

DEUTSCHE AKADEMIE FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT

**39. DEUTSCHER  
VERKEHRSGERICHTSTAG  
2001**

Veröffentlichung  
der auf dem 39. Deutschen Verkehrsgeschichtstag  
am 25. und 26. Januar 2001 in Goslar  
gehaltenen Referate und erarbeiteten Empfehlungen

**– 39. VGT 2001 –**

DEUTSCHE AKADEMIE FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT

# 39. DEUTSCHER VERKEHRSGERICHTSTAG 2001

Veröffentlichung  
der auf dem 39. Deutschen Verkehrsgeschichtstag  
am 25. und 26. Januar 2001 in Goslar  
gehaltenen Referate und erarbeiteten Empfehlungen

Die Durchführung des 39. Deutschen Verkehrsgerichtstages und die Drucklegung dieser Broschüre wurden von dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, dem ACE, dem ADAC, dem B.A.D.S., dem DAV und dem GDV finanziell unterstützt.

Die Programmgestaltung des Deutschen Verkehrsgerichtstages lag in den Händen eines Vorbereitungsausschusses, dem unter Vorsitz von Dr. Peter Macke, OLG-Präsident, folgende Mitglieder angehörten:

Detlef Otto Bönke, Ministerialrat  
Eva Borck, Oberstaatsanwältin a. D.  
Hans-Jürgen Gebhardt, Rechtsanwalt  
Dr. Joachim Jagow, Ministerialdirigent a. D.  
Michael Harald Jordan, Vorsitzender Richter am Landgericht a. D.  
Dr. Eckhart Jung, ADAC, Juristische Zentrale  
Christine Kramer, Ministerialrätin  
Dr. Gerhard Küppersbusch, Allianz Versicherungs-AG  
Klaus Labenski, Geschäftsführer  
Reiner Lilie, Oberstaatsanwalt a. D.  
Wolfgang Vogt, Rechtsanwalt  
Sabine Wernet, Rechtsanwältin

Hamburg 2001

Herausgeber:

Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft e. V.  
– Deutsches Verkehrswissenschaftliches Seminar –  
Baron-Voght-Straße 106 a, 22607 Hamburg  
Telefon (0 40) 89 38 89, Telefax (0 40) 89 32 92  
Internet: <http://www.deutsche-verkehrsakademie.de>  
E-Mail: [service@deutsche-verkehrsakademie.de](mailto:service@deutsche-verkehrsakademie.de)

Redaktion: Michael Harald Jordan

Gesamtherstellung:

Brune-Mettcker Druck- und Verlagsgesellschaft mbH,  
Wangerstraße 14, 26441 Jever

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Arbeitskreise</b>	
Themen, Leiter, Referenten .....	5
<b>Empfehlungen</b>	
der Arbeitskreise .....	7
<b>Begrüßungsansprache</b>	
des Präsidenten der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft, Generalbundesanwalt Kay Nehm .....	15
<b>Eröffnungsansprache</b>	
des Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages, Dr. Peter Macke .....	21
<b>Plenarvortrag</b>	
„Verkehrsrecht in guter Verfassung?“ Prof. Dr. Jutta Limbach, Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts .....	29
<b>Referate:</b>	
<b>Arbeitskreis I:</b>	
„Verkehrssicherheit für Kinder“	
1. Prof. Dr. Maria Limbourg .....	39
2. Prof. Dr.-Ing. Klaus Langwieder .....	51
3. Andreas Bergmeier/Bettina Berg .....	61
<b>Arbeitskreis II:</b>	
„Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?“	
1. Dr. Barbara Röwer .....	71
2. Prof. Dr. Heinz Stöckel .....	83
3. Dr. Markus Schäpe .....	90
<b>Arbeitskreis III:</b>	
„Gewährleistungsvorschriften und Gebrauchsgüterrichtlinie“	
1. Dr. Jürgen Schmidt-Räntsch .....	99
2. Monika Hermans .....	114
3. Dr. Martin Wagener .....	125
<b>Arbeitskreis IV:</b>	
„Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder“	
1. Frank Albrecht .....	129
2. Karl Redeker .....	141
3. Matthias Feltz .....	163

### **Arbeitskreis V:**

„Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs“	
1. Andreas Engelbrecht	179
2. Walter Leonhardt	189
3. Dr. Alex Schindler	196

### **Arbeitskreis VI:**

„Verkehrsunfall als Arbeitsunfall“	
1. Klaus Gamperl	203
2. Dr. Florian Müller	212
3. Prof. Dr. Hermann Plagemann	223

### **Arbeitskreis VII:**

„Auswirkungen der Justizreform auf den Verkehrshaftpflichtprozess“	
1. Dr. Christian Meyer-Seitz	237
2. Dr. Georg Greißinger	247
3. Heinz Diehl	261

### **Arbeitskreis VIII:**

„Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld“	
1. Prof. Dr. Rainer Lagoni	273
2. Michael Wempe	298
3. Helmut Preugschat	319

### **Abschlussvortrag**

„Straßenverkehr und Transportwesen“	
Hermann Grewer, Präsident des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.	333

Die Anzahl der erfassten Teilnehmer am 39. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2001 betrug 1535.

Sie gliederten sich nach Berufsgruppen wie folgt auf:

Rechtsanwälte	466	Berufsgenossenschaft	50
Versicherer	278	Staats- und Anwälte	48
Verwaltung	125	Industrie	42
Automobilclub/Verkehrswacht	98	Mediziner, Psychologen, Pädagogen	35
Polizei	88	Schifffahrt	36
Richter	82	Sonstige Berufe	55
TÜV/DEKRA, Sachverständige	70	Medienvertreter	62

## ARBEITSKREISE, THEMEN, LEITER, REFERENTEN

- Plenarvortrag:**     **Verkehrsrecht in guter Verfassung?**  
Prof. Dr. Jutta Limbach,  
Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe
- Arbeitskreis I:**     **Verkehrssicherheit für Kinder**  
Leitung:             Eva Borck, Oberstaatsanwältin a. D., München  
Referenten:         (1) Dipl.-Pädagoge Andreas Bergmeier,  
                          Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V., Bonn  
                          (2) Prof. Dr. Klaus Langwieder,  
                          Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV),  
                          Institut für Fahrzeugsicherheit, München  
                          (3) Prof. Dr. Maria Limbourg, Universität Essen
- Arbeitskreis II:**    **Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?**  
Leitung:             Prof. Dr. Klaus Geppert, Institut für Straf- und Strafprozessrecht,  
Freie Universität Berlin  
Referenten:         (1) Barbara Röwer, Ltd. Ministerialrätin,  
                          Justizministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf  
                          (2) Dr. Markus Schäpe, Rechtsanwalt,  
                          ADAC – Juristische Zentrale –, München  
                          (3) Dr. Heinz Stöckel, Generalstaatsanwalt, Nürnberg
- Arbeitskreis III:**  **Gewährleistungsvorschriften und  
Gebrauchsgüterrichtlinie**  
Leitung:             Dr. Kurt Reinking, Rechtsanwalt, Köln  
Referenten:         (1) Monika Hermanns, Richterin am Oberlandesgericht,  
                          Saarbrücken  
                          (2) Dr. Jürgen Schmidt-Räntsch, Ministerialrat,  
                          Bundesministerium der Justiz, Berlin  
                          (3) Dr. Martin Wagener, Chefsyndicus,  
                          AUDI AG, Ingolstadt
- Arbeitskreis IV:**  **Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder**  
Leitung:             Prof. Dipl.-Ing. Manfred Bandmann,  
Präsident des Deutschen Verkehrssicherheitsrates e.V.,  
Direktor der Tiefbau-Berufsgenossenschaft, München  
Referenten:         (1) Frank Albrecht, Regierungsdirektor,  
                          Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,  
                          Berlin  
                          (2) Matthias Feltz, Rechtsanwalt, Wetter (Marburg)  
                          (3) Karl Redecker, Ltd. Polizeidirektor,  
                          Bezirksregierung Hannover

**Arbeitskreis V: Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs**  
Leitung: Folkert Kiepe, Beigeordneter, Deutscher Städtetag, Köln

Referenten: (1) Andreas Engelbrecht, Rechtsanwalt, Düsseldorf  
(2) Werner Leonhardt, Beigeordneter der Landeshauptstadt Düsseldorf  
(3) Dr. Alex Schindler, Leiter der Rechtsabteilung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., Frankfurt/M.

**Arbeitskreis VI: Verkehrsunfall als Arbeitsunfall**  
Leitung: Hermann Lemcke, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D., Hamm

Referenten: (1) Klaus Gamperl, Hauptabteilungsleiter, Versicherungskammer Bayern, München  
(2) Dr. Florian Müller, Ltd. Verwaltungsdirektor, Holz-Berufsgenossenschaft, München  
(3) Prof. Dr. Hermann Plagemann, Rechtsanwalt, Frankfurt/M.

**Arbeitskreis VII: Auswirkungen der Justizreform auf den Verkehrshaftpflichtprozess**  
Leitung: Michael Harald Jordan, Vorsitzender Richter am Landgericht a. D., Hamburg

Referenten: (1) Heinz Diehl, Richter am Oberlandesgericht, Frankfurt/M.  
(2) Dr. Georg Greißinger, Rechtsanwalt und Notar, Hildesheim  
(2) Dr. Christian Meyer-Seitz, Regierungsdirektor, Bundesministerium der Justiz, Berlin

**Arbeitskreis VIII: Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld**  
Leitung: Dr. Peter Ehlers, Präsident und Professor des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Hamburg

Referenten: (1) Prof. Dr. Rainer Lagoni, Direktor des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht, Universität Hamburg  
(2) Helmut Preugschat, Abteilungspräsident, Amt für Katastrophenschutz Im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel  
(3) Michael Wempe, Vizepräsident, Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord, Kiel

**Abschlussvortrag: Straßenverkehr und Transportwesen**  
Hermann Grewer, Präsident des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., Frankfurt/M.

# Empfehlungen des 39. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2001

*Arbeitskreis I:*

## **„Verkehrssicherheit für Kinder“**

Die Vermeidung von Kinderunfällen muss verstärkt ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sein und bleiben. Dazu müssen die Anstrengungen in den Bereichen Verkehrserziehung und Aufklärung, Verkehrsplanung und technische Maßnahmen sowie Gesetzgebung und Überwachung intensiviert werden. Eine Zahl von etwa 50.000 jährlich im Straßenverkehr verunglückter Kinder ist nicht hinnehmbar.

Verkehrserziehung muss kontinuierlich in Elternhaus, Kindergarten und Schule erfolgen. Dazu müssen alle Erziehungspersonen motiviert und befähigt werden. Der Verkehrsgerichtstag misst der Verkehrserziehung in Kindergarten und Schule und der Tätigkeit ehrenamtlicher Helfer große Bedeutung bei. Er appelliert an die Länder, dass die Arbeit der Schulen verstärkt und die der Polizei fortgesetzt wird. Die für die Verkehrssicherheitsarbeit insgesamt erforderlichen finanziellen Mittel müssen bereitgestellt werden.

Es muss durch Aufklärungsarbeit allen Verkehrsteilnehmern verstärkt bewusst gemacht werden, was „Kinder im Straßenverkehr nicht können“. Dadurch soll ein erhöhtes Verantwortungsbewusstsein der erwachsenen Verkehrsteilnehmer gegenüber Kindern erreicht werden. Zur Durchführung dieser Aufgaben durch die in der Verkehrssicherheitsarbeit tätigen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen ist eine bessere finanzielle Förderung, insbesondere durch Bund, Länder und Gemeinden, erforderlich.

Für eine zeitgemäße Verkehrssicherheitsarbeit ist die Nutzung der Medien, insbesondere auch Fernsehen und Internet, unerlässlich.

Darüber hinaus fordert der Arbeitskreis:

1. Bei Verkehrsplanung und Durchführung technischer Maßnahmen im Straßenraum müssen die Verkehrssicherheitsbedürfnisse von Kindern stärker berücksichtigt werden.
2. Helmpflicht für Radfahrer unter 15 Jahren. Der Arbeitskreis empfiehlt im Rahmen der Vorbildfunktion das Helmtragen auch jugendlichen und erwachsenen Radfahrern.
3. Sitzplätze für alle Kinder in Schulbussen. Anwesenheit einer Aufsichtsperson.

4. Die Sicherung von Kindern im PKW muss durch einheitliche und bedienungsfreundliche Befestigungssysteme für Kindersitze verbessert werden.
5. Sofortiges Verbot von starren Frontschutzbügeln an Kraftfahrzeugen zum Schutz der Kinder beim Frontalaufprall.

*Arbeitskreis II:*

**„Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?“**

1. Der Arbeitskreis hat die praktische Bedeutung und Wirksamkeit des Fahrverbotes bestätigt und sich für eine zeitliche Ausweitung als verkehrsstrafrechtliche Sanktion ausgesprochen.
2. Der Arbeitskreis hat eine Ausdehnung des Fahrverbotes auf allgemeine Kriminalität, d. h. auf Straftaten ohne Verkehrsbezug, mit großer Mehrheit abgelehnt.
3. Nach Auffassung der großen Mehrheit der Teilnehmer soll das Fahrverbot nicht als Hauptstrafe eingeführt, sondern als Nebenstrafe – d. h. nur neben Geld- oder Freiheitsstrafe – beibehalten werden.
4. Die Höchstdauer des Fahrverbotes soll von drei auf sechs Monate angehoben werden.

*Arbeitskreis III:*

**„Gewährleistungsvorschriften und Gebrauchsgüterrichtlinie“**

1. Der Arbeitskreis begrüßt die vom Gesetzgeber im Kaufrecht geplante Verbesserung des Verbraucherschutzes, insbesondere die Verlängerung der Gewährleistungsfrist, das Verbot der Freizeichnung von der Sachmängelhaftung und die Beweislastumkehr.
2. Der Gesetzgeber wird aufgefordert,
  - a) zu verhindern, dass der Unternehmer seine Haftung nach den neuen Vorschriften durch missbräuchliche Agenturverträge und ähnliche Vertragsgestaltungen umgeht,
  - b) die Unzulässigkeit des Ausschlusses der Sachmängelhaftung oder deren Einschränkung ausdrücklich zu regeln,
  - c) sicherzustellen, dass der Verkäufer dem Käufer für verschuldete Mängel vollen Schadensersatz zu leisten hat,
  - d) klarzustellen, dass die Regelungen des Verbrauchsgüterkaufs nicht auf Reparaturverträge anzuwenden sind.
3. Nach Auffassung des Arbeitskreises soll eine Pflicht des Käufers zur Anzeige von Mängeln eingeführt werden. Diese Anzeigepflicht soll jedoch nur bestehen, wenn der Verbraucher zuvor vom Verkäufer hierüber ordnungsgemäß belehrt worden ist.
4. Der Arbeitskreis empfiehlt, eine abdingbare gesetzliche Regresslösung entsprechend Artikel 4 Verbrauchsgüterkaufrichtlinie generell einzuführen.

*Arbeitskreis IV:*

### **„Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder“**

Geschwindigkeitsverstöße sind – trotz des erfreulichen Rückgangs der schweren Unfälle – weiterhin ein bedeutender Unfallfaktor.

1. Justiz und Verwaltung werden aufgefordert, das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium in vollem Umfang auszuschöpfen.
2. Der Arbeitskreis begrüßt die Absicht des Gesetzgebers, die Verwendung von *Radarwarngeräten* und ähnlichen Einrichtungen im Bundesrecht zu untersagen. Durch neue technische Systeme darf die Überwachung nicht beeinträchtigt werden.
3. Medienmeldungen über Geschwindigkeitskontrollen sollen nur allgemeine Hinweise enthalten; die mit den Überwachungsbehörden nicht abgestimmte Angabe konkreter Standorte wird missbilligt.
4. Die Ausdehnung der „Halterhaftung“ auf Verstöße im fließenden Verkehr wird mit Blick auf die verfassungsrechtliche Problematik und wegen der mangelnden Eignung zur Bekämpfung von Geschwindigkeitsverstößen abgelehnt.
5. Zur besseren Ermittlung verantwortlicher Fahrer sollte die Fahrtenbuchauflage gemäß § 31 a StVZO verstärkt angewandt und zentral gespeichert werden.
6. Nach § 45 Abs. 9 StVO dürfen Geschwindigkeitseinschränkungen nur dort angeordnet werden, wo sie unumgänglich sind. Diese Regelung ist konsequent in die Praxis umzusetzen.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten moderner Technik bei Straßenausstattung, Verkehrsbeeinflussungsanlagen, Wechselverkehrszeichen und bei der Gestaltung des Straßenraums zur situativen Geschwindigkeitsbeeinflussung zu nutzen.

7. Zur Verbesserung der Akzeptanz der Verkehrsüberwachung sollten Bundesländer und Kommunen eine Zweckbindung der eingenommenen Bußgelder für Maßnahmen der Verkehrssicherheit einführen.
8. Die bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Überwachungsbehörden und die Intensivierung der Verkehrserziehung und -aufklärung bleiben weiterhin eine wesentliche Forderung.

*Arbeitskreis V:*

### **„Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs“**

Der Arbeitskreis hat mit großer Mehrheit folgende Empfehlung beschlossen:

#### *I. Zu Tempo 30-Zonen:*

1. Der Arbeitskreis hält die ab 1. Februar 2001 geltende neue Regelung der Tempo 30-Zonen grundsätzlich für sinnvoll.
2. Er appelliert jedoch an den Gesetzgeber, die schwer verständliche und verwirrende Bestandsschutzregelung (für vor dem 01. November 2000 angeordnete Tempo 30-Zonen mit durch Lichtzeichen geregelten Kreuzungen und Einmündungen) klarzustellen.
3. Der Arbeitskreis appelliert an die für die Anordnung zuständigen Behörden, im Interesse der Verkehrssicherheit Folgendes zu beachten:
  - Die Erkennbarkeit der Tempo 30-Zonen-Anordnung sollte bei Bedarf am Zonenbeginn durch begleitende Maßnahmen unterstützt werden.
  - Innerhalb der Tempo 30-Zonen sollte konsequent von den in der Verwaltungsvorschrift genannten ergänzenden verkehrsregelnden Maßnahmen Gebrauch gemacht werden (z. B. „versetztes“ Parken).
4. Der Arbeitskreis appelliert an die Städte und Gemeinden, Tempo 30-Zonen nur einzurichten, wenn zuvor ein ausreichend dimensioniertes, den aktuellen verkehrlichen Bedürfnissen Rechnung tragendes Vorfahrtstraßennetz festgelegt worden ist.

#### *II. Zum Bewohnerparken*

1. Der Arbeitskreis befürwortet das Vorhaben des Gesetzgebers, zukünftig die Anordnung hinreichend großer Gebiete zur Behebung des Parkraum-mangels für deren Bewohner zu ermöglichen.
2. Der Arbeitskreis hält die angemessene Berücksichtigung der Belange des Wirtschafts-, Einkaufs- und Besucherverkehrs für unabdingbar und sieht in der gemischten Parkraumnutzung (Parkraumbewirtschaftung mit Parkscheibe, -uhr oder -automat mit Ausnahme für die Bewohner) einen dafür geeigneten Weg.

#### *III. Zum Wirtschaftsverkehr*

1. Die Optimierung des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs kann nur gelingen, wenn die Wirtschaftsverbände bei allen bedeutenden verkehrlichen Entscheidungen ausreichend beteiligt werden. Dabei sollen auch

alle Möglichkeiten zur Reduzierung des Lkw-Verkehrs ausgeschöpft werden (z. B. City- und Lagerlogistik).

2. „Ladezonen“ (Zeichen 286), die konsequent von Fehlnutzung freizuhalten sind, können das Parkproblem des Wirtschaftsverkehrs mildern.
3. Bussonderfahrstreifen sollten auch in Zukunft nicht für den Wirtschaftsverkehr geöffnet werden.
4. Bei Baustellenverkehren ist auf eine den städtischen Verkehr möglichst wenig belastende Routenführung bereits im Baugenehmigungsverfahren hinzuwirken.

#### *Arbeitskreis VI:*

#### **„Verkehrsunfall als Arbeitsunfall“**

1. Die Neufassung des Haftungsausschlusses bei Arbeitsunfällen im Straßenverkehr (§ 104 ff. SGB VII) hat Regulierungspraxis und Justiz vor eine Vielzahl vermeidbarer Anwendungsprobleme gestellt. Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber, bei künftigen sozialrechtlichen Gesetzesvorhaben mit haftungsrechtlichem Bezug die zivilrechtliche Praxis besser zu beteiligen.
2. Der Arbeitskreis vertritt die Auffassung, dass die Benutzung öffentlicher Straßen im fließenden Verkehr grundsätzlich nicht unter den Begriff der Tätigkeit auf einer gemeinsamen Betriebsstätte i.S.d. § 106 Abs. 3 SGB VII fällt.
3. Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber, in einer Korrektur klarzustellen, dass der Unternehmer sowohl als Schädiger als auch als Geschädigter in den Haftungsausschluss des § 106 Abs. 3 SGB VII einbezogen ist.
4. Der Arbeitskreis sieht die Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Betriebsstätte des § 106 Abs. 3 SGB VII in der Entscheidung des BGH vom 17.10.2000 als eine sachgerechte Basis für die Erledigung vergleichbarer Fälle in der Zukunft an.
5. Der Sozialversicherungsträger kann bei der Bezifferung des Regressanspruchs wegen Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit (§ 110 SGB VII) das Schmerzensgeld nicht einbeziehen.

