundenen Basis wird es wirklich möglich sein, einen bedeutenden Einschnitt in Richtung auf die Senkung der Unfall- und Unfallopferzahlen zu erreichen.