

Stellungnahme

Rechtssicherheit und Bürokratieabbau fraglich

Stellungnahme zur geplanten Änderung des § 21 StVG – Führerscheinkontrolle

Mannheim, 9. Dezember 2024. „Eine Änderung des § 21 StVG begrüßen wir, die genannten Ziele bezüglich Rechtssicherheit und Entlastung der Unternehmen werden im vorliegenden Entwurf unseres Erachtens aber nicht erreicht“, sagt Marc-Oliver Prinzing, Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes Betriebliche Mobilität e.V. (BBM). Der Verband ruft den Gesetzgeber daher auf, den Entwurf anzupassen, um praktisch sinnvolle Rahmenbedingungen zu schaffen.

Zum Sachverhalt: Der § 21 Straßenverkehrsgesetz (StVG) soll geändert werden. Das gewünschte Ziel der Änderung: Rechtssicherheit für Halter und eine Entlastung der Wirtschaft von über 800.000 Arbeitsstunden durch wegfallenden Aufwand bei der Führerscheinkontrolle. So lautet die Begründung zur beantragten Gesetzesänderung in der Bundestags-Drucksache 447/24 vom 12.09.2024. In einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 25.11.2024 heißt es: „Die Bundesregierung unterstützt das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen, die Kontroll- und Dokumentationspflichten für den Arbeitgeber zu reduzieren und damit insgesamt zur Entlastung von Bürokratie beizutragen.“

Aus Sicht des Verbandes ist eine Änderung des § 21 StVG wünschenswert. Dies allein deswegen, weil der derzeitige Wortlaut des Gesetzes keinerlei Pflichten eines Halters regelt, gleichsam aber das Zulassen des Fahrens ohne Fahrerlaubnis unter empfindliche Strafen stellt.

Hierauf weist die Begründung zum Antrag auf Änderung des § 21 StVG zu Recht hin. Die Frage, ob durch die nun geplante Änderung Rechtssicherheit entsteht und die Wirtschaft tatsächlich entlastet wird, ist aber zu prüfen.

Wir vertreten die Auffassung, dass dies im Ergebnis in beiden Fällen so nicht der Fall sein wird.

Erreicht der Gesetzentwurf mehr Rechtssicherheit für Fuhrparkverantwortliche?

Schaut man sich den jetzigen Wortlaut der Vorschrift an, so macht sich nach § 21 StVG strafbar, wer fahrlässig zulässt, dass jemand ein Fahrzeug führt, der die dazu erforderliche Fahrerlaubnis nicht hat, gegen den ein Fahrverbot verhängt wurde oder dessen Führerschein in Verwahrung genommen, sichergestellt oder beschlagnahmt ist.

Das unter Strafe stellen des Ergebnisses wird beschrieben, nicht jedoch was man als Verantwortlicher zu tun hat, um dieser zu entgehen.

Vor der erstmaligen Überlassung eines Fahrzeugs muss sich der Arbeitgeber den Führerschein zeigen lassen und muss prüfen, ob für das überlassene Fahrzeug eine gültige Fahrerlaubnis vorliegt. Hat der Arbeitgeber darüber hinaus konkrete Zweifel am

Vorliegen der gültigen Fahrerlaubnis, muss er die Kontrolle wiederholen. Unklar war aber jeher, ob sich der Arbeitgeber grundsätzlich in regelmäßigen Abständen vergewissern muss, dass der Arbeitnehmer weiter zum Führen des Fahrzeugs berechtigt ist. In Ermangelung höchstrichterlicher Rechtsprechung hat sich in der Praxis eine regelmäßige Kontrolle „eingeschlichen“, um dieser Unsicherheit zu begegnen und so strafrechtliche Haftungsrisiken zu minimieren. Als Most-Practice-Beispiel gilt wohl die halbjährliche Kontrolle.

Der Wortlaut des § 21 StVG soll nun durch folgenden Zusatz ergänzt werden:

„Der Halter eines Kraftfahrzeugs, der sich den Führerschein des Fahrzeugführers hat vorzeigen lassen, ist ohne konkreten Anlass vor darauffolgenden Fahrten dieses Fahrzeugführers nicht zu einer erneuten Prüfung des Führerscheins verpflichtet.“

Die Gesetzesänderung sieht also zunächst vor, was bislang nicht im Gesetz stand, aber allen klar war: Die erstmalige Kontrolle.

Was hiernach rechtssicher wegfallen könnte wäre: Eine anlassunabhängige regelmäßige weitere Kontrolle.

Was nun aber neu wäre ist eine Kontrollpflicht bei konkretem Anlass.