*Arbeitskreis VII:*

**„Auswirkungen der Justizreform auf den Verkehrshaftpflichtprozess“**

- I. Der Arbeitskreis sieht keinen Bedarf für eine so grundlegende Strukturreform des Zivilprozessrechts, wie sie im Regierungsentwurf geplant ist.
  1. Die Berufungsinstanz beim Landgericht und Oberlandesgericht soll im bisherigen Umfang als zweite Tatsacheninstanz fortbestehen. Auch die bisherige Zuständigkeit des Landgerichts für Berufungen und Beschwerden gegen Entscheidungen der Amtsgerichte soll erhalten bleiben.

Selbst aussichtslos erscheinende Berufungen sollen nicht ohne mündliche Verhandlung zurückgewiesen werden können.
  2. Die im Entwurf gesetzlich vorgegebene Zuständigkeit nur eines Richters am Landgericht („originärer Einzelrichter“) für den Verkehrshaftpflichtprozess wird abgelehnt.
  3. Die Einführung einer obligatorischen Güteverhandlung ist gerade im Verkehrshaftpflichtprozess nicht erforderlich. Die bisherige Regelung gibt dem Richter ohnehin ausreichende Möglichkeiten, den Rechtsstreit gütlich beizulegen.
  4. Eine Verstärkung der richterlichen Hinweispflicht wird begrüßt.
  5. Die Neuregelung des Zugangs zum Bundesgerichtshof mit der Revision wird abgelehnt.
- II. Jedenfalls ist eine Spezialisierung im Verkehrsrecht bei Gerichten und Anwaltschaft („Fachanwalt für Verkehrsrecht“) erforderlich. Damit muss ständige berufliche Fortbildung einhergehen. Deshalb sollten die Fortbildungsangebote im Verkehrsrecht und seinen Hilfswissenschaften für Anwaltschaft, Richterschaft und Verwaltung erweitert und auch genutzt werden.

*Arbeitskreis VIII:*

**„Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld“**

Der Arbeitskreis empfiehlt einmütig:

1. Ein europäisches Überwachungs-, Kontroll- und Informationssystem für den Seeverkehr ist einzurichten. Die dazu von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgeschlagene Richtlinie wird grundsätzlich befürwortet; sie sollte zügig angenommen und von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

In Ergänzung muss dringend auf europäischer Ebene ein Nothafenkonzept entwickelt werden, welches u. a. das Einlaufen von Schiffen in Seenot und die Auswahl und Bestimmung des am besten geeigneten Hafens oder Ankerplatzes regelt.

2. Als Vorsorge für die Bewältigung komplexer maritimer Schadensereignisse ist sicherzustellen, dass schnellstmöglich
  - ein zentrales Havariekommando geschaffen wird, das voll verantwortlich alle notwendigen Maßnahmen ergreift und ein Durchgriffsrecht auf die Einsatzkräfte und -mittel von Bund und Ländern hat,
  - ein ständiges maritimes Lagezentrum gebildet wird,
  - ein Kompetenzzentrum für die Erarbeitung und Vorhaltung der fachlichen Grundlagen innerhalb der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes eingerichtet wird.
3. Für Rettungsmaßnahmen bei Unfällen, insbesondere von Fahrgastschiffen, sind an Bord eine medizinische Erstversorgung sowie die dafür notwendige Ausrüstung, ausreichend ausgebildetes Personal und die verzögerungsfreie Eingliederung externer Hilfe zu gewährleisten.
4. Rettungsmaßnahmen müssen sich auch auf die nachsorgende Betreuung von Besatzungsmitgliedern, Helfern und Angehörigen erstrecken.

# **Begrüßungsansprache des Präsidenten der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft**

**Kay Nehm, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe**

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren !

39. Deutscher Verkehrsgerichtstag in Goslar. Wiederum haben sich rund 1500 Teilnehmer aus allen Bereichen des Verkehrsrechts zusammengefunden, um in acht Arbeitskreisen über die aktuellen Probleme des Verkehrsrechts zu beraten.

Als Präsident der veranstaltenden Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft heiße ich Sie alle herzlich willkommen.

Ich begrüße den Hausherrn, Herrn Oberbürgermeister Dr. Hesse. Ich danke Ihnen, Herr Oberbürgermeister, dass Sie uns auch dieses Jahr Ihre gute Stube von den Spuren der Renovierungsarbeiten vorübergehend befreit und für die traditionelle Eröffnungsveranstaltung zur Verfügung gestellt haben.

Eine besondere Ehre und Freude ist es mir, die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Frau Professor Dr. Jutta Limbach, in unserer Mitte begrüßen zu dürfen. Karlsruhe verdankt ja seinen Ruf als Residenz des Rechts gewiß auch dem Bundesgerichtshof und dem Generalbundesanwalt. Er verdankt ihn jedoch vor allem der Institution des Bundesverfassungsgerichts und seinem hohen Ansehen in der Bevölkerung. Für uns Repräsentanten der Dritten Gewalt in Karlsruhe ist der Umgang miteinander vertraut. Das gilt nicht nur für die stete verfassungsgerichtliche Befassung mit den Ergebnissen unserer Arbeit und deren glücklicherweise äußerst seltene Beanstandung. Es gilt auch für die insbesondere im Jubiläumsjahr von Bundesgerichtshof und Bundesanwaltschaft erneut spürbar gewordene kollegiale Achtung. Dafür sage ich auch an dieser Stelle meinen persönlichen Dank.

Unsere Freude wird noch dadurch gesteigert, dass Sie, verehrte Frau Präsidentin, eine gute Tradition fortführen und den Plenarvortrag übernommen haben. Verfassungsrecht und Verkehrsrecht, Grundgesetz und Ordnungswidrigkeitenrecht sind ja nur scheinbar zwei Welten. Tatsächlich hängt die Akzeptanz der Rechtsregeln für das alltägliche Miteinander im Straßenverkehr jedoch nicht nur von deren Praxistauglichkeit ab. Akzeptanz stellt sich nur dann ein, wenn der Rechtssuchende wie der Rechtsunterworfenen diese Regeln als rechtsstaatlich einwandfrei empfindet. Ihr

Plenarvortrag mit dem etwas sibyllinischen Titel „Verkehrsrecht in guter Verfassung?“ wird uns den Blick für diese Zusammenhänge öffnen und damit - dessen bin ich sicher - auch eine Richtschnur für die künftige Gesetzgebung und Rechtsprechung sein.

Wenn ich von der Residenz des Rechts gesprochen habe, so darf ich nun auch den dritten Repräsentanten der Karlsruher Justiz, den Präsidenten des Bundesgerichtshofes, Herrn Professor Dr. Günther Hirsch, in unserer Mitte begrüßen. Sie sind das erste Mal Gast des Verkehrsgerichtstages. Die Teilnahme von Richtern des Bundesgerichtshofes und Ihrer Präsidenten gehört ebenfalls zur guten Tradition. Erhalten doch die Beratungen vielfach durch den Sachverstand aus den Fachsenaten des Bundesgerichtshofes Ihre besondere Würze. Herr Präsident, seien Sie uns mit den Angehörigen Ihres Gerichts besonders herzlich willkommen.

Ich begrüße die wiederum zahlreich erschienenen ausländischen Gäste, die aus vielen Ländern Europas zu uns gekommen sind.

Die Reihe unserer Ehrengäste aus Justiz, Verwaltung und Politik ist lang: Ich begrüße den Justizminister des Landes Thüringen, unseren früheren Kollegen vom VI. Zivilsenat, Herrn Dr. Birkmann. Ich begrüße die Präsidenten der Oberlandesgerichte Celle, Braunschweig und Brandenburg, Frau Oltrogge, und die Herren Flotho und Dr. Macke sowie meine Kollegen Generalstaatsanwälte Dehn aus Braunschweig, Finger aus Oldenburg, Rex aus Schleswig, Prof. Dr. Stoeckel aus Nürnberg – zugleich als Referenten des Arbeitskreises II - und Dr. Endler aus Celle, soeben in den Ruhestand verabschiedet. Ich begrüße den Vorsitzenden des Verkehrsstrafsenats des Bundesgerichtshofes, Herrn Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Prof. Dr. Meyer-Goßner, den Präsidenten der Bundesanstalt für Straßenwesen, Herrn Prof. Dr. Lenz, den Präsidenten des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Herrn Prof. Dr. Ehlers (zugleich wiederum als Arbeitskreisleiter VIII) und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Herrn Ministerialdirektor Dr. Huber.

Meinen Gruß an die Medienvertreter verbinde ich mit dem Dank für die fachkundige öffentliche Vermittlung unserer Beratungen und Empfehlungen. Die Verästelungen des Verkehrsrechts eignen sich nicht immer für plakative Schlagzeilen. Vielleicht sollten Sie das aus redaktioneller Sicht ein wenig unglückliche Ende des Verkehrsgerichtstages an einem Freitag-Nachmittag als Chance begreifen, Themen und Empfehlungen vermehrt redaktionell aufzubereiten. Dies käme dem Anliegen der Veranstalter entgegen, den Verkehrsgerichtstag als Diskussionsforum mit einem breiten, mitunter auch kontroversen Meinungsspektrum zu verstehen.

Ich grüße die anwesenden Träger der Goslarmedaille, an Ihrer Spitze den langjährigen Präsidenten und Ehrenpräsidenten der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft, Herrn Professor Dr. Kurt Rebmann. Nicht mehr in unserer Mitte ist der langjährige Präsident des Deutschen Verkehrsgerichtstages, Herr Richter am Bundesgerichtshof a. D. Dr. Dr. Richard Spiegel. Richard Spiegel ist im Februar vergangenen Jahres verstorben. Die Akademie, die Verkehrsrechtsprechung und das deutsche Verkehrsrecht haben ihm viel zu verdanken. Der Deutsche Verkehrsgerichtstag verdankt ihm seine heutige Bedeutung. Wir werden Richard Spiegel ein ehrendes Angedenken bewahren.

Unser aller Dank gebührt schließlich dem Präsidenten des Verkehrsgerichtstages, Herrn Dr. Macke, und seinem Team des Vorbereitungsausschusses. Sie haben uns auch in diesem Jahr ein - nach der Teilnehmerzahl zu urteilen - schmackhaftes und hoffentlich auch bekömmliches Menü verkehrsrechtlicher Probleme bereitet.

Auch der 39. Verkehrsgerichtstag wäre ohne Unterstützung durch Sponsoren nicht oder so nicht möglich. Wir danken dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, dem ADAC, dem DAV, dem Bund gegen Alkohol und Drogen im Straßenverkehr, dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und dem ACE für ihre großzügige Hilfe.

Meine Damen und Herren !

Die Teilnahme am Straßenverkehr unter Einfluss von Alkohol und Drogen stellt nach wie vor eine der großen Herausforderungen an die Gesellschaft dar. Der alltägliche, gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Umgang mit Alkohol und die Nutzung des Automobils als das Mittel zur Sicherung der Mobilität führen zwangsläufig zu Konflikten; Konflikte, die der einzelne Verkehrsteilnehmer mit sich auszutragen hat. Dies gelingt, wie wir alle wissen, oft nicht oder nur unvollkommen. So ist die Zahl der durch alkoholbedingte Unfälle Geschädigten nach wie vor viel zu hoch. Jahrelang haben wir uns um den rechten Weg gestritten. Die Entscheidung zwischen mehr Kontrollen oder Herabsetzung von Grenzwerten wurde zur Glaubensfrage. Tatsächlich liegt die Wahrheit wohl auch hier in der Mitte.

Nach Einführung der bußgeldbewehrten 0,5 ‰ und 0,8 ‰-Grenzen ebnete der Gesetzgeber den Weg zu mehr Alkoholkontrollen im Straßenverkehr, indem er den Blutalkoholgrenzwerten alternativ entsprechende Werte in der Atemluft hinzufügte. Mittlerweile steht mit dem Alkotest 7110 Evidential MK III ein nach dem heutigen Stand der Technik nahezu opti-

males Messgerät zur Verfügung. So müsste eigentlich allseitige Zufriedenheit einkehren.

Nicht erst seit dem 38. Verkehrsgerichtstag wissen wir jedoch, dass dem nicht so ist. Wir wissen aber, warum wir in unserem Lande die größte Richterdichte haben. So errechnet ein Amtsrichter, nicht etwa ein anwaltlicher Interessenwahrer, nach Verdoppelung der Werte für Systemabweichung, Standardabweichung, Langzeitdrift und Hysteresis aus einem fehlerfrei gemessenen Wert von 0,42 mg/l einen Wert von 0,29 mg/l. Das Oberlandesgericht kommt unter Berücksichtigung der Verkehrsfehlergrenze nach der Eichordnung und des Hystereseinflusses immerhin noch auf einen Wert von 0,37 mg/l.

Ist unsere Gesetzgebung mittlerweile so schlampig geworden, dass gesetzlich vorgegebene Grenzwerte unter Einschluss der erkennbar vom Gesetzgeber benannten Toleranzen einen nahezu um die Hälfte erhöhten tatsächlichen Meßwert voraussetzen? Oder treibt uns der spezifisch deutsche Hang zum Grundsätzlichen wieder einmal ins Absurde?

Als der Bundesgerichtshof die Grenze der absoluten Fahruntüchtigkeit auf 1,0 ‰ festsetzte, bewegte er sich auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse im Bereich des Zweifelssatzes. Er sah sich deshalb gezwungen, strenge Kriterien der Diagnostik aufzustellen und die nicht auszuschließenden Toleranzen mit einem Sicherheitszuschlag von zuletzt 0,1 ‰ zu berücksichtigen. Diese extremen Anforderungen bilden seither den Standard der Blutalkoholbestimmung. Als der Gesetzgeber selbst zusätzliche Grenzwerte einführte, geschah dies vor dem Hintergrund der gewohnten diagnostischen Toleranzen, so dass für weitere Sicherheitszuschläge kein Anlass bestand.

Bei der Atemalkoholbestimmung gilt grundsätzlich nichts anderes. Sie ist bei aller Parallelität ihrer Begründung gegenüber der Blutalkoholbestimmung ein aliud, dessen Sicherheitspolster somit vom Gesetzgeber bis zur Grenze des Gleichheitssatzes nach eigenen Kriterien zu bestimmen sind.

Hier ist nicht der Ort, über den Streit zwischen Rechtsmedizinern, Verwaltungsbehörden und Gerichten über die Berechtigung und die Modalitäten der Atemalkoholkontrolle zu befinden. Mir geht es in dieser Anmerkung auch nicht darum, bei einer für den individuell Betroffenen bedeutsamen Sanktion das „Amtsauge“ unserer österreichischen Nachbarn zu öffnen oder zuzudrücken. Ich hoffe jedoch, dass die Rechtsprechung die von den Verkehrsteilnehmern ersichtlich akzeptierte Atemalkoholprobe nicht zulasten der Verkehrssicherheit verwässern wird.

Glücklicherweise können wir die Probleme der Eichtoleranzen und des Hystereseeffekts getrost dem antragstellenden Generalbundesanwalt, dem entscheidenden Bundesgerichtshof und gegebenenfalls deren sachverständiger Beratung überlassen. Wie auch immer die Antworten ausfallen mögen, das Machtwort des 4. Strafsenats, des Verkehrssenats, wird alsbald - ähnlich wie die 1,1 Promille-Grenze - die alltägliche Rechtspraxis bestimmen, ohne dass es spezieller Kenntnisse auf dem Gebiet des Verkehrsrechts bedarf. Der verkehrsauffällige Kraftfahrer wird sich deshalb weiterhin unbedenklich dem Rat seines Allgemein-Anwalts anvertrauen dürfen.

Was aber ist demjenigen zu raten, der nach einem Verkehrsunfall Schadensersatz, Schmerzensgeldansprüche, Sozialleistungen, Rehabilitationsleistungen oder Schadensersatz für den Verlust der Hausfrau und Mutter sachkundig geltend machen und gegebenenfalls kostengünstig einklagen muss? Das blinde Vertrauen auf das blank polierte Praxisschild, bestenfalls auf die öffentliche Selbsteinschätzung von Interessen und Tätigkeitsschwerpunkten garantiert zwar die Einhaltung anwaltlicher Standesregeln und gleichmäßige gesetzliche Gebühren, eine mäßige Beratung kann sich hier jedoch schnell als verhängnisvoll erweisen: Eine Fehlentscheidung, die insbesondere nach der Zivilprozessreform vielfach nur noch im anwaltlichen Haftungsprozeß zu korrigieren wäre.

Man mag Vergleiche mit der extrem differenzierten ärztlichen Spezialisierung leichthin damit abtun, dort handele es sich um Auswüchse eines planwirtschaftlich organisierten Gesundheitswesens. Unbestreitbar bleibt jedoch, dass wir nach wie vor unsere Zipperlein beim Hausarzt, komplikationsreichere Erkrankungen dagegen beim ausgewiesenen Facharzt kurieren lassen.

So geht es auch nicht darum, dem Allgemeinanwalt die Bearbeitung der Trunkenheitsfahrten, des alltäglichen Verkehrsunfalls oder der Ordnungswidrigkeiten streitig zu machen. Wer jedoch glaubt, dem rechtsuchenden Bürger im Interesse des Leitbildes eines Allgemeinanwalts in der komplizierten Materie des Verkehrsrechts dem Zufall, bestenfalls den Empfehlungen von Freunden oder Bekannten aussetzen zu können, handelt jedenfalls nicht im Sinne des Verbrauchers.

Lassen Sie mich deshalb daran erinnern, dass schon der 33. VGT den Fachanwalt für Verkehrsrecht empfohlen hat. Seine Forderung ist angesichts der mit der Zivilprozeß-Reform zwangsläufig einhergehenden stärkeren Spezialisierung von Richtern und Anwälten gerade heute von besonderer Aktualität.

Diese und andere Probleme werden in den acht Arbeitskreisen des 39. Deutschen Verkehrsgerichtstages - gewiß fachkundig, mitunter wohl auch streitig - diskutiert werden. Ich wünsche Ihnen, den Teilnehmern, ich wünsche uns, den Veranstaltern, den Arbeitskreisleitern und den Referenten ertragreiche Beratungen, damit der Deutsche Verkehrsgerichtstag in Goslar weiterhin seinen hervorragenden Ruf als das Forum des Deutschen Verkehrsrechts behält.

Möge auch der 39. Deutsche Verkehrsgerichtstag daneben wiederum Stätte der Begegnung und des kollegialen Miteinander aller am Verkehrsrecht interessierten Berufsgruppen sein.

# **Eröffnungsansprache des Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages**

**Dr. Peter Macke, Präsident des Brandenburgischen  
Oberlandesgerichts, Brandenburg/Havel**

*I.*

Zunächst ist es mir ein Herzensanliegen, in diesem Rahmen an Richard Spiegel zu erinnern, der im letzten Februar verstorben ist und eben in der Funktion, in der ich hier stehen darf, zwei Jahrzehnte lang als der Präsident des Verkehrsgerichtstags jeweils so eindringlich und so treffsicher zu Fragen des Verkehrsrechts und der Verkehrspolitik zu uns gesprochen hat. Er hat sich wie kein anderer um den Verkehrsgerichtstag verdient und ihn zu dem gemacht, was er ist. Wir tun gut daran, den Verkehrsgerichtstag so weiterzuführen, wie er unter seiner Präsidentschaft gewachsen ist. Bitte behalten Sie Richard Spiegel als einen sehr wichtigen und gerade auch wegen seiner persönlichen Bescheidenheit und Geradlinigkeit so sympathischen Mann in Erinnerung.

