

REGIERUNGSRAT

10. Dezember 2014

14.191

Interpellation Martin Steinacher-Eckert, CVP, Gansingen, vom 16. September 2014 betreffend erhöhter Führerausweisentzug bei Junglenkern; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

1. Der Führerausweis auf Probe

Mit der Revision des Schweizerischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG) wurde im Jahr 2005 der "Führerausweis auf Probe" eingeführt (vgl. Art. 15a SVG). Gemäss diesem Instrument müssen sich Neulenkenden während einer dreijährigen Probezeit in der Fahrpraxis bewähren, bevor ihnen der unbefristete Führerausweis definitiv erteilt wird.

Verstösse gegen Verkehrsregeln von Neulenkenden und Neulenkenden in der Probezeit ziehen dieselben Strafsanktionen und Administrativmassnahmen nach sich, wie sie das Strassenverkehrsrecht auch gegen Inhaberinnen und Inhaber von unbefristeten Führerausweisen vorsieht (vgl. Vorbemerkung Ziffer 2). Für Neulenkenden und Neulenkenden kommt Folgendes hinzu:

Begehen sie während der dreijährigen Probezeit eine Widerhandlung im Strassenverkehr, welche zu einem Entzug des Führerausweises führt, so wird die Probezeit um ein Jahr verlängert. Der Führerausweis auf Probe verfällt mit der zweiten Widerhandlung, die zum Entzug des Ausweises führt (Art. 15a Abs. 4 SVG).

"Der Gesetzgeber trägt damit dem Umstand Rechnung, dass von einem Inhaber des Führerausweises auf Probe, dem nach einer Widerhandlung gegen das SVG bereits der Ausweis entzogen und die Probezeit verlängert werden musste, ein besonders Mass an Verantwortungsbewusstsein bzw. sorgfältigem künftigem Fahrverhalten erwartet werden darf und muss."

(PHILIPPE WEISSENBERGER, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Zürich/St. Gallen 2011, N 6 zu Art. 15a SVG).

Die Annullierung des Führerausweises auf Probe hat weitreichende Konsequenzen: Das Strassenverkehrsamt darf einen neuen Lernfahrausweis von Bundesrechts wegen erst aufgrund eines verkehrspsychologischen Gutachtens erteilen (Art. 15a Abs. 5 SVG). Ein neuer Führerausweis auf Probe setzt zudem das erneute Bestehen der Führerprüfung voraus (Art. 15a Abs. 6 SVG).

Das Bundesamt für Strassen erstellt jährlich eine Statistik der von den Kantonen beziehungsweise den Strassenverkehrsämtern angeordneten Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (ADMAS-Statistik), woraus folgendes entnommen werden kann: Im Total aller Ausweisentzüge von Lenkerinnen und Lenkern von bis zu 24 Jahren beträgt die Quote des Kantons Aargau im Jahr 2013 rund 9 %, im Total aller Annullierungen der Führerausweise auf Probe 7,1 %. Während die erstgenannte Quote leicht über dem Bevölkerungsanteil des Kantons Aargau (7,8 %) in der Schweiz liegt, liegt die Quote bei den Annullierungen der Führerausweise auf Probe im Jahr 2013 demgegenüber leicht darunter. Im Jahr 2013 wurde der Führerausweis auf Probe bei insgesamt 122 Neulenkerinnen und Neulenkern im Kanton Aargau annulliert.

2. Administrativmassnahmen

Das Strassenverkehrsgesetz unterscheidet in den Art. 16 ff. zwischen Sicherungsentzügen, bei welchen ein Fahreignungsmangel infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen, infolge einer Suchtkrankheit oder charakterlicher Defizite der Lenkerinnen und Lenker zur Diskussion steht, sowie Verwarnungen und Warnungsentzügen, um welche es vorliegend geht. Warnungsentzüge setzen eine schuldhaft begangene Verkehrsregelverletzung voraus. In Bezug auf Warnungsmassnahmen stellt das Gesetz die drei Kategorien der leichten, mittelschweren und schweren Widerhandlung auf (Art. 16a, 16b und 16c SVG). Die Kriterien für die Einstufung einer Widerhandlung als leicht, mittelschwer oder schwer sind die konkrete oder abstrakte Gefahr für die Sicherheit anderer Personen sowie das Verschulden. Auch dieser Bereich des Strassenverkehrsrechts trat 2005 in Kraft.