Zugegeben, die hat man als ungeschriebenes Merkmal schon immer beachtet. Jetzt aber würde sie im Gesetz stehen. Will man Rechtssicherheit, so müsste man als Verantwortlicher wissen, was ein konkreter Anlass sein soll. Hierüber schweigt sich der Gesetzentwurf noch aus und dies müsste konkretisiert werden. Wir sehen als Verband die Gefahr, dass hier ein unbestimmter Rechtsbegriff geschaffen würde. In der Praxis müssten Juristen Fragen hierzu mit einem heute schon zu häufig erforderlichen „Kommt drauf an“ beantworten.

Konkrete Anlässe könnten unter vielerlei Gesichtspunkten in Betracht kommen:

- Anfragen von Polizei oder Staatsanwaltschaft (z.B. wegen dem Vorwurf des unerlaubten Entfernens vom Unfallort, dem gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr etc.)
- Anfragen im Rahmen von Ordnungswidrigkeiten, wenn mit Fahrverbot bedroht
- Persönliche oder zeitliche Beschränkungen der Fahrerlaubnis. Insbesondere ausländischer Führerscheine
- Fälle der Anlage 4 FeV, mit der eine ganze Reihe Krankheitsbilder beschrieben sind, die Einschränkungen der Fahrtüchtigkeit mit sich bringen.

Es ist zu erwarten, dass sich Staatsanwaltschaften zukünftig auch bei anderen „Anlässen“ auf den Plan gerufen sehen. Wenn der Gesetzgeber weniger Bürokratie möchte, dann dürfen hier keine rechtlichen Dunkelkammern entstehen.

In der jetzigen Begründung des Gesetzentwurfs steht: „Mit der Gesetzesänderung wird klargestellt, dass Arbeitgeber ihren Kontrollpflichten Genüge tun, wenn sie sich einmalig

den Führerschein des Arbeitnehmers haben vorzeigen lassen und aus ihrer Perspektive kein konkreter Anlass besteht, das Dokument erneut zu prüfen.“

Wir rufen den Gesetzgeber auf zur Schaffung von Rechtssicherheit zwingend im Rahmen der Gesetzesbegründung bei endgültiger Verabschiedung klarstellende Änderungen vorzusehen.

In der jetzigen Form würde ein zusätzlichen Tatbestandsmerkmal aufgenommen werden, welches zu unbestimmt ist, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Wie jetzt vorgelegt führt dies zu einer enormen Unsicherheit bei der Frage, was ein konkreter Anlass ist. Der Regelungszweck, wann sich Unternehmen und Verantwortliche auf den Plan gerufen fühlen müssen, muss dringend beschrieben werden. Derartig unbestimmt würde es die derzeitige Situation nur „verschlimmbessern“. Die Folge wäre, dass sich Unternehmen vor dem Fall schützen müssen, einen „konkreten Anlass“ übersehen zu haben. Um sich abzusichern, blieben dann nur regelmäßige Führerscheinkontrollen wie bisher. Das durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Ziel einer Erleichterung wäre verfehlt.

Bringt der Gesetzentwurf weniger Verwaltungsaufwand für Unternehmen?

Wir haben gesehen, dass eine regelmäßige anlassunabhängige Kontrolle – wie in der Praxis oft eingeführt – obsolet wäre. Aber führt dies tatsächlich zu einer Entlastung?

Auf den ersten Blick Ja, weil das Unternehmen diese regelmäßige Kontrolle wohl unterlassen kann.

Auf den zweiten Blick muss das Unternehmen jetzt aber sicherstellen, dass bei jedwedem Anlass eine unverzügliche Kontrolle möglich ist. Auch müssten wohl engmaschige Kontrollfenster bei Anlass eingerichtet werden. Nehmen wir das Beispiel des Vorwurfs des unerlaubten Entfernens vom Unfallort. Das Vergehen vorausgesetzt, ist die Folge mindestens Fahrverbot, oftmals auch der Entzug der Fahrerlaubnis. Eine Anhörung von der Polizei erhalten, hat das Unternehmen einen Anlass. Eine sofortige Kontrolle ist dann von Nöten, denn der Führerschein könnte ja direkt beschlagnahmt werden (§ 111a StPO). Könnte er aber auch nicht, dann käme die Folge erst mit dem Urteil – Monate später. Dieser Sachverhalt lässt sich auf ein Bußgeldverfahren mit möglichem Fahrverbot ebenso anwenden. Der einmal gegebene Anlass ist also mit Nichten mit einer Kontrolle aus der Welt – es muss folglich nachgefasst werden.

Die Änderung des Wortlautes des § 21 StVG **entlastet** Unternehmen im Rahmen anlassunabhängiger Kontrollen, **belastet** die Unternehmen aber durch das zusätzliche Prüfungsmerkmal „konkreter Anlass“. Es ist zu bezweifeln das dies zu einer spürbaren Entlastung führt.