*II.*

Meine Damen und Herren! Vor einem Vierteljahr stand in München ein junger Mann vor Gericht, der sich mit seinesgleichen ein Wettrennen durch Schwabing geliefert, mit knapp 100 Stundenkilometern zwei rote Ampeln passiert und auf der zweiten Kreuzung eine 33jährige Mutter von zwei Kindern erfasst hatte, die 40 Meter durch die Luft geschleudert wurde und vor den Augen von Angehörigen, darunter ihrer 11jährigen Tochter, verblutete. Der Fahrer war, ablesbar an der Anklageerhebung vor dem Schwurgericht, wegen - bedingt - vorsätzlicher Tötung angeklagt. Aber die Bestrafung erfolgte wegen fahrlässiger Tötung, in Tateinheit unter anderem mit schwerem gefährlichen Eingriff in den Straßenverkehr, immerhin zu 8 Jahren Freiheitsstrafe bei lebenslanger Führerscheinsperre (das Gericht griff also durch!), aber nur wegen fahrlässiger und nicht wegen vorsätzlicher Tötung, und dies nicht aus falscher Nachsicht, sondern, wie dpa aus dem Gerichtssaal berichtete, jedenfalls *auch* mit Blick auf die Belange der Hinterbliebenen. Denn bei vorsätzlicher Herbeiführung des Versicherungsfalles wird der Haftpflichtversicherer nicht

nur von der Leistung gegenüber dem Versicherungsnehmer frei, sondern es entfällt - glauben Sie's mir, ich hab's überprüft - der Versicherungsschutz ganz und gar und damit auch der Direktanspruch des Geschädigten gegen die Kfz-Haftpflichtversicherung. Eine Qualifizierung als vorsätzliche Tötung hätte deshalb dazu beitragen können, den leidgeprüften Angehörigen auch noch die gegnerische Kfz-Haftpflichtversicherung als leistungsfähigen Schuldner zu nehmen. Offenbar vor diesem Hintergrund ließen auch Staatsanwaltschaft und Nebenklage, die Verteidigung sowieso, das Urteil sofort rechtskräftig werden. In der Tat: Die Beurteilung als vorsätzlich durch den Strafrichter wäre zwar zivilrechtlich nicht vorgreiflich gewesen. Aber sie hätte in dieser Hinsicht eine Gefahr heraufbeschworen. Ist das nicht pervers? Der Geschädigte steht schlechter da, wenn das Fehlverhalten des Verkehrsstraftäters besonders drastisch war! Diese Glaubwürdigkeitslücke in unserer Rechtsordnung ist schwer erträglich. Sie muss geschlossen werden. Dass sich der Geschädigte gegebenenfalls an die Verkehrsofferhilfe halten kann, beseitigt die Schiefelage im *System*, um die es mir hier geht, nicht befriedigend. Vielmehr muss ein Direktanspruch des Geschädigten gegen die Kfz-Versicherung - die ja doch durch ihre Deckungszusage die Zulassung des Kraftfahrzeuges ermöglicht und Prämien kassiert hat - auch in solchen Fällen, das lässt sich ja durchaus eingrenzen, gegeben sein. Und eine Verurteilung wegen vorsätzlicher Tötung wäre hier das richtigere Signal gewesen!

Eine Glaubwürdigkeitslücke anderer Art scheint sich mir in der Schmerzensgeldrechtsprechung herausgebildet zu haben. Angesichts stolzer Schmerzensgeldbeträge, die Prominente wegen Persönlichkeitsrechtsverletzungen erstreiten, beginnt man sich zu fragen, ob die Verletzung der Intimsphäre eines Prominenten, so ungehörig sie sein mag, tatsächlich so viel schwerer wiegt als etwa der Verlust von Gliedmaßen als Folge eines Verkehrsunfalls. Ich plädiere damit nicht für geringere Schmerzensgelder bei Persönlichkeitsverletzungen, wohl aber für höhere Schmerzensgelder bei Körperverletzungen. Da ist eine Anhebung nach oben fällig. Allgemein kommt der immaterielle Schadensersatz im deutschen Recht deutlich zu kurz. Beim Ersatz materieller Schäden sind wir nahezu perfekt. Mit dem Ersatz immaterieller Schäden dagegen, mit den Kategorien von Schmerz und Leid und Einbuße an Lebensfreude, tun wir uns schwer. Das macht unser Recht materialistisch, macht es herzlos. Für den Totalschaden an einem Mittelklassewagen, der sich ja vollständig ausgleichen lässt, gibt es mehr als für die nach einem Unfall zurückbleibende Beinversteifung, die das ganze weitere Leben beeinträchtigt. Nach meinem Gefühl könnten die für Körperverletzung zuzuerkennenden Schmerzensgelder gut und gerne

um rund 50 Prozent höher liegen: statt bei 30.000 DM bei 45.000 DM, statt bei 80.000 DM bei 120.000 DM und so weiter.

Lassen Sie mich in einem gewissen Zusammenhang mit dem Vorigen weiter zur Diskussion stellen, ob nicht doch Anlass besteht, Familienangehörigen, denen ein fremdzuverantwortender Tod den Ehepartner oder ein Elternteil oder das Kind geraubt hat, ein Hinterbliebenenschmerzensgeld zukommen zu lassen, statt über das ihnen zugefügte Leid von Seiten der Rechtsordnung gleichsam achselzuckend ganz hinwegzugehen. Die Rechtsprechung versucht, wenigstens in Grenzfällen zu helfen, und billigt ein Schmerzensgeld zu, wenn Schock oder Trauer Krankheitswert erreichen. Überzeugend ist das nicht. Die Grenzziehung ist viel zu unsicher und es ist nicht einzusehen, dass einer, der in einen fassungslosen Zustand gerät, und einer, der sich fasst und tiefes Leid in seine Seele versenkt, ungleich behandelt werden. Mir ist freilich klar, dass eine Differenzierung nach dem Maß des persönlichen Leids ein Ding der Unmöglichkeit wäre. Vielleicht sollte man unter den angedeuteten Voraussetzungen, beschränkt auf den engsten Angehörigenkreis - Ehepartner, Elternteil oder Kinder - , für alle gleiche Beträge ins Auge fassen; im Tod sind alle gleich. Und selbstverständlich geht es dabei nicht um eine Abgeltung für ein ausgelöschtes Leben - das ist unbezahlbar -, sondern allein um eine Geste vor der Trauer der Hinterbliebenen, eine Geste, die daran erinnert, dass ein Unfall gegebenenfalls mehr auslöst als Reparaturkosten und Verdienstaussfall.

### *III.*

Ich komme, meine Damen und Herren, zum Verkehrsgeschehen in den zurückliegenden Monaten. Wiederum hat es eine Reihe von Schreckensszenarien gegeben: das Zugunglück mit diesen wie von einer Riesenfaust zermalmtten Waggons im Bahnhof von Brühl; das Concorde-Inferno bei Paris mit 114 Toten; das grausliche Urlaubsbusunglück bei Wien, bei dem ein entgegenkommender LKW einen Ferienbus mit Jugendlichen aufschlitzte und einige von ihnen regelrecht köpfte; das an den Untergang der Titanic erinnernde Fährunglück bei Poros; das gräßliche Gletscherbahnunglück in Kaprun mit 155 Toten, um nur wenige Beispiele allein aus Europa zu nennen. Solche Unglücksfälle führen uns mahnend vor Augen, wie sehr wir fremder Sorgfalt und fremdem Versagen ausgesetzt sind, in welchem Maße wir uns der Technik ausgeliefert haben, wie dünn das Eis ist, auf dem wir uns bewegen, und dass jeder von uns jeden Tag dem

Moloch Verkehr zum Opfer fallen kann, in solchen Katastrophen oder bei einem der vielen, weiterhin viel zu vielen alltäglichen Verkehrsunfälle auf unseren Straßen. Diesen Blutzoll senken zu helfen, bleibt unser zentraler Auftrag, bleibt die wichtigste Aufgabe des Verkehrsgerichtstages. Ich appelliere an Sie, sich dies immer wieder einmal klar zu machen. Das führt im übrigen Meinungsverschiedenheiten, wie es sie selbstverständlich auch in unserem Kreise zu dieser oder jener weniger zentralen Frage gibt und geben darf und geben muss, wie von selbst auf ihr wahres, nämlich aufs Normal-Maß zurück.

Im Rückblick auf das vergangene Jahr, meine Damen und Herren, ist weiter eine beunruhigende Häufung von gezielten Attacks auf Polizeibeamte bei Verkehrskontrollen zur Sprache zu bringen. Im Januar wurde bei einer Radarkontrolle in Bad Hersfeld ein Hauptwachtmeister erschossen. Im Juni tötete in Dortmund ein Autofahrer, um einer Kontrolle zu entkommen, einen Polizeibeamten durch einen Schuss in den Kopf; durch weitere Schüsse verletzte er eine Polizeibeamtin schwer. Bei der anschließenden Fahndung feuerte er auf zwei Polizeibeamte an einem Kontrollpunkt und traf auch sie tödlich. Ebenfalls im Juni überfuhr in Cottbus ein Autofahrer, um sich einer Verkehrskontrolle zu entziehen, erst langsamer werdend und dann plötzlich Vollgas gebend einen Polizeibeamten, der lebensgefährlich verletzt wurde. Wenig später konnte sich bei einem ähnlichen Vorfall in Finsterwalde der Polizeibeamte erst in letzter Sekunde durch einen Sprung zur Seite in Sicherheit bringen. Bei einer Verfolgungsjagd in Berlin wurde ein Rettungsassistent angeschossen. In Eberswalde schleuderte bei einer Verkehrskontrolle der Beifahrer einem Polizeibeamten eine Bierflasche an den Kopf, die zerplatzte und zu schweren Gesichts- und Augenverletzungen führte. Vorfälle außerhalb des Straßenverkehrs, zum Beispiel in Remscheid, wo ein Polizeibeamter beim Schlichten einer Streiterei erstochen, und in Wiesbaden, wo ein Polizeibeamter bei einer vorläufigen Festnahme erschossen wurde, kommen hinzu. Das alles macht fassungslos. Diese Gewalttätigkeit gegen Polizeibeamte gar schon in Alltagssituationen, wie einer Verkehrskontrolle, ist ein Tabubruch. Die Gesellschaft kann es nicht hinnehmen, dass diejenigen, die sie zu Hütern des Gesetzes bestellt hat, bei der Ausübung dieses ihres Dienstes wie Freiwild behandelt werden. Und der - natürlich zutreffende - Hinweis, dass dergleichen ja doch schon vom Strafrecht erfasst werde, will mir nicht mehr genügen. Freilich habe ich kein Patentrezept. Die Ursachen sind komplex und dementsprechend wird es einer Bündelung verschiedenartiger Maßnahmen bedürfen. Aber dazu könnte gehören, und das sollte jedenfalls mit geprüft werden, die vorsätzliche Tötung,

Verletzung oder Gefährdung eines Polizeibeamten in rechtmäßiger Ausübung seines Dienstes verschärft unter Strafe zu stellen, sei es durch Erhöhung des Strafrahmens oder durch eine erhöhte Mindeststrafe oder auch durch Erschwerung der Möglichkeit einer Strafaussetzung zur Bewährung in diesen Fällen. Eine Regelung dieser Art, ich wiederhole mich, wäre gewiss kein Allheilmittel. Aber sie könnte dazu beitragen, der Polizei den Respekt zu verschaffen, auf den sie in ihrem schweren und gefährlichen Dienst Anspruch hat.

#### IV.

Noch ein paar Worte zur Verkehrspolitik im engeren Sinne. Meine kritischen Bemerkungen im vorigen Jahr zur sogenannten Öko-Steuer haben sich als nur allzu berechtigt herausgestellt. Die Auswirkungen haben sich im Verlauf des Jahres durch die zunächst noch hinzukommenden Rohöl-Preiserhöhungen noch verschärft. Diese Geldabschöpfung bei den Autofahrern, die sich dagegen nicht wehren können, ist und bleibt unfair. Die Entfernungspauschale lockert in einem Teilbereich den Leidensdruck, das ist zuzugeben. Aber der Stein der Weisen ist sie nicht. Wer für den Weg zur Arbeit auf sein Auto angewiesen ist, weil es eine passende Bahn- oder Busverbindung gar nicht gibt, fühlt sich im Vergleich zu jemandem, der auf eine Bahn- oder Busverbindung zurückgreifen und sie nun mit Hilfe der Entfernungspauschale finanzieren kann, wieder einmal zu kurz gekommen. Und die Mütter, die ihre Kinder mit dem Auto zur Schule bringen, die Rentner, die über das Auto im Kontakt mit dem Leben bleiben, bleiben völlig außen vor. Dem Grunde nach gibt es also weiter Kritik. Der Höhe nach hat die Bundesregierung freilich durch den Rückgang der Rohölpreise und fallende Dollarnotierungen gerade rechtzeitig vor der nächsten Stufe der Öko-Steuer noch einmal Glück gehabt. Wir gönnen ihr das und wünschen uns noch mehr davon.

In anderen Fragen fühlen wir uns im übrigen mit der Politik durchaus im Bunde. Uns gefällt die klare öffentliche Festlegung des neuen Verkehrsministers, dass es keine Straßenbenutzungsgebühren für Pkw's geben werde, weil der Pkw-Fahrer - wie wahr! - schon genügend zur Kasse gebeten werde. Die bereits erfolgte Verschärfung der Sanktionen gegen Raser macht weitere Maßnahmen in diesem Bereich und in diesem unserem Volk der Drängler und Raser zwar nicht entbehrlich, geht aber in die richtige Richtung. Und wir sehen natürlich und begrüßen es, dass die Politik in diesen Monaten eine ganze Reihe von Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages aufgegriffen und teilweise

bereits umgesetzt hat. Das gilt für die vor der Tür stehende 0,5-Pro-mille-Regelung, die exakt heute zur 2./3. Lesung im Bundestag ansteht und für die wir uns im Bundesrat eine breite Mehrheit wünschen. Das gilt für das Handy-Verbot am Steuer, das in diesen Tagen in Kraft tritt, für die Klarstellung zum Reißverschlussverfahren vor Fahrbahnverengungen, erst im letzten Jahr vom Verkehrsgerichtstag empfohlen, und anderes. Weitere Empfehlungen des Verkehrsgerichtstags sind allerdings noch offen. Ich nenne besonders das absolute Alkoholverbot für Fahranfänger während der Probeführerscheinzeit. Die Fahranfänger, ganz überwiegend im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, stellen knapp 11 Prozent der Führerscheininhaber, sind aber für rund 25 Prozent der Verkehrsunfälle verantwortlich, und bei 75 Prozent der tödlichen Verkehrsunfälle, die sie verursachen, ist Alkohol im Spiel. Wer es ernst meint mit der Verkehrssicherheit, darf sich dem Alkoholverbot für Fahranfänger nicht länger entziehen. Der Verkehrsgerichtstag wird da keine Ruhe geben.

#### V.

Auch der diesjährige Verkehrsgerichtstag, zu dem ich nun komme, wird der Politik, da bin ich ganz sicher, wieder reichlich Stoff und wird ihr zu denken geben. Arbeitskreis I beschäftigt sich erneut mit Fragen der Verkehrssicherheit für Kinder. Die Zahl der Unfälle mit Kindern hat sich spürbar noch erhöht. Alle 11 Minuten verunglückt ein Kind, praktisch jeden Tag kommt eines zu Tode. Da besteht ersichtlich weiterer Handlungsbedarf. Arbeitskreis II diskutiert, wie weit das bisher für Verkehrsdelikte reservierte Fahrverbot künftig auch bei allgemeinen Straftaten, etwa auch gegen mobile Rechtsradikale, zum Einsatz kommen soll. Arbeitskreis III befasst sich mit den Auswirkungen der zum kommenden Jahreswechsel umzusetzenden Gebrauchsgüterrichtlinie der Europäischen Union, in deren Gefolge im Gebrauchtwagenhandel das bisher übliche „gekauft wie besichtigt“ nicht mehr zulässig sein wird, eine epochale Änderung im Zivilrecht. Im Arbeitskreis IV geht es um weitere Maßnahmen gegen Raser, um Fragen wie die, ob es in dieser Fallgruppe jedenfalls dann, wenn es zu einem Unfall gekommen ist, auch Fahrverbote von mehr als drei Monaten geben soll oder wie man wirksamer der Radarwarnanlagen Herr wird, die im Grunde zum Draufdrücken verführen, wo das Gerät keine Radarkontrolle meldet. Arbeitskreis V widmet sich aktuellen Problemen des Stadtverkehrs: erleichterte Einführung von Tempo-30-Zonen, Parkplatzkonkurrenz zwischen Anwohnern und anderweitigen Parkplatzsuchenden, inner-

städtischer Wirtschaftsverkehr, um nur einige Stichworte zu nennen. Thema des Arbeitskreises VI ist das Verhältnis von Haftpflichtversicherung und Unfallversicherungsschutz, wenn ein Verkehrsunfall zugleich ein Arbeitsunfall ist. Hier scheinen neue gesetzliche Vorschriften mehr Verwirrung als Klarheit gebracht zu haben. Arbeitskreis VII untersucht die Auswirkungen, die sich für den Verkehrshaftpflichtprozeß aus der ins Haus stehenden Zivilprozessreform ergeben. Es gibt die Sorge, dass die Fehlerquote der ersten Instanz nicht viel anders aussehen wird als bisher und dass deshalb die vorgesehenen Beschränkungen im Rechtsmittelrecht im Interesse des *richtigen* Rechts und einer *richtigen* Entscheidung nicht zu verantworten seien. Speziell im Verkehrshaftpflichtprozeß wäre es, wenn die Rechtsmittelreform denn doch so oder so ähnlich kommt, noch wichtiger als bisher, dass diese komplexe - von der Medizin bis zur Technik reichende - Materie in der Hand von darauf spezialisierten Richtern und Spruchkörpern liegt und dass die Rechte der Beteiligten von einer entsprechend spezialisierten Rechtsanwaltschaft, dem Fachanwalt für Verkehrsrecht, vertreten werden. Und im Arbeitskreis VIII schließlich werden sich die Spezialisten über Schiffsunfälle im Küstenvorfeld, Gefahr nicht zuletzt für die Küstenanwohner und die Umwelt, austauschen. Sie sehen, meine Damen und Herren: wiederum 8 Arbeitskreise zu 8 hochbrisanten Themen. Dem Vorbereitungsausschuss, der dafür Sorge getragen hat, darf ich dafür ebenso wie den für diese Themen gewonnenen Arbeitskreisleitern und Referenten in Ihrer aller Namen herzlich danken. Auch auf die Schlussveranstaltung am Freitag darf ich bereits hinweisen, auf der der Präsident des Bundesverbandes Güterverkehr, Herr Grewer, zu dem immer noch zunehmenden LKW-Verkehr auf unseren Autobahnen, mit dem sich ja für viele von uns wegen des damit verbundenen Unfallpotentials erhebliche Besorgnisse verbinden, seine Sicht der Dinge darlegen wird. Ich finde es, gerade weil wir gelegentlich die Klängen gekreuzt haben, schön, dass Herr Grewer unserer Einladung gefolgt ist.

## VI.

Zunächst aber, meine Damen und Herren, darf ich Ihnen den Vortrag von Frau Prof. Dr. Limbach, der Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, ankündigen. Dass sie bei uns ist, ist uns eine hohe Auszeichnung und eine riesengroße Freude. Das Verkehrsrecht, um das sich dieser Kongreß kümmert, ist gelebtes und funktionierendes Recht wie kein anderes. Tag für Tag setzt es allein in Deutschland mehr als eine Milliarde mal die rechtlichen Rahmenbedingungen für -zig Millionen

Menschen bei ihrem Zusammentreffen in einem hochkomplizierten Lebensbereich. Bei so vielen Rechtsunterworfenen muss es möglichst anschaulich und möglichst plausibel sein, und manchmal hat man das Gefühl, dass da weniger mehr wäre. Und natürlich werden auch verfassungsrechtliche Kategorien berührt: Leben, Gesundheit, Eigentum, Umwelt und andere. Wir sind gespannt, Frau Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, auf Ihre Antwort auf die Frage: „Verkehrsrecht in guter Verfassung?“. Sie haben das Wort.

Plenarvortrag:

## Verkehrsrecht in guter Verfassung?

Prof. Dr. Jutta Limbach

Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

### 1. Verfassungsfragen

Es gibt kaum eine Rechtsmaterie, die unser aller Alltag so sehr betrifft wie das Verkehrsrecht. Die Frage ist jedoch, ob es ihn auch beherrscht. Meine Zweifel rühren nicht daher, dass ich alltäglich beobachten kann, dass viele Radfahrer im Dunkeln gern ohne Licht fahren oder parkende Autofahrer zum Leidwesen Kinderwagen schiebender Eltern die Bürgersteige blockieren. Auch beschäftigen mich nicht die sich bis zum Bundesverfassungsgericht hinaufkämpfenden Fahrzeughalter, die der „Wahrheit“ zum Durchbruch verhelfen wollen, dass sie nicht ihr Fahrzeug geführt haben, als sich das bußgeldbewährte Fehlverhalten ereignet hat. Vielmehr geht es mir darum, ob die im Verkehrsrecht zu beobachtende Regelungsfreude des Staates überhaupt auf Gegenliebe und Gefolgschaft stößt. Oder ob es nicht sinnvoller wäre, wir orientierten uns alle an der goldenen Regel des Naturrechts in ihrer negativen Form des *neminem laedere*: „Was Du nicht willst, dass man Dir tu, das füge auch keinem anderen zu.“

Oder haben jene Zeitgenossen Recht, die nicht ein Zuviel, sondern ein Zuwenig an staatlichem Reglement des Verkehrs beklagen, denen die Untätigkeit des Gesetzgebers ein Stein des Anstoßes ist? Die zum Beispiel gern sähen, wenn sich das Bundesverfassungsgericht endlich bereit fände, dem Gesetzgeber eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 100 oder doch wenigstens 130 Stundenkilometer aufzugeben? Ich spüre förmlich, wie jenen die Haare zu Berge stehen, für die Mobilität ein verfassungsrechtlich zu verankerndes anthropologisches Grundbedürfnis ist. Lassen Sie mich diesen zuletzt erwähnten Fragen zunächst nachgehen, bevor ich mich im zweiten Teil meines Vortrags der Frage nach Rechtsklarheit und Rechtssicherheit im Straßenverkehr widme.