Diese Kategorien und Kriterien gelten für alle fehlbaren Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker, unabhängig vom Alter und/oder der Dauer des Besitzes des Führerausweises. Bei der Festsetzung der Dauer des Führerausweisentzugs sind die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, namentlich die Gefährdung der Verkehrssicherheit, das Verschulden, der Leumund als Motorfahrzeugführerin oder Motorfahrzeugführer sowie die berufliche Notwendigkeit, ein Motorfahrzeug zu führen. Die Mindestentzugsdauer darf jedoch nicht unterschritten werden (vgl. Art. 16 Abs. 3 SVG). Das Alter und/oder die Dauer des Besitzes des Führerausweises sind nach den Intentionen des Gesetzgebers keine Kriterien für die Einstufung einer Widerhandlung oder für die Bemessung der Entzugsdauer. Neulenkerinnen und Neulenker werden diesbezüglich im Vergleich zu älteren Verkehrsteilnehmerinnen oder Verkehrsteilnehmern für gleiche Fälle nicht härter beurteilt.

3. Straf- und Administrativverfahren

In der Schweiz hat eine Verkehrsregelverletzung im Strassenverkehr zwei Verfahren zur Folge: Zum Einen das Strafverfahren (Art. 90 ff. SVG), welches von den Strafbehörden durchgeführt wird. Zum Andern entscheiden die Strassenverkehrsämter in einem zweiten Verfahren über die in den Art. 16 ff. SVG vorgesehenen Administrativmassnahmen, zum Beispiel in Form einer Verwarnung oder eines Führerausweisentzugs. Dieser Dualismus wurde vom Bund zweimal zu ändern versucht, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, und führt auch aktuell zu Kritik (YANN MOOR, Von Fahrverboten und Führerausweisentzügen, in: Strassenverkehr – interdisziplinäre Zeitschrift, Ausgabe 2/2014, Seite 17 ff.).

Am 2. Februar 2012 reichte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats die Motion "Verzicht auf doppelte Bestrafung der Verkehrssünder" ein. In dieser Motion wurde der Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung einen Gesetzentwurf zu unterbreiten, der die Sanktionierung von Verstößen gegen die Strassenverkehrsvorschriften durch eine einzige Behörde vorsieht.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Die Beantwortung des Bundesrats vom 22. Februar 2012 fasst insbesondere die Vorgeschichte beziehungsweise die Tatsache zusammen, dass eine Änderung des heutigen Systems in den vergangenen Jahren bereits zweimal scheiterte:

"Nach Verkehrsdelikten ist heute das Strafgericht zuständig für Bussen, Geldstrafen oder Freiheitsstrafen, die Verwaltungsbehörde für Führerausweisentzüge. Eine Änderung des heutigen Verfahrens wurde in den vergangenen Jahren zweimal zur Debatte gestellt:

- Im Rahmen der Totalrevision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches wurde diskutiert, ob der Massnahmenkatalog der Strafgerichte nicht um die Massnahme "Fahrverbot" erweitert werden sollte. Das Vorhaben scheiterte, weil der erwartete Nutzen bei den involvierten Behörden nicht ersichtlich war bzw. sogar von einem Mehraufwand ausgegangen werden musste. Den Strafgerichten können nicht alle Verwaltungsmassnahmen übertragen werden, sondern nur jene mit Strafcharakter, also die Führerausweisentzüge und die Verwarnungen. Alle übrigen Massnahmen müssen weiterhin durch die spezialisierte Verwaltungsbehörde verfügt werden. Dadurch entstehen neue Schnittstellen zwischen Strafgerichten und Verwaltungsbehörden. Umgekehrt wurde der erwartete Nutzen bei den Verkehrsdelinquenten als klein erachtet.*
- Im Rahmen von Via sicura wurde die Bildung von spezialisierten Verkehrsgerichten vorgeschlagen, die alle Strafen, Massnahmen und Sanktionen aus einer Hand hätten anordnen können. Dieser Vorschlag wurde von den Kantonen als zu grosser Eingriff in ihre Organisationsautonomie kritisiert und in der Vernehmlassung entsprechend bekämpft. Der Bundesrat gab das Vorhaben auf, weil er nicht gegen den Willen der Kantone ein Instrument einführen wollte.*

An diesen Beurteilungen hat sich nichts geändert. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass am heutigen Verfahren festgehalten werden soll.