Das Ansinnen der Gesetzesreform verkennt, dass sich die Notwendigkeit einer Führerscheinkontrolle nicht nur aus dem § 21 StVG ergibt. Das StVG mag man in diesem Zusammenhang als so genannte Strafzurechnungsnorm verstehen und ist sicherlich in

seiner Konsequenz für Verantwortliche Personen von erheblicher Bedeutung. Die Notwendigkeit einer Kontrolle der Führerscheine ergibt sich aber auch Normen des Arbeitsschutzes oder aus versicherungsrechtlichen Gesichtspunkten.

Der Arbeitsschutz nimmt in den Blick, dass der Arbeitgeber für die Vermeidung von Risiken und Gefahren der Arbeitnehmer verantwortlich ist. Jetzt wird man es Risiko betrachten dürfen, wenn ein Fahrzeug – bestenfalls noch mit drei weiteren Mitarbeitenden – von jemanden ohne gültige Fahrerlaubnis geführt wird. So sieht § 35 der DGUV Vorschrift 70 vor, dass ein Unternehmen Fahrzeuge nur nach Nachweis der Befähigung der versicherten Person überlassen darf. Folge: Ein möglicher Regress der Berufsgenossenschaft.

Auch im Falle eines Schadenereignisses stellt sich im Nachgang die Frage der Führerscheinkontrolle. So heißt es in D.1.1.3 der AKB (Musterbedingungen des GDV) „Der Fahrer des Fahrzeugs darf das Fahrzeug auf öffentlichen Wegen oder Plätzen nur mit der erforderlichen Fahrerlaubnis benutzen. Außerdem dürfen Sie, der Halter oder der Eigentümer das Fahrzeug nicht von einem Fahrer benutzen lassen, der nicht die erforderliche Fahrerlaubnis hat.“ Die Folge wäre ein Regress des Versicherers, es sei denn das Unternehmen kann nachweisen, dass es nicht grob fahrlässig gehandelt hat.

Zurück zur Triebfeder „Entlastung der Unternehmen“. Da sich die Notwendigkeit einer Führerscheinkontrolle eben nicht nur aus § 21 StVG ergibt, sondern hier auch ganz andere Sach- und Normzwänge bestehen, ist äußerst fraglich, ob allein die Reform des § 21 StVG hier für eine Entlastung sorgen kann. Es ist wohl eher davon auszugehen, dass der geplante Zusatz im Gesetzestext hier allenfalls die Fälle der Strafbarkeit der handelnden Person dahingehend einschränkt, dass eine Verurteilung nur aufgrund fehlender regelmäßiger Kontrollen nicht möglich ist. Die eingeschränkte Möglichkeit persönlicher Bestrafung ändert aber nichts an den Gründen für eine Führerscheinkontrolle – erst recht nicht außerhalb des § 21 StVG.

Fazit:

Mehr Rechtsicherheit bringt die Änderung des StVG in dieser Form nicht, ob sie für Entlastung der Unternehmen sorgt, ist äußerst fraglich, da sich die Notwendigkeit einer Kontrolle nicht nur aus dem § 21 StVG ergibt und überdies derzeit unbestimmte konkrete Anlässe zu einer Prüfung verpflichten.

Wir rufen den Gesetzgeber daher auf, den Entwurf anzupassen, um praktisch sinnvolle Rahmenbedingungen zu schaffen. Gerne stehen wir für Fragen und einen Informationsaustausch zur Verfügung.

Ansprechpartner für Rückfragen:

Bundesverband Betriebliche Mobilität e.V., Marc-Oliver Prinzing, Vorstandsvorsitzender
prinzing@mobilitaetsverband.de

Über den Bundesverband Betriebliche Mobilität e.V. (BBM)

Der BBM ist kein Lobbyverband. Er arbeitet als unabhängiger Fachverband und setzt sich branchenübergreifend für die Interessen seiner rund 650 Mitglieder, Unternehmen aller Branchen in ganz Deutschland, ein. Mitglieder des Verbandes betreiben Fuhrparks mit insgesamt rund 500.000 Fahrzeugen und einer entsprechend hohen Mitarbeiterzahl.

Themenschwerpunkte des Verbandes sind alle Aspekte der nachhaltigen betrieblichen Mitarbeiter-Mobilität. Mit über 650 Mitgliedsunternehmen ist der Verband das größte Netzwerk rund um die betriebliche Mobilität. www.mobilitaetsverband.de

Vorstandsmitglieder des Verbandes sind Marc-Oliver Prinzing (Vorsitzender), Heinrich Coenen (stv. Vorsitzender, Fuhrparkleiter Berliner Verkehrsbetriebe BVG), Dieter Grün (stv. Vorsitzender, Fuhrparkleiter Stadtwerke Heidelberg Netze), Melanie Schmahl (stv. Vorsitzende, Leiterin Fleetmanagement und Passenger Transport, Boehringer Ingelheim), Axel Schäfer (Geschäftsführer und Vorstandsmitglied). Sitz des Verbandes und der Geschäftsstelle ist Mannheim.

Axel Schäfer, Bundesverband Betriebliche Mobilität e.V., presse@mobilitaetsverband.de