### 2. Die Schutzpflicht des Staates im Straßenverkehr

Bevor ich mich dem heißen Thema der Freiheit der Autofahrer zuwende, sei mir eine Vorbemerkung gestattet: Ich spreche hier nicht ex cathedra. Wie

könnte ich das? Was die richterliche Tätigkeit angeht, gilt im Bundesverfassungsgericht die „Macht der Acht“. Mit diesem Hinweis möchte ich Kaffeesatz-Leser von vornherein entmutigen, aus meinen Äußerungen Rückschlüsse zu ziehen, was das Bundesverfassungsgericht wohl tun werde. Warum ist eine solche Vorbemerkung in einem Auditorium wie diesem überhaupt nötig, werden Sie fragen. Als mein Amtsvorgänger Roman Herzog auf dem 30. Verkehrsgerichtstag sprach, kam er auf die Möglichkeiten der Geschwindigkeitsbeschränkung zu sprechen. Er meinte, dass der Gesetzesvorbehalt des Art. 2 Abs. 1 GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit) eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf Autobahnen in Grenzen zuließe; jedenfalls wenn man nicht allzu weit nach unten gehe. Seine anschließende Bemerkung: „130 Stundenkilometer sind meines Erachtens verfassungsrechtlich »drin«<sup>1</sup>, hat hohe Wellen geschlagen. Aus deren Schaum ist zwar nicht Venus, aber das Grundrecht auf Mobilität - als eine Hochschullehreridee - geboren worden.

Nach dem Motto „Angriff ist die beste Verteidigung“ hat Ronellenfisch das Grundrecht, Auto zu fahren, im Wege einer Gesamtanalogie aus der Taufe gehoben, um gegen Parkraumverknappungen und Geschwindigkeitsbegrenzungen anzugehen, die „wie Krebsgeschwüre“ die Automobilität umwuchern. Es sei an der Zeit, so endet er seinen Aufsatz, „dass Autofahrerinnen und Autofahrer im Interesse ihrer Mobilität mit den Mitteln des Rechts mobil machen und sich gegen unzulässige Beschneidungen ihrer Freiheit zur Wehr setzen“<sup>2</sup>. - So viel Leidenschaft trifft man bei einem Professor des Rechts selten an.

Seine Begründung dieses Rechts ist nicht unplausibel, wenngleich nach dem Prinzip übersteigert, dass man grob vereinfachen, verallgemeinern und übertreiben muss, wenn man den Punkt seiner Kritik klar machen will. So betont er einleuchtend die Bedeutsamkeit der Mobilität als Wirkungsvoraussetzung der Grundrechte vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung. Die Urgrundrechte der Reformationszeit - wie die Glaubens- und Ausreisefreiheit - seien ohne die Mobilität nicht denkbar gewesen. „Den Pilgervätern hätte die Glaubens- und Auswanderungsfreiheit wenig genutzt, wenn sie hätten zu Fuß gehen müssen“<sup>3</sup>. Auch sei die Mobilität „Existenzbedingung“ der Kommunikationsgrundrechte; denn erst das Auto garantiere den für die Presse- und Informationsfreiheit notwendigen Informationsfluss. Es fehlen auch nicht die

---

1 Roman Herzog, Die Bedeutung des Verkehrsrechts in einer mobilen Gesellschaft, in: Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft (Hg.), 30. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1992, 25 ff., 31 f.

2 Ronellenfisch, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, in: DAR 1994, 7ff., 13.

3 Ebenda, S. 9, 12.

Hinweise auf die Bestrafung der Republikflucht in der DDR-Zeit, die von dem Bundesverfassungsgericht als Asylgrund betrachtet worden ist, auf die Freizügigkeit als Element der europäischen Integration und nicht zuletzt die Freude der Deutschen am Tourismus.

Kurzum, Ronellenfitsch legt dar, dass die Mobilität für die Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten von Menschen, die wirtschaftliche Prosperität und soziale Gerechtigkeit unverzichtbar ist. Wer ihm - wie ich - in dieser Erkenntnis folgt, wird daraus gleichwohl nicht ein Grundrecht, Auto zu fahren, ableiten wollen.

Das von dem Bundesverfassungsgericht begründete Recht auf informationelle Selbstbestimmung bietet hier keine Parallele. Dieses Recht ist auf der Grundlage des allgemeinen Persönlichkeitsrechts mit Blick auf die modernen technologischen Entwicklungen und die mit diesen verbundenen neuen Gefahren für den Schutz der menschlichen Persönlichkeit begründet worden<sup>4</sup>.

Es geht dabei um die Verteidigung der Privatsphäre, eines menschlichen Intimbereichs. Während das Recht, Auto zu fahren, selbst oder gerade, wenn man es als ein Element der Entfaltung der Persönlichkeit begreift, nicht gleichermaßen die menschliche Würde berührt, wenn es im Hinblick auf Gemeinwohlinteressen Schranken erfährt. Daher ist es, wie andere beliebte oder auch notwendige menschliche Handlungsweisen, im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG wohl beheimatet.

Ronellenfitschs eigentlicher Angriffspunkt ist denn auch die Schutzpflicht des Staates für das menschliche Leben. Diese ist eine Frucht des Lüth-Urteils, eine der großen Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. In dieser hatte das Gericht festgestellt, dass die Grundrechte zwar zu allererst Abwehrrechte des Individuums gegen den Staat seien. Doch beschränke sich ihre Wirkung nicht auf das Verhältnis Bürger-Staat, sie übten auch Einfluss auf die Beziehungen der Bürger untereinander aus. Denn die Verfassung habe mit ihrem Katalog der Grundrechte zugleich eine objektive Wertordnung aufgerichtet. Dieses Wertesystem, in dessen Zentrum die Achtung der Menschenwürde und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit stünden, strahle in alle Bereiche des Rechts aus<sup>5</sup>. Auf dieser Grundlage hat das Bundesverfassungsgericht in den Urteilen zur Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs eine Pflicht des Staates abgeleitet, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen, d.h. auch, sie vor rechtswidrigen Eingriffen vonseiten Dritter zu bewahren<sup>6</sup>.

---

4 BVerfGE 65, 1 (41, 43).

5 BVerfGE 7, 198 (205).

6 BVerfGE 88, 203 (251, 261 f.)

Jenseits aller Kritik, die die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Schwangerschaftsabbruch erfahren haben, ist diese Schutzpflicht in der Rechtslehre und Rechtsprechung weithin unbestritten. Sie gilt auch und gerade im Straßenverkehr. Die staatliche Schutzpflicht ist allerdings nicht weniger konkretisierungsbedürftig als andere Grundrechte auch. Aus ihr lässt sich die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen nicht unmittelbar ableiten. Es ist Sache des Gesetzgebers und der Exekutive zu entscheiden, welche Maßnahmen im einzelnen zu ergreifen sind. Das gewählte Regelungskonzept muss geeignet sein, die aus dem Verkehr resultierenden Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit auf ein Mindestmaß zu beschränken. Die Gewähr einer absoluten Sicherheit ist nicht leistbar<sup>7</sup>. Sowohl die Art der Maßnahme als auch ihre Intensität hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, wie von der Art, der Wahrscheinlichkeit und dem Ausmaß der Gefahr, der spezifischen Gefährdungssituation, der Geeignetheit der Mittel und nicht zuletzt davon, ob bereits andere Maßnahmen zum Schutze der Betroffenen ergriffen worden sind<sup>8</sup>.

Wird diese Schutzpflicht verletzt, so liegt darin eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, gegen die sich ein Betroffener mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen kann<sup>9</sup>. Zwar haben bereits einige Bürger die Einführung von generellen Geschwindigkeitsbegrenzungen und die Herabsetzung des zulässigen Alkoholgrenzwertes auf 0,5 Promille vor dem Bundesverfassungsgericht gefordert. Das Bundesverfassungsgericht hat beide Verfassungsbeschwerden abschlägig beschieden. In keinem Falle hat es bisher den Gesetzgeber verpflichtet, bestimmte Verkehrsregeln zu erlassen oder bereits getroffene Maßnahmen nachzubessern. Vielmehr hat es deutlich gemacht, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung der Schutzpflicht ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zustehe. Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip der Verantwortung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers müsse dieser die regelmäßig höchst komplizierten Fragen entscheiden, wie die aus der Verfassung herzuleitende Schutz- und Handlungspflicht verwirklicht werden solle<sup>10</sup>.

Bei der Frage, wie das Konzept des Schutzes von Leben und Gesundheit im Straßenverkehr zu gestalten ist, befinden wir uns im Schnittpunkt von

---

7 Martin Eggstein, Ist der Straßenverkehr in seiner heutigen Form verfassungswidrig?, in: VBIBW 1995, 161 ff., 166, und Robert Seegmüller, Verfassungsrechtlicher Anspruch auf Anpassung der erlaubten nächtlichen Höchstgeschwindigkeit an die Scheinwerferleuchtweite, in: DAR 1996, 347 ff.

8 Seegmüller ebenda, S. 348; BVerfGE 65, 1 (45 f.).

9 BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 1995, 2343.

10 BVerfG 79, 174 (202); BVerfG NJW 1995, 2343; BVerfG DAR 1996, 92.

Recht und Politik. Das Prinzip der Gewaltenteilung zielt vorzugsweise darauf, „dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“<sup>11</sup>. Diese Aufgabenzuweisung geschieht schwerpunktmäßig, aber nicht mit Ausschließlichkeitsanspruch. Funktionsverschränkungen - wie etwa die rechtsfortbildende Interpretation durch Gerichte - sind von vornherein mit angelegt. Schöpferische und damit sozialgestaltende Elemente in der Verfassungsrechtsprechung sind darum nicht per se illegitim. Gleichwohl hat das Gericht stets zu bedenken, dass das Grundgesetz den Gesetzgeber zum „zentralen Akteur“ der Gestaltung des politischen Gemeinwesens gemacht hat<sup>12</sup>. Dessen Handlungsautonomie ist umfassend, und das Parlament kann - im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht - von sich aus aktiv werden. Das Gericht kann nur auf Grund eines äußeren Anstoßes, reaktiv und bereits getroffene Entscheidungen kontrollierend tätig werden. Seine Perspektive ist durch den jeweiligen Antrag gegenständlich begrenzt. Dieser mit dem gerichtsförmigen Verfahren notwendigerweise verengte Blickwinkel birgt immer die Gefahr, dass der komplexe Sachverhalt verkürzt wahrgenommen wird und Folgeprobleme übersehen werden.

So hat das Gericht mit Bezug auf den Alkoholgrenzwert betont, dass es eine höchst komplexe Frage sei, wie eine positive staatliche Schutz- und Handlungspflicht durch aktive gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen ist. „Gerade die derzeitige Diskussion über den richtigen Weg zu einer besseren Bekämpfung der alkoholbedingten Gefahren im Straßenverkehr“ zeige, „dass auch hier je nach der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse sowie der Eignung, Effizienz und Angemessenheit der denkbaren Mittel und Wege verschiedene Lösungen möglich sind“. Dass gerade eine Herabsetzung des Promille-Werts von Verfassungen wegen geboten wäre, so das Gericht, lässt sich nicht feststellen<sup>13</sup>.

Hinzukommt, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen seiner Entscheidungen beobachten kann. Und sollten diese unerwünscht sein, so kann er sie notfalls korrigieren; denn er „bleibt Herr seines Werkes“. Dieses Vorgehen nach der *Maxime von trial and error*, das in notwendig mit Ungewissheit belasteten Entscheidungssituationen von großer Bedeutung ist, bleibt dem Gericht verwehrt. Es kann seine Richtersprüche nicht von sich aus revidieren, selbst wenn es sich über deren Wirksamkeit in der Rechtswirklichkeit geirrt haben sollte.

---

11 BVerfGE 68, 1 (86).

12 Brun-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, 335.

13 BVerfG NJW 1995, 2343.

Im Hinblick auf die dem Gesetzgeber eingeräumte Gestaltungsfreiheit kann das Gericht die Entscheidung, welche Maßnahmen geboten sind, nur begrenzt überprüfen. So hat es nicht zu erkunden, ob bei der Bekämpfung der Gefahren des Alkohols im Straßenverkehr bereits alle denkbaren Schutzmaßnahmen verwirklicht worden sind. Es kann erst dann eingreifen, so das Bundesverfassungsgericht, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig geblieben oder wenn die bisher getroffenen Maßnahmen evident unzureichend sind, um das Schutzziel zu erreichen<sup>14</sup>.

Das Ergebnis mag für die an einem sicheren Straßenverkehr interessierten Bürger und Bürgerinnen auf den ersten Blick enttäuschend sein. Doch gilt es zu bedenken, dass die Suche nach einem geeigneten Regelungsprogramm gemäß dem Ethos der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie einer breiten politischen Auseinandersetzung überlassen bleiben sollte. In Anbetracht der Komplexität und der dynamischen Entwicklung des Straßenverkehrs geht es hier nicht nur um eine Sache der Rechtserkenntnis, des juristischen Scharfsinns oder der Interpretationskunst. Es geht vielmehr um eine vielschichtige und erhebliches Wissen voraussetzende Abwägung, die nicht nur die eine richtige Entscheidung zulässt.

### *3. Das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot*

Wenden wir uns dem anderen Thema zu, das die Aufmerksamkeit des Bundesverfassungsgerichts herausgefordert hat. Die Frage, ob die Bestimmtheit und Klarheit des Verkehrsrechts zu wünschen übrig lässt, wird von der Mehrheit der Verkehrsteilnehmer (56 %) bejaht. Die Regeln seien, so die Auskunft der Studie von Ellinghaus und Steinbrecher<sup>15</sup>, zu umfangreich und zu kompliziert. Die Befragten meinen, dass ein großer Teil der Vorschriften gestrichen werden könnte. Dabei verkennen sie nicht, dass den Verkehrsregeln eine wichtige Ordnungsaufgabe zukommt. Im Gegenteil: Sie sind der Meinung, dass durch eine strikte Beachtung der Verkehrsregeln der Verkehr sicherer und flüssiger würde. Dem scheint auf den ersten Blick die ebenfalls mehrheitliche Auskunft zu widersprechen, dass Verstöße gegen Verkehrsvorschriften auch nützlich und zweckmäßig sein, also positive Konsequenzen zeitigen könnten.

Die demoskopisch verbürgte Klage über die ausufernde Regelungsdichte und Kompliziertheit der Verkehrsregeln ist sehr ernst zu nehmen; denn wir

---

14 BVerfGE 79, 174 (202) und BVerfG NJW 1995, 2343.

15 Dieter Ellinghaus/Jürgen Steinbrecher, Verfall der Sitten? Eine Untersuchung über die Entwicklung der Verkehrsmoral (25. Uniroyal Verkehrsuntersuchung), Hannover-Köln 2000, S. 158, 160.

können Rechtsgehorsam nur erwarten, wenn die Normen klar und bestimmt formuliert sind. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 kam noch mit zwei Grundregeln des Straßenverkehrs aus. Die eine lautete:

„Der freye Gebrauch der Land- und Heerstraßen ist einem jeden zum Reisen und Fortbringen seiner Sachen gestattet“.

Die andere schrieb vor:

Jeder muss den ihm freistehenden Gebrauch der Landstraßen so ausüben, „dass Andere in dem gleichmäßigen Gebrauche des Weges nicht gehindert, noch zu Zänkereyen oder gar Thätlichkeiten über das Ausweichen Anlaß gegeben werde“.<sup>16</sup>

Diese schlichten, an die Vernunft appellierenden Vorschriften boten in der Zeit der Pferdefuhrwerke noch ausreichend Orientierung. Der technologische Fortschritt hat uns Fortbewegungsmöglichkeiten auf der Straße beschert, die kraft ihrer Schnelligkeit und großen Zahl nicht mehr mit einem Appell an die Vernunft allein gemeistert werden können. Die zunehmende Komplexität der Regelungsbedürfnisse im Straßenverkehr verpflichtet den Gesetzgeber gleichwohl - oder gerade deswegen - zum Bemühen um Klarheit der Rechtstexte.

Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Zweifel daran gelassen, dass aus dem in Art. 28 Abs. 1 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip der verfassungsrechtliche Grundsatz der Bestimmtheit gesetzlicher Vorschriften folgt. Das Gebot der Bestimmtheit verpflichtet den Gesetzgeber, gesetzliche Tatbestände so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können<sup>17</sup>. Das gilt insbesondere im Bereich des Strafrechts; denn hier gilt der Grundsatz des „nulla poena sine lege/Keine Strafe ohne Gesetz“, kraft dessen der Bürger in der Lage sein muss zu erkennen, ob das von ihm beabsichtigte Handeln mit Strafe bedroht ist oder nicht. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Kriminalstrafe, sondern allgemein für alle belastenden Regelungen, die an ein rechtswidrig deklariertes Verhalten anknüpfen, also auch für das Ordnungswidrigkeitenrecht und das Deliktsrecht<sup>18</sup>.

Die Bedeutung des Prinzips „Keine Schuld/Strafe ohne Gesetz“ erschöpft sich nicht in dem Erfordernis, dass zur Tatzeit überhaupt eine gesetzliche Strafvorschrift vorhanden war. „Diese muss vielmehr die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret umschreiben, dass der Einzelne die Möglichkeit hat,

---

16 Zitiert in: BVerfGE 67, 299 (315).

17 BVerfGE 83, 130 (145); 84, 133 (149); 87, 234 (263).

18 BVerfGE 63, 343 (357).

das durch die Strafnorm ausgesprochene Verbot eines bestimmten Verhaltens zu erkennen und die staatliche Sanktion im Fall der Übertretung vorherzusehen“, so ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht<sup>19</sup>. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass über die Strafbarkeit eines Verhaltens der Gesetzgeber und nicht der Richter entscheidet.

Daraus folgt allerdings nicht, dass sich der Gesetzgeber im Bereich des Sanktionenrechts keiner auslegungsbedürftigen Begriffe bedienen dürfte, auf dass der Richter nur noch die Worte des Gesetzgebers ausspricht. Diese Vorstellung Montesquieus ist auch für das Sanktionenrecht bar jeder Realität. Denn auch der Gesetzgeber des Strafrechts und insbesondere des Verkehrsrechts steht vor der Notwendigkeit, der Vielgestaltigkeit des Lebens Rechnung zu tragen und sich deutungsfähiger Begriffe zu bedienen. Die Strafrechtskommentare und -lehrbücher zeigen, dass fast alle Tatbestandsmerkmale des materiellen Strafrechts auslegungsfähig sind. Aber deren Sinn muss sich „im Regelfall mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden ermitteln“ lassen, so dass „in Grenzfällen dem Adressaten zumindest das Risiko der Bestrafung erkennbar wird“. Auf jeden Fall allerdings ist der Wortlaut der Norm zu respektieren. Dieser zieht der Auslegung eine äußerste Grenze<sup>20</sup>.

Dieses Problem stellt sich im Verkehrsstrafrecht in besonderer Schärfe, weil der Gesetzgeber dort sogar ohne Rücksicht auf eine Verletzung eines konkreten Rechtsguts gefahrenträchtiges Verhalten unter Strafe stellt: Ich denke hier an § 315 c StGB, der als ein abstraktes Gefährdungsdelikt bezeichnet wird. Dort wird zum Beispiel bestraft, wer trotz des Genusses alkoholischer Getränke ein Fahrzeug führt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen gefährdet. Oder derjenige, der im Straßenverkehr grob verkehrswidrig und rücksichtslos falsch überholt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen gefährdet.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich insbesondere mit dem Begriff des falschen Überholens des § 315 c StGB auseinandergesetzt und dessen Vorliegen - ohne Rückgriff auf die Überholvorschriften der StVO - auch in den Fälle bejaht, in dem jemand rechts auf der Standspur der Autobahn überholt, um dann wieder auf die rechte Fahrspur zurückzuwechseln und ordnungsgemäß überholende Fahrzeuge bei ihrer Rückkehr auf die rechte Fahrspur zu behindern. Das Gericht hat sich auf Sinn und Zweck des § 315 c StGB berufen, der ganz allgemein verschiedene, für Menschen und Sachen besonders gefährliche Verhaltensweisen im Straßenverkehr unter Strafe stellt (darunter eben auch das grob verkehrswidrige und rücksichtslos falsche Überholen); denn diese Vor-

---

19 BVerfGE 85, 69 (72 f.).

20 BVerfGE 85, 69 (73).

schrift diene vornehmlich dem Schutz des Lebens, der Gesundheit und bedeutender Sachwerte in besonders gefahrenträchtigen Situationen im Verkehr. Der Begriff des „falschen Überholens“ gehe darum wesentlich weiter als der entsprechende Begriff in der StVO<sup>21</sup>.