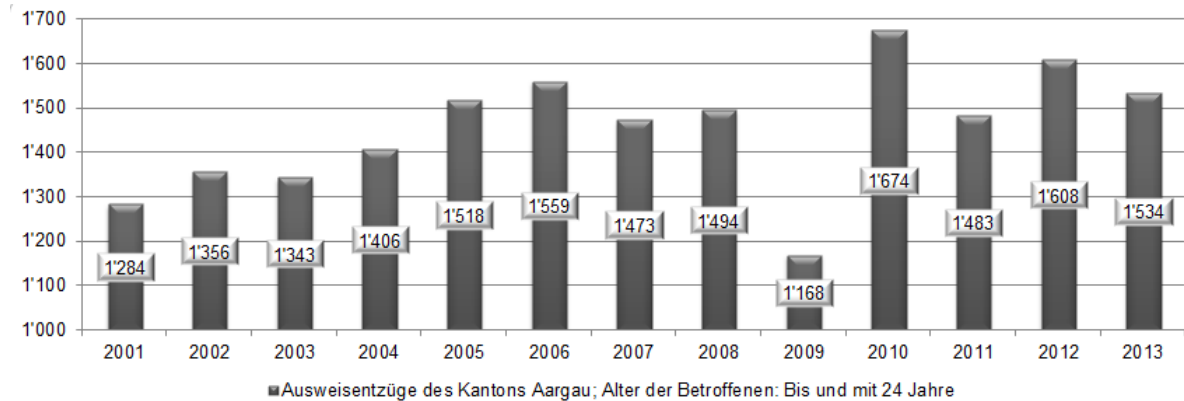
Schliesslich hat auch das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_105/2011 vom 26. September 2011 festgehalten, dass das Bestehen sowohl eines Straf- als auch eines Administrativverfahrens bei Verkehrsdelikten den Grundsatz "ne bis in idem" – also das Verbot, dieselbe Tat zweimal zu bestrafen – nicht verletze und im Einklang mit der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101) stehe."

Der Ständerat lehnte die Motion mit 16 zu 22 Stimmen ab. Der Regierungsrat des Kantons Aargau beurteilte die bisherigen Diskussionen und Vorschläge bislang mit Skepsis: In den Vernehmlassungen lehnte er im Jahr 1994 sowohl die Möglichkeiten der Verhängung von strafrechtlichen Fahrverboten als auch im Jahr 2009 diejenige der Schaffung von Verkehrsgerichten ab. Als Argumente gegen Fahrverbote im Strafgesetzbuch nannte er die Vorzüge des geltenden Systems, insbesondere die raschen und rationellen Verfahrensabläufe, die Zuständigkeit des Wohnkantons und die rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen. Bei der Übertragung der Zuständigkeit auf neu zu schaffende Verkehrsgerichte äusserte der Regierungsrat gegenüber dem Bund die Befürchtung, dass die betreffenden Verfahren langwieriger, komplizierter, weniger effizient und fehleranfälliger würden. Zur Begründung dafür wurde angeführt, dass es sich beim Verhängen von Administrativmassnahmen um ein Massengeschäft handle, was die Verkehrsgerichte überlasten könnte. Zudem gebe es viele Berührungspunkte und Schnittstellen zu den Strassenverkehrsämtern (Fahreignungsabklärungen, Anordnung von Auflagen usw.), weshalb eine Aussonderung der einen Kompetenz zur Aussprache von Massnahmen problematisch wäre.

Zur Frage 1

"Wie hoch ist die Anzahl Ausweisentzüge von Junglenkern im Kanton Aargau pro Jahr und wie ist der Vergleich zu anderen Kantonen?"