Treffend hat Roman Herzog darauf hingewiesen, dass je höher das Rechtsgut stehe und je größer die Gefahr seiner Verletzung sei, desto unbedenklicher sei die abstrakte Pönalisierung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten<sup>22</sup>. Die Verfassungsmäßigkeit des § 315 c StGB ist denn auch niemals auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gestellt worden. Die Frage, welche Verhaltensweisen im Straßenverkehr schadensgeneigt sind, ist offenbar von dem Gesetzgeber zutreffend beantwortet worden. Das erhellt auch aus der bereits erwähnten Studie von Ellinghaus und Steinbrecher, in der die befragten Kraftfahrer Alkohol am Steuer, Geschwindigkeitsüberschreitung, Missachten der Vorfahrt und falsches Überholen als besonders unfallträchtig genannt haben. Die Hierarchie der vermuteten Gefährlichkeit, wonach Alkohol am Steuer an der Spitze ist, wird zwar durch die Unfallstatistik nicht bestätigt. Aber die Antworten zeigen, dass die von dem Gesetzgeber in § 315 c StGB genannten gefährdungsträchtigen Verhaltensweisen durchaus der Wertung in der Laiensphäre entsprechen.

Übrigens sind die Verkehrsteilnehmer zugleich nach ihrer Einschätzung gefragt worden, warum sich Kraftfahrer im Straßenverkehr regelwidrig verhalten. Vom Denken nur an den eigenen Vorteil über den starken Zeitdruck bis hin zum eingebürgerten Schlendrian sind die verschiedensten Gründe angeführt worden. Aber lediglich fünf Prozent der Kraftfahrer haben sich auf die Unkenntnis der Verkehrsregeln und nur vier Prozent haben sich auf die Vielzahl der Regeln berufen<sup>23</sup>. Daraus folgt, dass das Verkehrsstrafrecht in seinen Grundlinien in den Köpfen präsent ist. Dazu dürfte gewiss die obligate Führerscheinprüfung und das dabei aufzubietende Wissen wesentlich beigetragen haben.

Lassen Sie mich abschließend auf die eingangs gestellte Frage zurückkommen: Ist das Verkehrsrecht in guter Verfassung? Das Straßenverkehrsrecht ist, vorsichtig gesagt, in leidlicher Verfassung. Gewiss sind seine Normen in den letzten Jahren zahlreicher geworden. Dabei sind aber - wie die Untersuchung von Ellinghaus und Steinbrecher zeigt - insbesondere solche Vorschriften hinzugekommen, die der größeren Sicherheit von schwächeren, besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmern zu dienen bestimmt sind. Diese Entwicklung, die sicher auch zu dem stetigen Rückgang von Personenschäden im

---

21 BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), NJW 1995, 315, 316.

22 Roman Herzog, a.a.O., Fn. 1, S. 30.

23 Ellinghaus/Steinbrecher, a.a.O., S. 215.

Straßenverkehr beigetragen hat, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Sie trägt allerdings auch zum Normendickicht im Straßenverkehrsrechts bei. Diesen Nachteil hat es mit vielen Rechtsgebieten gemeinsam. Man denke nur an das Steuerrecht. Hinzu kommt, dass die allgemeine Kenntnis ebenso wie die Akzeptanz dieser Regeln unerlässliche Voraussetzungen für ein gedeihliches Miteinander im öffentlichen Raum sind. Schließlich sind wir alle Verkehrsteilnehmer, sei es als Autofahrer, Mofa- oder Radfahrerin oder als Fußgänger.

Der Straßenverkehr ist - und das unterscheidet ihn von anderen Regelungsmaterien - sehr situationsabhängig. Gerade in Gefahrensituationen, in denen die Befolgung von Normen (lebens-) wichtig sein kann, bleibt dem Verkehrsteilnehmer selten Zeit, über normgerechtes Verhalten nachzudenken und die Vorschriften im Geiste Revue passieren zu lassen. Der „Blick ins Gesetz“ verbietet sich schon gar, zumal dieser Blick tunlichst auf das Verkehrsgeschehen gerichtet bleiben sollte. Entscheidend ist daher die grundsätzliche Kenntnis der relevanten Regeln sowie das Wissen darüber, welche Verhaltensweisen unfallträchtig sind und wie potentiell gefährliche Situationen gemeistert werden können. Diese Kenntnisse sind so tief im Bewusstsein zu verankern, dass sie dem Verkehrsteilnehmer erlauben - wenn nötig im Bruchteil von Sekunden -, eine richtige Entscheidung zu treffen. Dafür bedarf es der Geistesgegenwart, der Rücksichtnahme sowie moralischer Bodenhaftung. Es gibt kaum ein Rechtsgebiet, das in solchem Maße auf die Unterfütterung durch bürgerliche Tugenden angewiesen ist wie das Verkehrsrecht. In Gefahrensituationen, in denen es mitunter um Leben und Tod geht, ist Prinzipienreiterei und Selbstgerechtigkeit fehl am Platze. Vor allem gilt es zu bedenken, dass man „nicht alles kodifizieren, vorher bestimmen, ein für allemal voraussehen, alle jemals vorkommenden Lagen bedenken, sie regeln und dann keinen Einspruch mehr gelten lassen“ kann<sup>24</sup>. Auch gegenüber dem Fußgänger oder Autofahrer, der sich verkehrswidrig verhält, muss ich mich nachsichtig, nachgiebig und rücksichtsvoll verhalten, um Schaden zu vermeiden. Das alltägliche Miteinander im Straßenverkehr ist zum Glück eher durch Rücksichtnahme und Geschicklichkeit geprägt als durch aggressives oder stures Verhalten<sup>25</sup>. Durch die Tatsache, dass der folgenschwere Unfall stets mehr Aufmerksamkeit findet, tritt die erfreuliche „Normalität“ mitunter in den Hintergrund.

Ihnen, meine Damen und Herren, wünsche ich einen fruchtbaren Gedankenaustausch darüber, wie man die Freude an der Mobilität mit der Sicherheit für Leben und Gesundheit aller Verkehrsteilnehmer verbinden kann.

---

24 So schon Tucholsky 1929 zum Straßenverkehr, in: Deutschland, Deutschland über alles, 1966, S. 201.  
25 Ellinghaus/Steinbrecher, a.a.O., S. 236.

# Verkehrssicherheit für Kinder

## – Psychologische Grundlagen der Lern- und Leistungsmöglichkeiten von Kindern im Straßenverkehr –

Prof. Dr. Maria Limbourg, Universität Essen

### *Einleitung*

Zur Vermeidung von Unfällen bei der Teilnahme am Straßenverkehr benötigen wir eine Reihe von Fähigkeiten und Fertigkeiten, die erst Schritt für Schritt im Laufe der Kindheit und Jugend ausgebildet und gelernt werden. So müssen wir in der Lage sein, gefährliche Situationen zu erkennen und vorherzusehen. Wir müssen begreifen, nach welchen Prinzipien der Verkehr abläuft und wodurch gefährliche Situationen entstehen können. Wir müssen die Absichten der anderen Verkehrsteilnehmer richtig beurteilen und vorhersehen. Außerdem müssen wir im Verkehr aufmerksam sein, und wir dürfen uns nicht durch die vielfältigen Eindrücke auf der Straße ablenken lassen. Selbstverständlich müssen wir mit den Verkehrsmitteln, die wir benutzen, kompetent umgehen können. Dazu benötigen wir u. a. verschiedene motorische Fähigkeiten, eine gute psychomotorische Koordination und eine kurze Reaktionszeit.

Ob Fußgänger, Radfahrer oder Autofahrer, jede Art der Verkehrsteilnahme stellt hohe Anforderungen an unsere körperliche, geistige und soziale Leistungsfähigkeit. Da Kinder - je nach Alter - diese Fähigkeiten noch nicht oder nur teilweise besitzen, sind sie im Straßenverkehr besonders gefährdet (vgl. Limbourg u.a., 2000).

Im Jahr 1999 ereigneten sich in Deutschland 12.875 kindliche Fußgängerunfälle, die meisten davon im Alter von 6 bis 9 Jahren. Weitere 17.657 Kinder wurden als Radfahrer in einen Unfall verwickelt, mit einem deutlichen Schwerpunkt im Alter von 10 bis 14 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2000). Zu diesen Unfallzahlen kommen noch 16.348 im Pkw verunglückte Kinder hinzu. Die sicherste Fortbewegungsart im Kindesalter ist das Mitfahren im Bus: Mit 885 Unfällen pro Jahr ist diese Mobilitätsform weit weniger gefährlich als andere Beförderungsarten.

Insgesamt betrachtet verunglückte 1999 in Deutschland alle 11 Minuten ein Kind im Straßenverkehr und alle 28 Stunden kam ein Kind dabei zu Tode (139 Kinder als Pkw-Mitfahrer, 84 als Fußgänger, 80 als Radfahrer und 5 als Bus-Mitfahrer).

Etwa die Hälfte der kindlichen Fußgänger- und Radfahrerunfälle wurde durch den beteiligten Autofahrer verursacht, die andere Hälfte ist auf das Ver-

halten des Kindes zurückzuführen (Statistisches Bundesamt, 2000). Bei diesen ca. 50% durch die Kinder selbst verursachten Unfällen spielen die noch nicht ausreichend vorhandenen körperlichen und geistigen Fähigkeiten und Fertigkeiten eine wichtige Rolle. So sind die häufigsten unfallauslösenden Verhaltensweisen von Kindern als Fußgängern das „plötzliche Überqueren der Fahrbahn, ohne auf den Fahrzeugverkehr zu achten (ca. 50 %)“ und „das plötzliche Hervortreten hinter Sichthindernissen (ca. 30 %)“. Bei beiden Unfallarten spielten die noch nicht ausreichend entwickelte Aufmerksamkeit und Konzentrationsfähigkeit der Kinder eine zentrale Rolle. Kinder lassen sich leicht ablenken und konzentrieren sich dann nicht mehr auf das Verkehrsgeschehen - mit verhängnisvollen Folgen für ihre Sicherheit.

Bei den durch das Kind selbst ausgelösten Radfahrerunfällen stehen die „Fehler beim Ein- und Anfahren, beim Abbiegen und beim Wenden“ mit 30 % an erster Stelle. Und auch bei den anderen Fehlerarten (falsche Straßenbenutzung mit 25 % und Vorfahrtmissachtung mit 20 %) spielen die entwicklungsbedingten Einschränkungen bei den Kindern eine wichtige unfallauslösende Rolle. Die Kinder sind durch die Komplexität des Verkehrsgeschehens überfordert, sie reagieren zu langsam und sie konzentrieren sich nicht ausreichend auf den Verkehr.

Will man die Sicherheit von Kindern im Straßenverkehr erhöhen und die Häufigkeit und Schwere von Kinderunfällen verringern, muss man die Erlebens- und Verhaltensweisen von Kindern unterschiedlicher Altersstufen als Fußgängern, Radfahrern und als Mitfahrern in Pkw, Bussen und Bahnen kennen und bei der Entwicklung von Verkehrssicherheitsmaßnahmen berücksichtigen.

### *Kindliche Erlebens- und Verhaltensweisen im Straßenverkehr*

Die Überforderung der Kinder im Straßenverkehr ist die Folge von altersbedingten Besonderheiten in folgenden Bereichen der kindlichen körperlichen und geistigen Entwicklung (Limbourg, 1995, 1997, Limbourg u.a., 2000):

### *Gefahrenerkennung und Sicherheitsbewusstsein im Kindesalter*

Kinder entwickeln erst mit ca. 8 bis 10 Jahren ein realistisches Bewusstsein für die Gefahren im Straßenverkehr. Vorher erkennen sie die Gefahren entweder überhaupt nicht oder viel zu spät, so dass sie keine Möglichkeit mehr haben, der Gefahr zu entgehen.

Ganz besonders im Vorschulalter vermischen sich bei den Kindern häufig Realität und Phantasie: Das Fahrrad ist ein Pferd, ein Auto oder ein Flugzeug,

das Kind ist ein „Cowboy“ oder „Superman“. In seiner Phantasiewelt ist das Kind stark und mächtig, Gefahren haben darin keinen Platz oder werden problemlos bewältigt. Diese verzerrte Wahrnehmung der Realität schränkt das Gefahrenbewusstsein der Kinder stark ein.

*Ein Bewusstsein für „Sicherheit“ und „Gefahr“ entwickelt sich in drei Stufen:*

1. Stufe: Auf der ersten Stufe lernen die Kinder, gefährliche Situationen im Straßenverkehr zu erkennen, aber erst dann, wenn sie schon akut gefährdet sind. Wenn z. B. ein Kind, das einen steilen Abhang mit dem Fahrrad herunterfährt und immer schneller wird, Angst bekommt, hat es schon ein akutes Gefahrenbewusstsein. In diesem Stadium lässt sich der Unfall kaum mehr vermeiden, die Wahrnehmung der Gefahr kommt in der Regel zu spät. Diese erste Stufe wird mit ca. 5 bis 6 Jahren erreicht.
2. Stufe: Auf der zweiten Stufe lernen die Kinder, Gefahren vorzusehen, d.h. sie lernen zu erkennen, durch welche Verhaltensweisen sie in Gefahr geraten könnten (vorausschauendes Gefahrenbewusstsein). Erkennt das Kind z. B., dass Radfahren auf abschüssigen Wegen gefährlich ist, hat es schon ein vorausschauendes Gefahrenbewusstsein. Diese Stufe wird mit ca. 8 Jahren erreicht.
3. Stufe: Auf der dritten Stufe lernen Kinder, vorbeugende Verhaltensweisen bewusst einzusetzen, um Gefahren zu reduzieren (Präventionsbewusstsein). Ein Kind, das einen Umweg in Kauf nimmt, um eine Straße sicher zu überqueren, hat schon ein Bewusstsein für vorbeugende Maßnahmen entwickelt. Diese Stufe wird erst mit ca. 9-10 Jahren erreicht.

Die einzelnen Altersangaben für das Erreichen bestimmter Stufen können nur als Durchschnittswerte betrachtet werden, mit großen interindividuellen Schwankungen. Aus diesem Grund muss man immer mit Kindern rechnen, die sich langsamer entwickeln und die einzelnen Stufen wesentlich später erreichen.

Eine einigermaßen „sichere“ Teilnahme am Straßenverkehr kann erst dann erwartet werden, wenn die Kinder die dritte Stufe erreicht haben (Bewusstsein für vorbeugende Maßnahmen), aber auch das Erreichen der zweiten Stufe (vorausschauendes Gefahrenbewusstsein) bringt schon eine deutliche Sicherheitserhöhung für die Kinder.

Auch beim Radfahren sind neben den motorischen Fähigkeiten viele sog. kognitive (geistige) Fähigkeiten erforderlich: Erkennen von Gefahren, Ver-

Statistisches Bundesamt  
Gruppe Verkehr

**Bei Straßenverkehrsunfällen 1999  
verunglückte Kinder  
nach ausgewählten Großstädten je 10.000  
Kinder unter 15 Jahren**

Stadt	Verunglückte Je 10.000 Kinder unter 15 Jahren	Verunglückte	Einwohner <sup>1)</sup> unter 15 Jahren - 1 000 -
München	32	480	150
Frankfurt	38,7	313	80,8
Nürnberg	39	249	63,9
Stuttgart	39,9	305	76,5
Essen	41,5	355	85,6
Duisburg	42,6	346	81,2
Dortmund	43,5	380	87,3
Berlin	43,7	2086	477,3
Hamburg	47,2	1084	229,4
Leipzig	47,7	249	52,2
Bremen	48,7	361	74,1
Köln	48,8	668	136,8
Düsseldorf	50,3	369	73,3
Hannover	51,2	336	65,6
Dresden	51,5	297	57,7
<b>Deutschland</b>	<b>37,9</b>	<b>49 184</b>	<b>12 980,0</b>

1) Stand 31.12.1998.

ständnis für den Straßenverkehr, Begreifen von Verkehrsregeln, Geschwindigkeitseinschätzung, und so weiter. Entscheidungen müssen beim Radfahren wesentlich schneller als beim Zufußgehen getroffen werden. Dabei sind auch ältere Kinder (über 10 Jahre) häufig noch überfordert.

*Entfernungs- und Geschwindigkeitsschätzung im Kindesalter*

Jüngere Kinder (bis ca. 6 Jahren) können noch kaum Entfernungen schätzen, d.h. sie können nicht richtig beurteilen, ob ein herankommendes Fahrzeug noch sehr weit entfernt oder schon sehr nahe ist.

Die Schätzung von Geschwindigkeiten ist auch noch für ältere Kinder sehr schwierig. Erst mit ca. 10 Jahren können Kinder Geschwindigkeiten an-

nähernd realistisch einschätzen. Sehr junge Kinder (3-4 Jahre) können häufig nicht einmal ein stehendes von einem fahrenden Auto unterscheiden - deshalb bleiben sie manchmal am Zebrastreifen stehen und überqueren nicht die Fahrbahn, obwohl der Autofahrer hält.

Diese Fehleinschätzungen bei Entfernungen und Geschwindigkeiten führen bei den Kindern auch zu einer fehlerhaften Gefahreinschätzung.

### *Aufmerksamkeit und Konzentration im Kindesalter*

Kinder können Gefahren nur dann rechtzeitig erkennen, wenn ihre Aufmerksamkeit auf die gefährliche Situation gerichtet ist, d.h. wenn sie sich auf die relevante Situation „konzentrieren“ und nicht durch andere Sachen „abgelenkt“ sind.

Die Aufmerksamkeit von Kindern richtet sich spontan sehr stark auf nicht verkehrsbezogene Objekte (Tiere, spielende Kinder, Kiosk usw.). Ampeln, Verkehrsschilder, Fußgängerüberwege usw. werden sehr viel seltener beachtet - sie sind für Kinder nicht interessant.

Kinder lassen sich auch durch ihre eigenen Gedanken und Gefühle ablenken. So wird ein Kind, das gerade eine schlechte Zensur in der Schule bekommen hat, auf dem Weg nach Hause den Straßenverkehr kaum beachten. Ähnlich wird sich ein Kind verhalten, das von anderen Kindern geärgert wurde und jetzt auf dem Schulweg traurig oder wütend ist.

Die Entwicklung der Aufmerksamkeit und der Konzentrationsfähigkeit ist erst im Alter von ca. 14 Jahren vollständig abgeschlossen. Vorher können sich Kinder nicht auf zwei Sachen zugleich konzentrieren, sie können ihre Aufmerksamkeit nicht wie die Erwachsenen „teilen“. Ein Kind, das z.B. mit einem Ball spielt oder an die Anzahl der zu kaufenden Brötchen denkt, ist nicht in der Lage, zur gleichen Zeit auf den Verkehr zu achten.

Im Alter von 2-4 Jahren wird die Aufmerksamkeit fast ausschließlich durch interessante Reize aus der Umwelt gesteuert. Von den für sie interessanten Reizen lassen sich die Kinder häufig so stark ablenken, dass sie im Verkehr in Gefahr geraten.

In dieser Altersspanne sind die Kinder noch kaum in der Lage, die für ihre Sicherheit erforderlichen Aufmerksamkeitsleistungen zu erbringen. Deshalb laufen sie schnell mal aus dem Kaufhaus oder aus dem Garten heraus - und manchmal direkt vor ein Auto. Oder sie reißen sich plötzlich auf dem Gehweg von der elterlichen Hand los und laufen auf die Fahrbahn, wenn dort etwas für sie Interessantes zu sehen ist. Auch das kindliche Trotzverhalten kann zu solchen Verhaltensweisen führen. Diese Verhaltensweisen überraschen die Autofahrer und die Eltern - sie haben damit nicht gerechnet.

Ab ca. 5 Jahren beginnen die Kinder, ihre Aufmerksamkeit bewusster zu steuern, sie lassen sich aber noch sehr leicht ablenken - bis zum Alter von 8 bis 10 Jahren.

Erst ab ca. 8 Jahren sind die Kinder fähig, sich auch über eine längere Zeit (z. B. für die Gesamtdauer des Schulwegs) auf den Straßenverkehr zu konzentrieren. Voll ausgebildet ist diese Fähigkeit jedoch erst mit ca. 14 Jahren. Vorher lassen sich Kinder sehr leicht vom Straßenverkehr durch andere interessante Reize ablenken.

Da sich die Konzentrationsfähigkeit der Kinder in der heutigen Zeit zunehmend verschlechtert (zu wenig Bewegung, zu wenig kreatives Spiel, zu viel Fernsehen, zu viele Computerspiele, Reizüberflutung), lassen sich inzwischen auch ältere Kinder (8-12jährige) zu leicht ablenken - und das verringert ihre Verkehrssicherheit.