Aus der ADMAS-Statistik ist die Anzahl Ausweisentzüge pro Kanton in Verknüpfung mit dem Alter der Lenkerinnen und Lenker zu entnehmen. Davon ausgehend, dass unter Neulenkerinnen und Neulenker Junglenkerinnen und Junglenker von bis zu 24 Jahren verstanden werden, ergibt die ADMAS-Statistik folgendes Bild: Bei Führerausweisinhaberinnen und Führerausweisinhabern bis zu 24 Jahren wurden im Jahr 2001 durch den Kanton Aargau 1'284 Ausweisentzüge ausgesprochen, im Jahr 2013 deren 1'534, wie nachfolgende Grafik zeigt:



Der Bevölkerungsanteil des Kantons Aargau in der Schweiz beträgt 7,8 %. Bei den Ausweisentzügen von Junglenkerinnen und Junglenkern bis zu 24 Jahren beträgt die durchschnittliche Quote für den Kanton Aargau in den vergangenen fünf Jahren rund 9 %, bei den Annullierungen der Führerausweise auf Probe 7,4 %, womit sie unter der Bevölkerungsquote des Kantons Aargau in der Schweiz liegt.

Dieser Vergleich zeigt, dass im Kanton Aargau sowohl bei den Führerausweisentzügen von Junglenkerinnen und Junglenkern als auch bei den Annullierungen von Führerausweisen auf Probe keine strengere Praxis als in anderen Kantonen besteht.

Ausweisentzüge Lenkerinnen und Lenker bis 24 Jahre			
Jahr	Schweiz	Kanton Aargau	Quote AG
2013	16'899	1'534	9 %
2012	15'502	1'608	10,4 %
2011	15'954	1'483	9,3 %
2010	17'179	1'674	9,7 %
2009	16'796	1'168	7 %

Annullierungen Führerausweis auf Probe			
Jahr	Schweiz	Kanton Aargau	Quote AG
2013	1'711	122	7,1 %
2012	1'760	139	7,9 %
2011	1'625	146	9 %
2010	1'388	105	7,6 %
2009	767	41	5,4 %

Zur Frage 2

"Wie beurteilt die Regierung den Aufwand für die mehrfache Beschäftigung von Verwaltungsebenen zum Nutzen solcher Massnahmen und Bussen?"

Die heutige Aufteilung der Zuständigkeit für die beiden Verfahren, mit denen der Staat auf eine strassenverkehrsrechtliche Regelverletzung reagiert, stellt sich wie folgt dar: Die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden endet mit der Rechtskraft ihres Strafentscheids, während diejenige des Strassenverkehrsamts erst mit der Rechtskraft eines Strafentscheids oder der Anerkennung der Regelverletzung durch die Lenkerin oder den Lenker beginnt.

Unter der Herrschaft der geltenden Gesetzgebung ist eine zweifache Befassung der Verwaltung mit einer Verkehrsregelverletzung nicht zu vermeiden. Der Grund für die zweimalige Erhebung von Verfahrenskosten liegt denn auch nicht darin, dass zwei Instanzen sich mit der Verkehrsregelverletzung befassen, sondern, dass zwei verschiedene Verfahren, nämlich ein Strafverfahren und ein Administrativverfahren, geführt werden. Das geltende Bundesrecht schreibt diesen Dualismus vor, wonach nach einer Verkehrsregelverletzung einerseits die Strafbehörden des Deliktsorts im Rahmen des Strafverfahrens und andererseits die Verwaltungsbehörden des Wohnsitzkantons im Zusammenhang mit der Administrativmassnahme tätig werden müssen.

Im Kanton Aargau stellt die heutige Zuordnung der zu erfüllenden Aufgaben an die Staatsanwaltschaft und das Strassenverkehrsamt eine Abgrenzung dar, welche die gegenseitigen Berührungspunkte und Schnittstellen auf ein Minimum reduziert. Sie ermöglicht beiden beteiligten Einheiten ein autonomes und effizientes Arbeiten, zumal der jeweils nötige Austausch von Informationen standardisiert ist und automatisiert erfolgt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die heutige Aufteilung der Zuständigkeit unter der gegebenen Rechtslage die effizienteste Art und Weise der Aufgabenerledigung darstellt

Zur Frage 3

"Kann sich der Regierungsrat vorstellen die Handhabung zu vereinfachen, d. h. dass nur eine Instanz über Bussen und administrative Massnahmen entscheidet?"