### *Soziale Fähigkeiten (Einfühlungsvermögen, Kommunikation) bei Kindern*

Jüngere Kinder (bis ca. 7 Jahre) können sich noch nicht in andere Personen hineinversetzen und ihre Absichten einschätzen; sie schließen von sich auf andere. Da sie selbst in der Lage sind, auf der Stelle stehen zu bleiben, gehen sie davon aus, dass auch Autos sofort anhalten können (Limbourg u.a., 2000, Kap. 3). Deshalb verstehen sie nicht, dass ein Auto einen Bremsweg benötigt. Sie erkennen auch nicht, dass ein Auto abbiegen will, dass es bremst, usw. Wenn sie das Auto sehen, nehmen sie an, dass der Fahrer auch sie sieht. Die Verständigung mit den Autofahrern ist schwierig, sie können seine Zeichen nicht richtig deuten - und das kann zu verhängnisvollen Missverständnissen führen. Autos werden „personifiziert“, sie haben Augen (Scheinwerfer) und können die Kinder deshalb sehen - eine verhängnisvolle Fehleinschätzung (besonders bei Dunkelheit).

Jüngere Kinder sind noch nicht in der Lage, mit anderen Verkehrsteilnehmern - insbesondere mit den Autofahrern - zu kommunizieren. Sie können Gesten und Zeichen noch nicht richtig deuten, und deshalb kann es zu gefährlichen Missverständnissen kommen.

### *Psychomotorische Leistungsfähigkeit im Kindesalter*

Kinder sind unruhiger als Erwachsene, sie haben einen starken Bewegungsdrang. Sie laufen, hüpfen und rennen auf Gehwegen und Straßen und geraten deshalb häufig plötzlich und unvermittelt auf die Fahrbahn.

Kinder bis zum Alter von ca. 8 Jahren haben große Schwierigkeiten, einmal begonnene Handlungen (z. B. einem Ball nachlaufen) abzubrechen oder zu

unterbrechen (z. B. am Bordstein anhalten, um sich umzusehen). Sie werden in der Regel hinter dem Ball herlaufen, ohne am Bordstein anzuhalten, und auch mit dem Rad können die Kinder ihre Handlungen nur schlecht abbrechen - sie fahren deshalb häufig plötzlich vom Gehweg auf die Fahrbahn.

Ab ca. 8 - 10 Jahren sind Kinder in der Lage, die für das Radfahren erforderlichen psychomotorischen Leistungen (Gleichgewicht halten, Bremsen, Lenken, Spurhalten, Kurvenfahren usw.) zu erbringen (Basner und de Marées, 1993, Borgert und Henke, 1997). Zu diesen motorischen Fähigkeiten müssen aber auch noch eine Reihe von geistigen Fähigkeiten hinzukommen (Erkennen von Gefahren, Verständnis für den Straßenverkehr, Begreifen von Verkehrsregeln, Geschwindigkeitseinschätzung usw.), die für eine sichere Teilnahme am Straßenverkehr erforderlich sind. Während die meisten psychomotorischen Fähigkeiten bei ausreichendem Radfahrtraining in der Familie und in der Grundschule bis zum Alter von ca. 8 bis 10 Jahren ausgebildet sind, dauert die Entwicklung der geistigen Fähigkeiten noch bis zum Alter von ca. 12 bis 14 Jahren an.

Für eine gesunde Entwicklung brauchen Kinder Bewegung. Radfahren, Skaten und Fußballspielen sind Beispiele solcher sportlichen Aktivitäten im Kindesalter. Da viele dieser Aktivitäten auf der Straße stattfinden, können sich dabei Unfälle ereignen.

Wegen der Gefahren des Straßenverkehrs können Kinder heute nicht mehr so häufig wie früher im Freien spielen, sie sitzen vor dem Fernseher oder beschäftigen sich mit dem Computer. Und sie werden von ihren Eltern aus Angst vor Unfällen mit dem Auto zum Kindergarten und teilweise auch noch zur Schule gefahren. So können Kinder immer seltener auf ihren Wegen ihren Bewegungsdrang befriedigen - sie sitzen angegurtet im Kindersitz. Deshalb sind viele Kinder nicht mehr fähig, einfache körperliche Leistungen zu erbringen. Sie können nicht geradeaus laufen, sie können die Bewegungen von Armen und Beinen nicht koordinieren, sie können nicht mehr rückwärts gehen, ihre Muskulatur ist wenig ausgebildet und viele Kinder haben Haltungsschäden. Da gut entwickelte psychomotorische Fähigkeiten auch im Straßenverkehr wichtig sind, erhöht sich durch Defizite in diesen Bereichen wiederum die Unfallgefahr (Kunz, 1993).

### *Zusammenfassende Betrachtung*

Wenn Kinder im Elternhaus, im Kindergarten und in der Schule auf die selbständige Teilnahme am Straßenverkehr ausreichend vorbereitet wurden und auch genügend Erfahrungen als Fußgänger bzw. als Radfahrer sammeln konnten (d.h. nicht nur im Auto transportiert wurden), werden sie mit ca. 8 - 10 Jahren zu Fußgängern und mit ca. 13 - 15 Jahren zu Radfahrern, die mit

den täglichen Anforderungen des Straßenverkehrs einigermaßen sicher umgehen können. Vor diesem Alter geraten die Kinder durch ihre besonderen Erlebens- und Verhaltensweisen immer wieder in gefährliche Konfliktsituationen mit anderen Verkehrsteilnehmern, die leider manchmal mit einem Unfall enden. Diese entwicklungsphysiologischen und -psychologischen Besonderheiten von Kindern im Straßenverkehr lassen sich durch Verkehrserziehung nur zum Teil kompensieren. Ein „verkehrsgerechtes“ Kind ist durch Verkehrserziehung nicht zu erhalten. Aus diesem Grund dürfen die Verkehrssicherheitsmaßnahmen für Kinder nicht nur beim Kind, sondern müssen auch bei seiner Verkehrsumwelt ansetzen.

### *Ansätze zur Verbesserung der Sicherheit von Kindern im Straßenverkehr*

Zur Verbesserung der Sicherheit von Kindern im Straßenverkehr können vielfältige Maßnahmen aus drei verschiedenen Bereichen der Verkehrssicherheitsarbeit umgesetzt werden (Moll, 1997, Limbourg u.a., 2000):

- planerische und technische Maßnahmen (engineering),
- legislative und überwachende Maßnahmen (enforcement),
- kommunikative und erzieherische Maßnahmen (education).

Planerische und technische Maßnahmen haben in der Regel eine hohe und dauerhafte Wirksamkeit auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit. So ist eine Aufpflasterung auf der Fahrbahn eine wirksame „Dauerbremse“ für den Autoverkehr und eine „Gehwegnase“ verbessert dauerhaft den Sichtkontakt zwischen Kindern und Autofahrern. Kinderrückhaltesysteme im Pkw und Fahrradhelme können - wenn sie richtig benutzt werden - vor schweren Verletzungen schützen.

Auch die Gesetzgebung kann einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Kindersicherheit leisten. So war z.B. die Einführung der Sicherungspflicht für Kinder im Pkw ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Kindersicherheit. Ähnliches gilt für die 1998 eingeführte Pflicht für Kraftfahrer, hinter blinkenden Schulbussen anzuhalten.

Verkehrsgesetze können aber nur wirksam werden, wenn sie auch eingehalten werden. Aus diesem Grund ist die Überwachung im Rahmen der Verkehrssicherheitsarbeit von großer Bedeutung. Die Einhaltung von Tempo 30, die Nutzung von geeigneten Kinderrückhaltesystemen und die Benutzung von verkehrssicheren Fahrrädern sind Beispiele solcher wichtigen Überwachungsfelder.

Durch Planung, Technik, Gesetzgebung und Überwachung lassen sich viele, aber längst nicht alle Unfallgefahren für Kinder ausschalten. Aus diesem

Grund müssen Kinder in den unterschiedlichen Erziehungsinstitutionen (Familie, Kindergarten, Schule) im Rahmen der Verkehrs- und Mobilitätserziehung lernen, Risiken richtig einzuschätzen und Gefahrensituationen im Verkehrsraum zu vermeiden oder zu bewältigen. Dieser Lernprozess muss im Kleinkindalter beginnen, damit die Kinder von Anfang an das „richtige“ Verhalten erlernen und nicht später erst einmal das „falsche“ Verhalten verlernt werden muss.

Neben der Kindern selbst müssen aber auch Erwachsene, die einen Einfluss auf die Sicherheit von Kindern haben, mit geeigneten kommunikativen Maßnahmen über die Probleme von Kindern im Straßenverkehr aufgeklärt werden. Autofahrer, Busfahrer, Stadt- und Verkehrsplaner, Erzieher und Lehrer, Polizisten, Eltern usw. müssen erfahren, wie sich Kinder im Straßenverkehr verhalten und wie sie den Verkehr erleben. Außerdem müssen sie erfahren, welchen Beitrag sie zur Erhöhung der Kindersicherheit im Verkehr leisten können.

#### *Erhöhung der Verkehrssicherheit von Kindern durch Stadt- und Verkehrsplanungsmaßnahmen*

Will man Kinderunfälle vermeiden, muss der von Kindern mitbenutzte Straßenraum durch bauliche und technische Maßnahmen „kindersicher“ gemacht werden, d. h. Kinder sollten sich ohne große Risiken in diesem Verkehrsraum bewegen können (GDV, 1998, Krause und Jansen, 1997, Limbourg u.a., 2000).

Die Geschwindigkeit in Wohn-, Kindergarten- und Schulgebieten sollte von Tempo 50 auf Tempo 30 reduziert werden. Durch solche geschwindigkeitsreduzierenden Maßnahmen kann die Zahl der Kinderunfälle um ca. 70 % reduziert werden (vgl. Otte, 1996, GDV, 2000).

Damit Kinder wieder ohne Gefahr auf der Strasse spielen können, sollten in Wohngebieten verstärkt verkehrsberuhigte Bereiche eingerichtet werden. Hier dürfen die Autos nur mit Schrittgeschwindigkeit fahren. Dadurch wird die Sicherheit der Kinder beim Spielen im Freien deutlich verbessert.

Damit ampelgeregelter Fußgängerüberwege eine optimale Kindersicherheit bieten, sollten sie folgende Kriterien erfüllen:

- Der abbiegende Verkehr (Links- und Rechtsabbieger) sollte nicht gleichzeitig mit den überquerenden Fußgängern und Radfahrern „GRÜN“ haben.
- Die Überquerung der gesamten Fahrbahn sollte in einem Durchgang möglich sein, denn das Warten auf Mittelinseln ist für Kinder sehr ungünstig, sie gehen oft bei „ROT“ weiter.

- Die Grünphase muss ausreichend lang sein, damit die Kinder noch Zeit haben, nach beiden Seiten zu schauen.
- Die Wartezeit bis zur Grünphase darf nicht zu lang sein, denn Kinder können nicht lange warten, ohne unruhig zu werden.

Zebrastreifen sind für Kinder weniger sicher als ampelgeregelte Überwege. Die Kinder fühlen sich auf dem Zebrastreifen sicher, die Autofahrer halten aber oft nicht an. Wenn Zebrastreifen als Querungshilfe gewählt werden, sollten sie „aufgepflastert“ und mit „Gehwegnasen“ kombiniert werden.

Mittelinseln sind für Kinder problematisch. Kinder können ihre Handlungen nur schlecht unterbrechen und neigen dazu, die Fahrbahn in einem Durchgang zu überqueren. Sollten Mittelinseln erforderlich sein, muss die Querungsstelle „aufgepflastert“ sein.

Kinder sollten im Wohn- und Schuleinzugsgebiet ein geschlossenes Radverkehrsnetz vorfinden, bei dem die Wohnbereiche mit den wichtigsten Zielen des Radverkehrs (Schulen, Spiel- und Sportplätze, Geschäfte usw.) verbunden werden. Bei der Führung des Radverkehrs sollten folgende Grundsätze berücksichtigt werden (vgl. GDV, 1995, Hülsen, 1997):

- In Verkehrsstraßen geschehen die meisten Radfahrerunfälle, auch bei Kindern und Jugendlichen. Die Sicherheit kann durch die Anlage von Radwegen oder Radfahrstreifen erhöht werden. In Wohnstraßen soll der Radfahrer bei verträglichen Geschwindigkeiten des Autoverkehrs (Verkehrsberuhigung) auf der Fahrbahn fahren können.
- An Kreuzungen und Einmündungen von Verkehrsstraßen sollten nichtabgesetzte Radfahrerfurten angelegt werden, damit die Radfahrer unmittelbar neben den Fahrspuren für die Autos die Straße überqueren und beide sich gegenseitig gut sehen können. An den Einmündungen von Wohnstraßen sollten die Radwegüberfahrten aufgepflastert werden, damit die Autos langsam fahren müssen.
- Die Radwege sollten mit einer eigenen Lichtsignalanlage ausgestattet werden und die Grünphasen sollten sich mit denen des abbiegenden motorisierten Straßenverkehrs überschneiden. Sie sollten gut einsehbar für Fußgänger und Autofahrer sein, Sichthindernisse sollten beseitigt werden.

Haltestellen sollten ein sicheres Ein- und Aussteigen für Kinder ermöglichen. Der Autoverkehr sollte in dieser Zeit hinter den öffentlichen Verkehrsmitteln anhalten oder nur sehr langsam vorbeifahren können, damit die Kinder bei einer eventuell nachfolgenden Straßenüberquerung sicher sind.

### *Erhöhung der Verkehrssicherheit von Kindern durch Kontrolle und Überwachung*

Verkehrsregeln und Vorschriften, die eine Auswirkung auf die Sicherheit von Kindern haben, müssen durch eine gezielte Verkehrsüberwachung durchgesetzt werden. Zur Erhöhung der Kindersicherheit ist die polizeiliche Überwachung in folgenden Bereichen von großer Bedeutung:

- Überwachung der Benutzung von geeigneten Rückhaltesystemen im Fahrzeug - ganz besonders in der Umgebung von Schulen und Kindergärten, möglichst zu Beginn des Schuljahres und danach hin und wieder im Laufe des Schuljahres.
- Kontrolle der Fahrtüchtigkeit von Fahrrädern. Auch das Einhalten der Verkehrsregeln durch Fahrradfahrer sollte durch eine gezielte Überwachung - ganz besonders in der Umgebung von Schulen - gefördert werden.
- Überwachung der Einhaltung von Geschwindigkeitsbegrenzungen (Tempo 50, Tempo 30, verkehrsberuhigte Straßen usw.).
- Überwachung des Halte- und Parkverhaltens des Autoverkehrs (Gehweg- und Radwegparken, Halteverbote an Fußgängerüberwegen, Kreuzungen, vor Schulen usw.).

### *Erhöhung der Verkehrssicherheit von Kindern durch Verkehrserziehung und -aufklärung*

Die Verkehrserziehung und -aufklärung im Dienste der Kindersicherheit sollte sich auf folgende Schwerpunkte konzentrieren (Limbourg u.a., 2000, Kap. 6):

*Kindergarten:* Schulung der Eltern im Rahmen von Elternabenden, Verkehrstraining von Kindern, Schulwegtraining vor Beginn der Grundschule.

*Grundschule:* Schulwegtraining in der 1. und in der 4. Klasse vor dem Übergang zur weiterführenden Schule, Radfahrtraining, Bus- und Bahntraining.

*Weiterführende Schulen:* Fortsetzung des Radfahrtrainings, Bus- und Bahntraining, Inlineskater-Training, Schulwegtraining in der 5. Klasse, Alkohol und Drogen im Verkehr, Risikoverhalten im Straßenverkehr, Mutproben.

*Fahrschulen:* In den Fahrschulen sollte das Thema „Kinder im Straßenverkehr“ sowohl im theoretischen als auch im praktischen Unterricht intensiver als bisher behandelt werden.

*Polizei:* Die Polizei sollte die Schulen und Kindergärten bei der Verkehrserziehung unterstützen, ganz besonders im Rahmen von Aktivitäten, die sich auf der Straße abspielen (Schulwegtraining, Radfahrtraining). Zusätzlich können Aktivitäten durchgeführt werden, die eher die Autofahrer erziehen sollen, z. B. Tempo 30 - Kontrollen zusammen mit Schulkindern.

Auch die erzieherische Aufklärung von Falschparkern kann zusammen mit Schulkindern durchgeführt werden.

*Medien* (Radio, Fernsehen, Zeitungen): In der Presse sollten regelmäßig Informationen über Unfallschwerpunkte publiziert werden, damit Eltern, Lehrer und Verkehrsplaner die Gefahrenpunkte für Kinder kennen lernen.

Die Verkehrserziehung und Aufklärung sollte sich nicht nur auf die Kinder und ihre Eltern beschränken. Autofahrer, Bus- und Bahnfahrer, Erzieher, Lehrer, Stadt- und Verkehrsplaner, Verkehrsrichter, Polizisten und Politiker sollten mehr über Kinder und ihre Probleme mit dem Straßenverkehr erfahren.

## LITERATUR

- BASNER, B. und DE MAREES, H. (1993): Fahrrad- und Straßenverkehrstüchtigkeit von Grundschulern. GUVV - Westfalen Lippe, Münster.
- BORGERT, O. und HENKE, T. (1997): Motorische Radfahrkompetenz von Kindern und Jugendlichen. GUVV - Westfalen Lippe, Münster.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (GDV), INSTITUT FÜR STRASSENVERKEHR KÖLN (1995): Radverkehrsanlagen, Köln.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (GDV), INSTITUT FÜR STRASSENVERKEHR KÖLN (2000): Wohnstraßen und Tempo 30, Köln.
- GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (GDV), INSTITUT FÜR STRASSENVERKEHR KÖLN (1998): Schulwegsicherung, Köln.
- HÜLSEN, H. (1997): Sicher Fahrrad fahren - auch eine Frage guter Radverkehrsanlagen. In: SICHER LEBEN und BERUFSVERBAND DER KINDERÄRZTE: Bericht über die 2. internationale Tagung „Kindersicherheit: Was wirkt?“ in Essen, 1996. Wien, S. 163 - 164.
- JACKEL, B. (1997): Psychomotorische Handlungskompetenz beim Radfahren. Verlag Karl Hofmann, Reihe Motorik, Band 20, Schorndorf.
- KRAUSE, J. und JANSEN, Th. (1997): Verkehrs- und Stadtplanung für Kinder und Jugendliche. In: VCD und IfL: Kinder im Verkehr. Bericht des Symposiums im Mai 1996 in Hamburg, S. 39 - 48.
- KUNZ, T. (1993): Weniger Unfälle durch Bewegung. Hoffmann, Schorndorf.
- LIMBOURG, M. (1995): Kinder im Straßenverkehr. Gemeindeunfallversicherungsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland, Münster/Düsseldorf.
- LIMBOURG, M. (1995): Kinder im Straßenverkehr. Gemeindeunfallversicherungsverband Westfalen-Lippe. Münster.
- LIMBOURG, M. (1997): Kinder unterwegs im Verkehr. Deutsche Verkehrswacht, Meckenheim.
- LIMBOURG, M., FLADE, A. und SCHÖNHARTING, J. (2000): Mobilität im Kindes- und Jugendalter. Leske und Budrich, Opladen.
- MOLL, G. (1997): Verkehrssicherheitsarbeit für Kinder in Baden-Württemberg. In: SICHER LEBEN und BERUFSVERBAND DER KINDERÄRZTE: Bericht über die 2. internationale Tagung „Kindersicherheit: Was wirkt?“ in Essen, 1996. Wien, S. 136-138.
- OTTE, D. (1997): Verletzungssituation von Kindern im Straßenverkehr und Maßnahmen der Unfallprophylaxe. In: SICHER LEBEN und BERUFSVERBAND DER KINDERÄRZTE: Bericht über die 2. internationale Tagung „Kindersicherheit: Was wirkt?“ in Essen, 1996. Wien, S. 179 - 190.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2000): Kinderunfälle 1999. Wiesbaden.

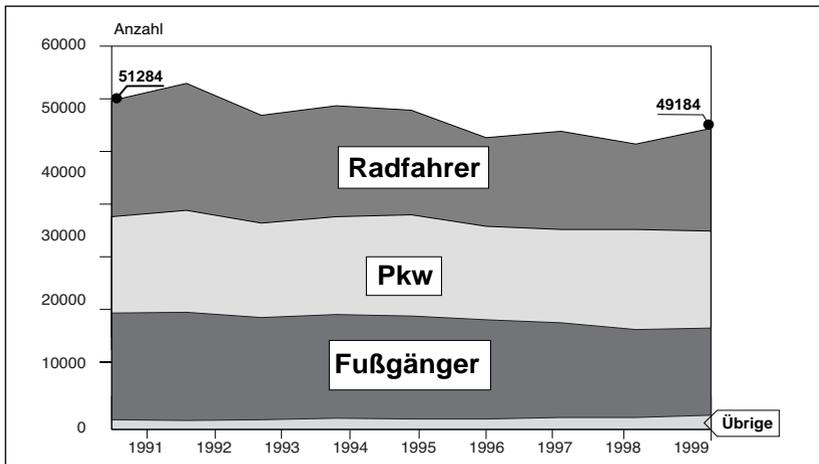
# Verkehrssicherheit für Kinder

## – Schutzmöglichkeiten durch Technik –

Prof. Dr.-Ing. Klaus Langwieder,  
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV),  
Institut für Fahrzeugsicherheit, München

### Verunglücktenzahlen von Kindern

Nach langen Jahren rückläufiger Zahlen von verunglückten Kindern im Straßenverkehr sind 1999 die Zahlen wieder angestiegen\*. Dies betrifft insbesondere die Zahl verunglückter Kinder als Radfahrer.



Quelle: StBA

Bild 1: Bei Straßenverkehrsunfällen verunglückte Kinder nach Art der Verkehrsbeteiligung (0 mit 14 Jahre)

Die Zahl der in Pkw verletzten und getöteten Kinder ist dagegen nur minimal gestiegen, bei den verletzten Fußgängern war sogar ein leichter Rückgang festzustellen. Tödlich jedoch verunglückten die meisten Kinder als Mitfahrer in Pkw ( $n = 139$ ), weitaus mehr im Vergleich zu Fußgängern ( $n = 84$ ) und Radfahrern ( $n = 80$ ).

\* Die zwischenzeitlich vorliegenden Zahlen für das Jahr 2000 zeigen erfreulicherweise einen deutlichen Rückgang der Kinderunfälle.

Kinder als ...	Leichtverletzte		Schwerverletzte		Getötete	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
<b>Pkw-Mitfahrer</b>	13.832	37,8	2.377	23,8	139	45,9
<b>Radfahrer</b>	14.105	38,6	3.472	34,8	80	26,4
<b>Fußgänger</b>	8.649	23,6	4.124	41,4	84	27,7
<b>Gesamt</b>	36,586	100,0	9.973	100,00	303	100,0

Quelle: StBA

Bild 2: Verunglückte Kinder nach Verletzungsschwere und Art der Verkehrsteilnahme; Jahr 1999

Betrachtet man jedoch die schwerverletzten Kinder, so stellt sich die Sachlage komplett anders dar: Hier stehen mit großem Abstand an erster Stelle die schwerverletzten Fußgänger (n = 4.124), gefolgt von den Radfahrern (n = 3.472) und erst an dritter Stelle rangieren die Kinder als Mitfahrer von Pkw (n = 2.377).

Bei den getöteten Kindern ist es – in Abhängigkeit von der Art der Verkehrsteilnahme – nicht immer die gleiche Altersgruppe, die besonders gefährdet ist und somit die höchsten Getötetenzahlen aufweist

Kinder als ...	0 mit 5 J.		6 mit 9 J.		10 mit 14 J.		Gesamt	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
<b>Pkw-Mitfahrer</b>	63	45,3	30	21,6	46	33,1	139	100,0
<b>Radfahrer</b>	2	2,5	25	31,3	53	66,2	80	100,0
<b>Fußgänger</b>	32	38,1	25	29,8	27	32,1	84	100,0

Quelle: StBA

Bild 3: Getötete Kinder nach Art der Verkehrsteilnahme und nach Altersgruppen; Jahr 1999

Im Pkw und auch bei den Fußgängern sind primär die Kinder im Alter bis zu sechs Jahren betroffen, wohingegen bei den getöteten Kindern als Radfahrer die Altersgruppe „10 mit 14 Jahre“ mit 66,2 % eindeutig dominiert. Diese Zahlen sind auf der einen Seite ein Abbild der Teilnahme von Kindern am Straßenverkehr, aber sie zeigen auch, wo primär Schutzmaßnahmen ansetzen müssen, um eine Reduzierung der Getöteten- und Verletztetenzahlen zu erreichen.

Entsprechend dieser Schwerpunkte befaßt sich dieser Beitrag mit den Schutzmöglichkeiten im Pkw, mit der Sicherheitstechnik beim Radfahren, mit Problemen des Fußgängerschutzes und der Sicherheit im Bus.

### *Sicherungsquoten von Kindern*

Die Sicherungsquoten von Kindern im Pkw sind in Deutschland mit einem Durchschnittswert von 94 % sehr hoch und es zeigt sich für 1999 der erfreuliche Trend, dass inzwischen auch die Kinder im Alter zwischen sechs und zwölf Jahren wesentlich häufiger in speziellen Rückhaltesystemen für Kinder (57 %) und nicht nur – so wie früher häufig beobachtet – ausschließlich mit dem Erwachsenengurt gesichert werden. Dies ist unter anderem auf intensive Öffentlichkeitsarbeit zurückzuführen, die aber auf keinen Fall nachlassen darf, da immer wieder „neue Eltern“ mit „neuen Kindern“ nachkommen, die gleicher, intensiver Aufklärungsarbeit bedürfen. Dennoch wird auch heute noch rund ein Drittel der Kinder im Alter zwischen 6 und 12 Jahren nur mit dem Erwachsenengurt gesichert, obwohl ältere Kinder unter 1,50 m Größe und unter 12 Jahren unbedingt noch eine Sitzerrhöhung zusätzlich zum Dreipunktgurt brauchen. Nach Untersuchungen des GDV besitzen Kinder, die nur mit dem Dreipunktgurt gesichert werden ein deutlich höheres Verletzungsrisiko als jene, die zusätzlich eine Sitzerrhöhung verwenden. Den Eltern muss dies bewußt gemacht werden, und auch, dass unterhalb dieser Alters-/Größengrenze die Benutzung von nur Dreipunktsicherheitsgurten den gesetzlichen Vorschriften widerspricht und mit einem Punkteeintrag in Flensburg geahndet wird.

### *Nachlässige oder fehlerhafte Benutzung von Kinderschutzsystemen*

Nach wie vor problematisch ist auch die häufig zu beobachtende nachlässige oder fehlerhafte Benutzung von Kinderschutzsystemen (KSS); in rund zwei von drei Fällen werden Kindersitze nachlässig oder fehlerhaft eingebaut, bzw. werden die Kinder im Sitz nicht vorschriftsmäßig gesichert. Im Vergleich zur Untersuchung von vor fünf Jahren ist aber nach den neuesten Beobachtungen des Instituts für Fahrzeugsicherheit München (IFM) der Anteil der schweren Arten von Fehlbedienung erfreulicherweise zurückgegangen.

Ein fehlerhafter Einbau ist vor allem bei Kinderschutzsystemen der Gruppen 0, 0+, den rückwärts gerichteten Sitzen der Gruppe 0/1 und den vorwärts gerichteten Hosenträgersystemen (4- und 5-Punkt-Systeme) zu beobachten. Diese Einbaufehler könnten durch eine starre Verankerung der KSS im Fahrzeug, genannt ISOFIX, weitgehend vermieden werden. Bei Vergleichseinbauten von Kindersitzen mit/ohne ISOFIX wurde eine Reduzierung der Einbaufehler von 60 bis 80 % (konventioneller Sitz ohne ISOFIX) auf nur 4 % (ISOFIX-Sitz) festgestellt. Bis heute stehen jedoch entsprechende ISOFIX-Sitze nur in eingeschränktem Maße zur Verfügung. Dies ist besonders bedauerlich im Hinblick auf rückwärts gerichtete KSS, da aus Sicht der Unfallforschung Kinder mindestens bis zum Alter von 1½ Jahren (besser noch länger)

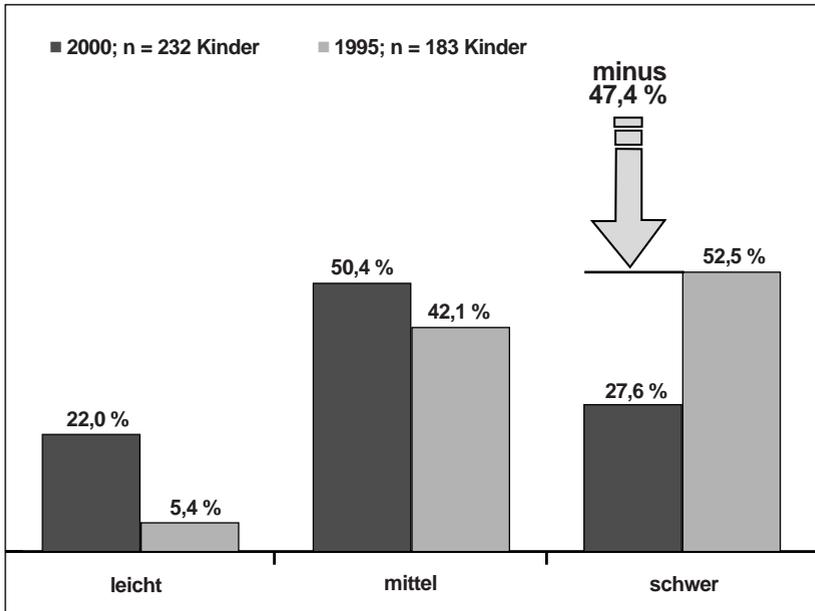


Bild 4: Schwere fehlerhafte Benutzung von Kinderschutzsystemen; Vergleich Jahre 1995 und 2000

in rückwärts gerichteten Sitzen gesichert werden sollten. Neben der Universalzulassung von ISOFIX durch eine Ergänzung der ECE-R 44 müssen künftig mehr rückwärts gerichtete Sitze auf den Markt kommen und die Eltern müssen auch verstärkt über die hohe Schutzfunktion von rückwärts gerichteten Sitzen informiert werden.

### *Kinder in Schulbussen*

Die Sicherheit von Kindern in Schulbussen ist nach wie vor zu verbessern.

Die Anzahl der verunglückten Kinder in Schulbussen war nach der amtlichen Statistik in den vergangenen Jahren zwar sehr gering - auch 1999 wurden nur 23 Kinder in Schulbussen schwer verletzt und vier Kinder getötet - eine potentielle Unfallgefahr ist aber ständig gegeben, wie tragische Einzelfälle (die jedoch kaum vermeidbar sind) immer wieder belegen.

Nach den derzeit geltenden gesetzlichen Vorschriften müssen Kinder in Bussen über 3,5 t keine speziellen Kinderschutzsysteme verwenden, „vor-

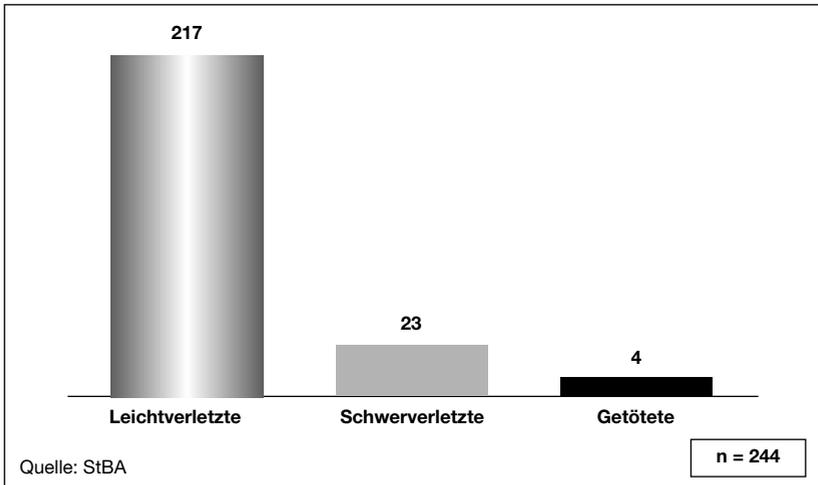


Bild 5: Verunglückte Kinder im Schulbus (0 mit 14 Jahre); Jahr 1999

geschriebene“ Sicherheitsgurte müssen jedoch benutzt werden. Im Bundesgesetzblatt Teil I S. 1159 vom 29. Mai 1998 wurden die gesetzlichen Neuregelungen zur Ausrüstungspflicht von Bussen mit Sicherheitsgurten veröffentlicht. Demnach müssen Busse über 3,5 t ab den folgenden Terminen mit Sicherheitsgurten ausgerüstet werden und es gilt damit die Angurtpflicht für Erwachsene und Kinder:

- Neue Bustypen ab 01.06.1998
- alle Bustypen (erstmal in den Verkehr kommende) ab 01.10.1999

Eine Nachrüstungsverpflichtung mit Sicherheitsgurten für bereits im Verkehr befindliche Busse besteht nicht.

Da wohl viele Schulbusse aus früheren Jahren (vor 1998) stammen, dürften in der Praxis sehr selten Sicherheitsgurte vorhanden sein, so dass selbst die isolierte Benutzung von Sicherheitsgurten (ohne spezielle Kinderschutzsysteme) auch heute noch nur in äußerst begrenztem Umfang möglich sein dürfte.

Prinzipiell ist aus Sicht der Unfallforschung und aus praktischen Überlegungen die bestehende gesetzliche Vorschrift zur Sicherung von Kindern in Bussen über 3,5 t zu akzeptieren.

Anders als bei Schulbussen über 3,5 t sieht es bei den kleineren Bussen bis zu 3,5 t aus. *Neue* Bustypen bis 3,5 t müssen ab 01.10.1999 (*alle* erstmals in

den Verkehr kommenden Busse bis 3,5 t ab 01.10.2001) mit Dreipunktgurten auf allen Sitzplätzen ausgerüstet sein und auf diesen Plätzen müssen dann auch – je nach Alter und Größe des Kindes – spezielle Kinderschutzsysteme verwendet werden.

Unabhängig davon, ob es sich um Busse über 3,5 t oder um Busse bis 3,5 t handelt, sind Linienbusse, die sowohl für den Einsatz im Nahverkehr als auch für stehende Fahrgäste gebaut sind, von der allgemeinen Ausrüstungsverpflichtung ausgenommen.

Aus Sicht der Fahrzeugtechnik ist jedoch – unabhängig von diesen Regelungen über die Benutzung der Erwachsenengurte – unbedingt zu fordern, dass im Schulbusverkehr jeweils nur so viele Kinder befördert werden dürfen, wie Sitzplätze vorhanden sind. Ein Schulbusverkehr mit Kindern, die im Gang stehen oder die, aus welchen Gründen auch immer, die vorhandenen Sitze nicht benutzen, muss strikt verboten werden. Die häufigsten Verletzungen aufgrund von Fahrmanövern (also ohne Kollision) sind *Sturzverletzungen*, wobei in zwei von drei Fällen Bremsungen zum Sturz des Insassen führen. Die auftretenden Verletzungen sind zwar in aller Regel nicht lebensbedrohlich, dennoch können auch sehr schwere Verletzungen auftreten.

Die Einhaltung einer Sitz-Benutzungspflicht sollte grundsätzlich durch eine Aufsichtsperson im Bus erreicht werden, entweder durch ältere Schüler bzw. Eltern oder durch besonders zu bestimmende „Schulbus-Lotsen“, die ebenfalls im Bus mitfahren sollten. Der Omnibusfahrer muss so weit wie nur irgend möglich von diesen Überwachungsaufgaben ferngehalten, bzw. befreit werden.

### *Kinder als Fußgänger*

Vor allem ältere Personen, aber auch Kinder bis zu 10 Jahren sind als Fußgänger besonders gefährdet: So sind rund 20 % aller verunglückten Fußgänger Kinder im Alter bis zu 10 Jahren, bei den getöteten Fußgängern gehören rund 6 % allein dieser Altersgruppe an.

Die in der Europäischen Kommission derzeit behandelten Vorschläge zum „Fußgängerschutz“ sollten, insbesondere hinsichtlich der Schutzbestimmungen für Kinder, umgehend realisiert werden.

Dies betrifft vornehmlich die Kopfaufschlagkriterien von Kindern an der Motorhaube und die Maßnahmen zur Verringerung von Beinverletzungen durch biomechanisch günstige Gestaltung der Pkw-Front bzw. des Stoßfängerbereiches. Bei der Gestaltung der Fahrzeugfront muss darauf geachtet werden, dass nicht durch eine zu steile Frontpartie des Pkw ein Bewegungs-

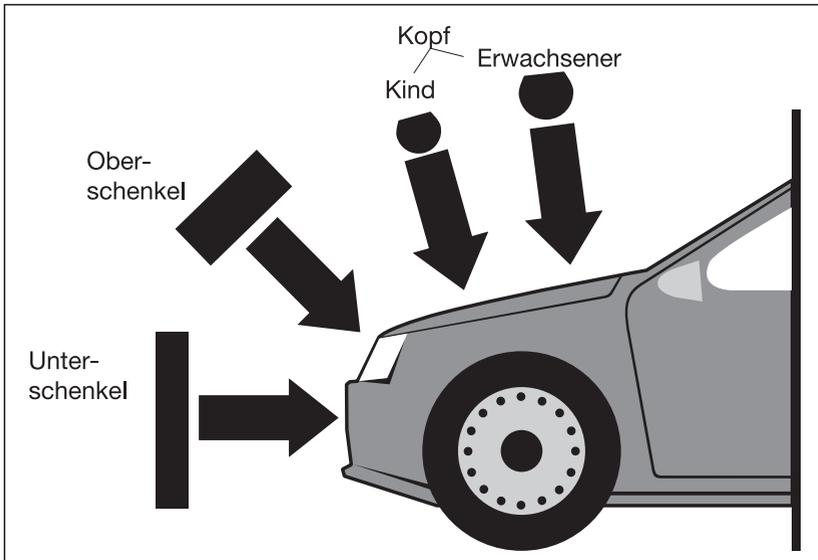


Bild 6: EEVC-Vorschlag eines Fußgängertests

ablauf begünstigt wird, der gerade für Kinder ein hohes Verletzungsrisiko birgt, indem das Kind nach vorne weggeschleudert wird und hart auf der Straße aufprallt. Es muss also künftig auf alle Fälle gesichert sein, dass die europäischen Vorschriften zum Fußgängerschutz nicht zu einer eventuell höheren Gefährdung von Kindern führen.

#### *Gefährdung durch Frontschutzbügel.*

Ein besonderes und leider zunehmendes Problem sind die sogenannten Frontschutzbügel, auch „Bull-Bars“ genannt.

Untersuchungen der Bundesanstalt für Straßenwesen brachten bereits 1995 das Ergebnis, dass „bei einem Unfall mit Kopfanprall eines Kindes an ein mit Frontschutzbügel ausgestattetes Geländefahrzeug bei 20 km/h mit gleichen Kopfbelastungen zu rechnen ist, wie bei einem Unfall mit 30 km/h mit einem Geländefahrzeug ohne Frontschutzbügel, bzw. mit 40 km/h mit einem normalen Pkw.“

Die Verwendung von starren Frontschutzbügeln muss daher generell für Neu- und Altfahrzeuge verboten werden, selbst wenn derartige gefährliche



**Gleiche Kopfbelastung:**

Geländewagen mit DSB:	20 km/h
Geländewagen ohne FSB:	30 km/h
Normaler Pkw:	40 km/h

Quelle: BAST, Winterthur

Bild 7: Gefährdung durch Frontschutzbügel (FSB)

Stahlkonstruktionen vor Jahren eine Zulassung erhielten. Es ist nicht zu akzeptieren, dass zwischenzeitlich eindeutig als gefährlich erkannte Frontschutzbügel, die für Kinder das Risiko schwerster/tödlicher Verletzungen schon bei geringer Kollisionsgeschwindigkeit mit sich bringen, nach wie vor auf unseren Straßen anzutreffen sind. Eine rechtliche Handhabe, um gefährliche Frontschutzbügel zu verbieten, ist in Deutschland derzeit nicht gegeben, doch gerade diese Situation müßte schnellstmöglich geändert werden. Dass dies möglich ist, hat die Schweiz bereits vor Jahren unter Beweis gestellt: Dort sind Frontschutzbügel nur noch zulässig, wenn sie bei Kollisionen, namentlich mit Fußgängern und Zweiradfahrern, keine zusätzliche Verletzungsgefahr darstellen. Diese Anforderung gilt seit dem 1. April 1996 für alle im Verkehr befindlichen Fahrzeuge. Das bedeutet, dass auch bei vor 1996 zugelassenen Fahrzeugen, die einen Frontschutzbügel besaßen, dieser im Nachhinein demontiert werden musste, es sei denn, er erfüllte oben genannte Anforderung.

Lediglich Frontschutzbügel, die aus nachgiebigem Material bestehen und entsprechend flexibel gelagert sind, so dass sie bei Fußgängerunfällen gleiche, eventuell sogar günstigere Belastungswerte als die normale Frontkontur erzielen, sollten heute noch zulassungsfähig sein. Ein kompletter Verzicht auf Frontschutzbügel sollte jedoch angestrebt werden.

### *Kinder als Radfahrer*

Die Verletzungsgefährdung von Kindern als Radfahrern ist besonders hoch, zumal Kinder wegen ihrer noch häufig unsicheren Fahrweise und auch einer riskanten spielerischen Benutzung des Rades häufiger in Stürze verwickelt sind als Erwachsene. Nach LIMBOURG sind bei Kindern erst mit 14 Jahren die Fähigkeiten zum sicheren Radfahren vollständig entwickelt.