Aufgrund der heutigen Rechtslage wäre die Übertragung eines Teils der Administrativmassnahmen (Verwarnungen und Warnungsentzüge) vom Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau auf die Aargauer Staatsanwaltschaften in praktischer Konsequenz nicht zweckmässig. Hauptgrund dafür ist, dass unterschiedliche Verfahrensarten vorliegen und unterschiedliche Verfahrensordnungen zu beachten sind. Das Straf- und das Administrativverfahren weisen grundsätzliche Unterschiede auf. Als anzuwendendes Verfahrensrecht ist im Strafverfahren die Schweizerische Strafprozessordnung vorgeschrieben, für Administrativverfahren gilt das kantonale Verwaltungsverfahren. Im Strafverfahren ist der Tatort entscheidend, im Administrativverfahren der Wohnort. Zudem ergäben sich Schnittstellenprobleme zum Strassenverkehrsamt, weil die Sicherungsentzüge dort bleiben müssten. Die Übertragung eines Teilbereichs der Administrativmassnahmen (Verwarnungen und Warnungsentzüge) auf die Staatsanwaltschaften würde deshalb bei heutiger Rechtslage keine Vereinfachung nach sich ziehen.

Eine allenfalls einfachere Handhabung könnte durch die Anpassung der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene erreicht werden.

Zur Frage 4

"Kann die Regierung eine Aussage machen, wie zahlenmässig Unfälle von Junglenkern zurückgegangen sind seit der Einführung der erhöhten Ausbildung und des Führerausweises auf Probe inklusive den strengeren Bussen und Administrativmassnahmen?"

Die bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung hat untersucht, ob die Regelungen der Fahrerlaubnis auf Probe unfallreduzierend wirken (CAVEGN M., WALTER E., SCARAMUZZA G., AMSTAD C., EWERT U., BOCHUD Y., Evaluation der Zweiphasenausbildung. Bern: bfu – Beratungsstelle für Unfallverhütung; 2013. bfu-Report 68). Aus einer Zusammenfassung des Teamleiters der Evaluation der Zweiphasenausbildung wird nachfolgend zitiert:

"Die Analyse der Gesamtgruppe der jungen Neulenkenden zeigt positive Auswirkungen der Probe-phase: Junge Neulenkende in der Probephase verursachen insgesamt signifikant weniger Unfälle mit Verletzungsfolge als aufgrund des allgemeinen Sicherheitstrends zu erwarten wären. Die Reduktion beträgt über 10 %. [...] Auch anhand von Befragungsdaten liessen sich erfreuliche Auswirkungen auf

das Verhalten der Neulenkenden nachweisen. Neulenkende in der Probephase begehen seltener Verkehrsregelverstösse und zeigen seltener risikobehaftete Verhaltensweisen wie "Fahren in ange-trunkenem Zustand", "Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit" sowie "Verzicht auf den Sicher-heitsgurt" als Neulenkende, die altrechtlich direkt den definitiven Ausweis erhalten haben. [...] Neu-lenkende beurteilen die Sanktionen als sehr abschreckend und nehmen deren Durchsetzung als genügend wahrscheinlich wahr."

(CAVEGN M., bfu-Beratungsstelle für Unfallverhütung Bern, Evaluation der Zweiphasenbildung, Sei-te 5 ff., in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2013, Hrsg. René Schaffhauser).

Die Statistik der Ausweisentzüge bei Junglenkerinnen und Junglenkern von bis zu 24 Jahren im Kan-ton Aargau scheint insbesondere zu bestätigen, dass die Sanktionen des Führerausweises auf Pro-be als abschreckend und ihre Anwendung als wahrscheinlich wahrgenommen werden: Während die Anzahl Ausweisentzüge vom Jahr 2001 bis ins Jahr 2005 von 1'284 bis auf 1'518 anstieg, hat sie sich seit 2005 ungefähr auf gleichbleibendem Niveau eingependelt. Bei den übrigen Lenkenden ist demgegenüber eine Zunahme festzustellen.

Zur Frage 5

"Ist es allenfalls sinnvoll, die harte Ausweisentzugspraxis bei Junglenker etwas zu lockern, damit vor allem gefährliche Lenker und Wiederholungstäter bestraft werden?"

In der Vorbemerkung Ziffer 2 ist dargelegt, dass keine Ausweisentzugspraxis für einzelne Alters-gruppen besteht. Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau verfügt im interkantonalen Ver-gleich weder bei den Ausweisentzügen von Junglenkenden bis zu 24 Jahren noch bei den Annullie-rungen von Führerausweisen auf Probe von Neulenkenden eine strengere Praxis als andere Kan- tone.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 3'405.–.

Regierungsrat Aargau