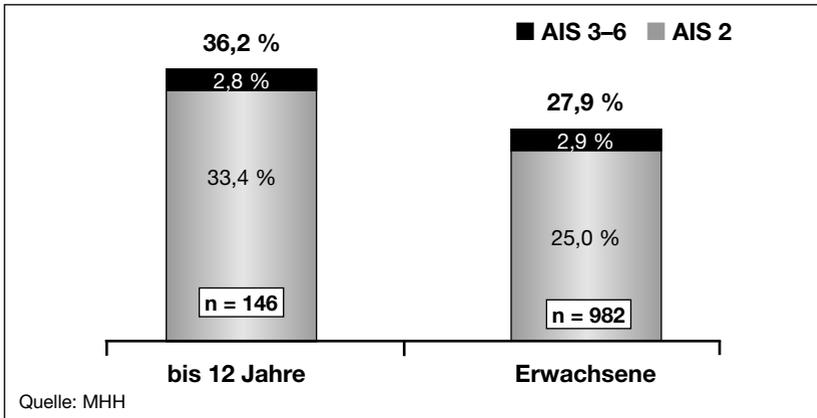


Bild 8: Verteilung der Verletzungsschwere (AIS 2+) des Kopfes bei verunglückten Radfahrern

Nach Verletzungen der unteren Extremitäten wird bei verunglückten Radfahrern der Kopf am zweithäufigsten verletzt; dies trifft sowohl für Erwachsene als auch für Kinder zu. Die Verletzungsschwere (AIS 2+) am Kopf liegt bei Kindern mit 36,2 % jedoch deutlich höher als bei Erwachsenen mit 27,9 %.

Für Kinder sollte daher die Verwendung von Radfahrerschutzhelmen gefordert werden. Eine Helmpflicht bis zum Alter von 14 Jahren erscheint gerechtfertigt und läßt sich mit einer ansonsten freiwilligen Verwendung von Radfahrerschutzhelmen in Einklang bringen, denn Kinder bis zum Alter von 14 Jahren weisen - neben anderen Defiziten - auch eine deutlich verlängerte Reaktionszeit auf, was die Unfallgefahr insgesamt erhöht.

Die Zubehörindustrie ist aufgefordert, verstärkt Kinderschutzhelme nicht nur anzubieten, sondern auch Sicherheitskampagnen durchzuführen und so die freiwillige Benutzung von Radfahrerschutzhelmen über ein eventuelles Obligatorium für Kinder bis zu 14 Jahren hinaus zu fördern.

Intensive Kampagnen müssen aber auch im Elternhaus und in der Schule einsetzen, so dass für Kinder die Benutzung von Radfahrerschutzhelmen endlich auch in Deutschland zu einer Selbstverständlichkeit wird.

Neben einer Erhöhung der passiven Sicherheit für Radfahrer (infolge des Tragens von Schutzhelmen) müßte aber auch die aktive Sicherheit der Räder optimiert werden. Dazu zählt eine Verbesserung der Bremsanlagen und vor allem auch der Fahrradbeleuchtung.

Entsprechend der amtlichen Statistik des Jahres 1999 waren 25 % aller technischen Mängel bei Fahrrad-Unfällen mit Personenschaden auf mangelhafte, bzw. defekte Bremsen zurückzuführen und 51 % auf Beleuchtungsmängel. Bei Kindern bis zu 14 Jahren war diese Relation umgekehrt: 45 % der technischen Mängel bei Fahrrad-Unfällen mit Personenschaden waren Bremsmängel (225 Fälle) und 30 % Mängel an der Beleuchtungsanlage (150 Fälle).

Moderne Beleuchtungsanlagen bieten eine wesentlich höhere Betriebssicherheit und sollten daher nicht nur bei Hightech-Rädern für Erwachsene, sondern auch bei Rädern für Kinder und Jugendliche zum Einsatz kommen. Unter „moderner Beleuchtungsanlage“ ist zum Beispiel zu verstehen: Speichen- oder Nabendynamo, bzw. „wetterfester“ Seitenläufer, Halogenscheinwerfer und Leuchtdiodenrücklicht, beide mit elektronischem Standlicht. Eine derartige Beleuchtung mit Standlichtfunktion ist zu fordern. Dadurch kann das Risiko, dass vor allem der jugendliche Radfahrer bei Dämmerung oder Dunkelheit zu einer ständigen Gefahrenquelle für sich sowie alle anderen Verkehrsteilnehmer wird, zwar nicht komplett vermieden, aber zumindest doch deutlich reduziert werden.

# Verkehrssicherheit für Kinder

## – Zur Situation der Verkehrserziehung in Deutschland –

Andreas Bergmeier, Dipl.-Pädagoge,  
Bettina Berg, M. A.,  
Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V., Bonn

Warum verunglücken Kinder im Straßenverkehr? Der Straßenverkehr ist ein komplexes System von Erwachsenen für Erwachsene, dem (kleine) Kinder aufgrund ihrer körperlichen, geistigen und psychischen Fähigkeiten nicht gewachsen sind. Um nur einige Beispiele zu nennen: Sie sind viel zu klein, um über parkende Fahrzeuge hinwegzusehen, ihr Blickfeld ist kleiner als das von Erwachsenen, auch können sie nicht ohne weiteres orten, aus welcher Richtung Geräusche kommen. Sie haben einen starken Bewegungsdrang, und ihre Konzentrationsfähigkeit ist noch mangelhaft entwickelt. Die im Straßenverkehr unerlässliche Fähigkeit, komplexe Mehrfachaufgaben auszuführen, erwerben sie erst nach und nach. Auch ein vorausschauendes Gefahrenbewusstsein muss sich erst mit dem Hineinwachsen ins Jugendlichenalter entwickeln.

Dies sind nur einige Beispiele, die belegen, dass Kindergartenkinder nicht und (Grund)Schulkinder nur bedingt „verkehrstauglich“ sind. Dennoch wachsen sie von Anfang an mit dem Verkehr auf, nehmen an ihm teil, sind ihm ausgesetzt, ja oft ausgeliefert. Ihre Freiräume werden durch den Verkehr bestimmt und begrenzt. Kinder sind von klein auf Verkehrsteilnehmer, obwohl sie zu einer sicheren aktiven Teilnahme nicht fähig sind. Als Mitfahrer im Auto ihrer Eltern nehmen Kinder von Anfang an passiv am Verkehr teil und sind hier einem hohen Risiko ausgesetzt, das durch die richtige Verwendung geeigneter Schutzsysteme entscheidend verringert werden kann.

Prinzipiell gibt es zwei Ansätze, das Leben der Kinder im Verkehr sicherer zu gestalten:

- Durch gezielte Veränderungen der äußeren Umstände, also der technischen und rechtlichen Bedingungen der Verkehrsteilnahme von Kindern sowie des Verhaltens der erwachsenen (motorisierten) Verkehrsteilnehmer, kann versucht werden, sie dort zu schützen, wo sie besonders gefährdet sind und auf diese Weise darauf hingearbeitet werden, ihnen eine gleichberechtigte Verkehrsteilnahme zu ermöglichen.
- Zum anderen kann eine gezielte und systematische Verkehrserziehung sie befähigen, so sicher wie möglich am Straßenverkehr teilzunehmen.

Der eine Ansatz kommt ohne den anderen nicht aus, will man größtmögliche Verkehrssicherheit von Kindern erreichen. Erst die Verzahnung von Maßnahmen der Verhaltens- und Verhältnisprävention führt dazu, das Unfallrisiko von Kindern deutlich zu verringern.

Bevor die Aufgaben und Ziele von Verkehrserziehung in diesem Kontext näher erläutert werden, ein

### *Blick auf die Statistik*

1999 verunglückten insgesamt 49 184 Kinder unter 15 Jahren im Straßenverkehr in Deutschland. 317 von ihnen kamen dabei ums Leben, 10 405 wurden schwer verletzt, so dass sie häufig lebenslang mit den Folgen des Unfalls zu kämpfen haben.

Die Risiken, denen Kinder im Laufe ihrer Entwicklung hauptsächlich ausgesetzt sind, ändern sich mit dem Lebensalter. So verunglücken Kinder unter 6 Jahren zu 55 % im Pkw, meist dem der eigenen Eltern, zu 32 % als Fußgänger und zu 9,7 % als Radfahrer. Kinder zwischen 6 und 9 Jahren verunglücken etwa gleichermaßen als Fußgänger (35 %), Mitfahrer im Auto (32 %) und als Radfahrer (30 %), wobei der Fußgängerunfall leicht überwiegt. Der Risikogipfel bei den Fußgängerunfällen insgesamt liegt bei den 7- bis 8-Jährigen. Kinder ab 10 Jahren verunglückten zu 49% als Fahrradfahrer, zu 26 % als Pkw-Insassen und zu 19 % als Fußgänger.

Hinsichtlich des Unglückszeitpunktes bei den Fußgänger- und Radfahrer-Unfällen weist die Statistik aus, dass die Zeit des Schulbeginns zwischen 7 und 8 Uhr eine sehr unfallträchtige ist (9,7 % der Verunglückten), jedoch deutlich übertroffen wird durch die (Freizeit-)Unfälle am Nachmittag zwischen 16 und 18 Uhr: Jedes vierte Kind dieser Gruppe kam um diese Zeit zu Schaden.

Der Anteil der Kinder, die in Bussen - zum Teil in Schulbussen - verunglückten, ist bezogen auf die Gesamtheit der Kinderunfälle 1999 gering: 855 Kinder kamen hier zu Schaden, was einem Anteil von 1,8 % entspricht. Statistisch gesehen ist die Mitfahrt im Bus die sicherste Art der Verkehrsteilnahme für Kinder.

Die meisten Kinder 1999 kamen als Mitfahrer im Auto ums Leben, insgesamt 139 Kinder. Trotz dieser traurigen Tatsache kann festgehalten werden, dass hier seit der Einführung der Sicherungspflicht im Jahre 1993, als noch 177 Kinder im Auto starben, kontinuierliche Erfolge erzielt wurden. Dies lässt sich auch an den Sicherungsquoten ablesen. Inzwischen werden laut Erhebungen der Bundesanstalt für Straßenwesen Kinder bis etwa 5

Jahre zu 97 % altersgemäß in Kinderrückhaltesystemen gesichert. Bei den 6- bis 12-jährigen Kindern, für die die Sicherungspflicht in Kinderrückhaltesystemen ebenfalls gilt, sind die Sicherungsquoten jedoch nach wie vor unbefriedigend: 69 % der Kinder fahren ohne Kinderrückhaltesystem, 13 % sind gar nicht gesichert, also auch nicht mit dem Erwachsenengurt angeschnallt.

### *Aufgaben und Ziele der Verkehrserziehung*

Was kann Verkehrserziehung leisten, was sollte sie leisten? Ziele und Anspruch verkehrspädagogischer Bemühungen allein vom statistischen Risiko abzuleiten, würde zu kurz greifen. Dementsprechend werden bei den maßgeblichen Konzepten in Deutschland die Inhalte der Verkehrserziehungsmaßnahmen nicht nur hieraus abgeleitet. Gemeinsam ist den theoretischen Konzepten für die verschiedenen Altersstufen der langfristig wirkende Präventionsgedanke, der auf eine systematische Erweiterung der Handlungskompetenz im Straßenverkehr abzielt – sowohl auf die Fähigkeit, gefährliche Situationen zu meistern und zu bewältigen als auch auf eine Mobilitätserziehung im Sinne einer sinnvollen Verkehrsmittelwahl.

#### *a) Vorschulerziehung*

Im vorschulischen Bereich ist das Programm „Kind und Verkehr“ des Deutschen Verkehrssicherheitsrates und seiner Mitglieder mit jährlich ca. 170 000 in Elternabenden erreichten Eltern von Kindergartenkindern das bei weitem größte Verkehrserziehungsangebot. Als erklärte verkehrspädagogische Ziele sind hier zu nennen:

- Eltern sollen befähigt werden, ihre Kinder von klein auf systematisch und altersgemäß an eine sichere Verkehrsteilnahme heranzuführen.
- Eltern sollen zu einer altersgerechten Auswahl von Spiel- und Aufenthaltsräumen für ihre Kinder befähigt werden.
- Eltern sollen über die Gefahren für Kinder bei der Mitfahrt im Pkw aufgeklärt und zu einer korrekten Benutzung von Kinderrückhaltesystemen befähigt werden.

Die derzeit stattfindende Überarbeitung des Programmes ergänzt die Zielstellung in einigen Punkten:

- Elemente, die es Eltern und Kindern ermöglichen, gestaltend auf ihr Wohnumfeld Einfluss zu nehmen bzw. die Eltern als Experten für eine Verkehrsgestaltung im Interesse ihrer Kinder einbeziehen, sollen ergänzend neben Elementen der Spielbereichssicherung treten. Auf diese Weise lassen sich

die oben genannten Ansätze der Verhaltens- und Verhältnisprävention verzahnen.

- Im Sinne einer stärkeren Betonung eines weiter gefassten Begriffes von Mobilitätserziehung soll die Bedeutung des früh geprägten Verkehrsverhaltens stärker mitthematisiert werden.

### *b) Schulische Verkehrserziehung/Schulalter*

Für den schulischen Bereich formuliert ein Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7.7.1972 in der Fassung vom 17.6.1994 Ziele und Aufgaben der Verkehrserziehung. In dem Papier „Empfehlung zur Verkehrserziehung in der Schule“ heißt es: „(...) Die Schule muss es sich daher zur Aufgabe machen, verkehrsspezifische Kenntnisse zu vermitteln und die für reflektierte Mitverantwortung in der Verkehrswirklichkeit erforderlichen Fähigkeiten und Haltungen fördern. Verkehrserziehung beschränkt sich nicht nur auf das Verhalten von Schülerinnen und Schülern und auf ihre Anpassung an bestehende Verkehrsverhältnisse; sie schließt vielmehr auch die kritische Auseinandersetzung mit Erscheinungen, Bedingungen und Folgen des gegenwärtigen Verkehrs und seiner künftigen Gestaltung ein. Verkehrserziehung in der Schule leistet insofern Beiträge gleichermaßen zur Sicherheitserziehung, Sozialerziehung, Umwelterziehung und Gesundheitserziehung.“ Nach dieser Empfehlung ist Verkehrserziehung Teil des Unterrichts- und Erziehungsauftrags der Schule, sie wird für alle Schularten und Schulstufen in dem oben zitierten Kontext gesehen und fächerübergreifend integriert. Schulstufenspezifische Schwerpunkte, Methoden und der für die Klassen 1-10 vorgesehene Stundenumfang werden in der Empfehlung aufgeführt; eine Aufnahme der Verkehrserziehung in die Lehrerausbildung (Hochschule und Studienseminar) und Lehrerfortbildung wird gefordert. Die Zusammenarbeit mit außerschulischen Institutionen wird ausdrücklich hervorgehoben.

Für den Primärbereich werden eine umfassende psychomotorische Erziehung, das Schulwegtraining und die Radfahrausbildung als Aufgaben explizit erwähnt. Für die Sekundarstufe I werden als Inhalte in erster Linie sicheres und verantwortungsbewusstes Rad- und Mofafahren genannt, für die Sekundarstufe II steht der Umstieg auf das Auto und die damit verbundenen Probleme im Vordergrund, daneben allgemeine vertiefende physikalische, ökonomische, ökologische und psychologische Aspekte des Verkehrsthemas.

## *Verkehrserziehung in der Praxis*

Im folgenden soll für die verschiedenen Altersgruppen die praktische Umsetzung der oben beschriebenen Konzepte dargelegt werden, wobei im Rahmen dieses Vortrages kein vollständiger Überblick über die Angebote der verschiedenen Maßnahmeträger in Deutschland geboten werden kann. Es geht lediglich darum, beispielhaft unter Erwähnung bundesweit umgesetzter Angebote die gängige Praxis aufzuzeigen.

### *a) Vorschulerziehung*

Verkehrserziehung sollte so früh wie möglich beginnen, um die Kinder langsam und systematisch an eine sichere Verkehrsteilnahme heranzuführen. Die wichtigsten und besten Verkehrserzieher für Kinder sind ihre Eltern. Das Programm „Kind und Verkehr“ des Deutschen Verkehrssicherheitsrates und seiner Mitglieder trägt diesen beiden Prämissen durch die Form seiner Umsetzung Rechnung. Bundesweit führen jährlich rund 1 000 Moderatoren der DVR-Mitglieder ACE, ADAC, ADV, ARCD, Bruderhilfe und Deutsche Verkehrswacht etwa 9 000 Veranstaltungen mit Eltern von Kindern im Kindergartenalter durch. Auf diese Weise erreicht das Programm „Kind und Verkehr“ derzeit etwa 20 bis 25 % der Eltern eines Jahrganges in direkter persönlicher Ansprache. Die Eltern setzen sich in einer etwa zweistündigen, teilnehmerzentrierten Veranstaltung mit der Problematik des eigenen Kindes im Straßenverkehr auseinander. Bei der derzeit anstehenden Überarbeitung des Programmes wird angestrebt, den Zeitpunkt der Konfrontation mit der Thematik Verkehrserziehung durch das Programm noch einmal nach vorne zu verlagern, also möglichst Eltern von Kleinkindern bereits im Rahmen der Vorsorgeuntersuchungen der Kinderärzte zu erreichen und den Zeitpunkt der Elternveranstaltungen eindeutiger als bisher am Beginn der Kindergartenzeit zu plazieren. Des weiteren wird ein Ausbau der Programmreichweite angestrebt. Zwar ist „Kind und Verkehr“ mit derzeit etwa 170 000 oder einem Viertel eines Jahrgangs in persönlicher Ansprache erreichten Erziehungsberechtigten auch im internationalen Vergleich das reichweitenstärkste Präventionsprogramm seiner Art, dennoch bleibt die Tatsache, dass etwa 75 % der Eltern nicht erreicht werden. Hier sollen künftig neben die personale Kommunikation Formen der medialen Ansprache treten, die Eltern erreichen, die nicht zur Teilnahme an „Kind und Verkehr“-Veranstaltungen zu motivieren sind.

Das Programm „Kind und Verkehr“ motiviert Erzieherinnen, die Elternarbeit zu unterstützen und die Durchführung von Elternabenden anzuregen. Darüber hinaus bietet die Deutsche Verkehrswacht in einigen Bundeslän-

dern Erzieherinnen-Seminare an, die inhaltlich auf „Kind und Verkehr“ abgestimmt sind; daneben Erzieherinnen-Fortbildungen im Rahmen des die psychomotorischen Grundlagen fördernden Programmes „move it“. Als Manko bleibt festzuhalten, dass es in der Vergangenheit trotz Bemühungen von DVR, Deutscher Verkehrswacht und anderen nicht gelungen ist, das Thema Verkehrserziehung verpflichtend in der Erzieherinnen-Ausbildung zu verankern.

Neben Eltern und Erzieherinnen nehmen in Deutschland Polizeibeamte Verkehrserziehungsaufgaben in den Kindergärten mit den Kindern wahr. In den meisten Fällen besteht hier eine enge inhaltliche, nicht selten auch personelle Verzahnung mit dem Programm „Kind und Verkehr“. Derzeit zeichnet sich in mehreren Bundesländern die Tendenz ab, das Engagement der Polizei in diesem Bereich zugunsten anderer Aufgaben deutlich zurückzuführen. Dies erscheint für die Gesamtsituation der vorschulischen Verkehrserziehung problematisch, insbesondere aber auch für „Kind und Verkehr“: Eine beachtliche Teilgruppe der Programm-Moderatoren sind Polizeibeamte, die entweder unentgeltliche Veranstaltungen während ihrer Dienstzeit oder mit einer Nebentätigkeitserlaubnis durch eine Aufwandsentschädigung honorierte Veranstaltungen in ihrer Freizeit durchführen. Fällt dies weg, bedeutet das einen empfindlichen Einbruch für das Programm.

### Kinder als Fußgänger

Etwa zwei Drittel der Programmveranstaltungen finden zum Thema „Kinder als Fußgänger“ statt. Die Eltern setzen sich unter Anleitung des Moderators mit den entwicklungspsychologischen Voraussetzungen der Verkehrsteilnahme ihres Kindes auseinander. Davon abgeleitet wird die Definition sicherer Spielbereiche im Wohnumfeld und die Beschreibung besonderer Gefahrensituationen in diesem. Mit einem Übungsprogramm erhalten die Eltern leicht verständliche Handlungsanweisungen, wie sie Verkehrserziehung in die alltäglichen Wege mit ihrem Kind integrieren können und wie sie Übungen mit fortschreitendem Alter des Kindes aufeinander aufbauen können.

### Kinder als Radfahrer

Der Veranstaltungstyp „Kinder als Radfahrer“ wird etwa in einem Drittel der „Kind und Verkehr“-Elternveranstaltungen umgesetzt. Darin geht es zunächst um die entwicklungspsychologischen Bedingungen des kindlichen Radfahrens und die Frage, wann mit dem Radfahren begonnen werden soll. Der Roller wird als sinnvolle Alternative und psychomotorisches Übungsgerät propagiert. Außerdem erfahren Eltern, welchen technischen

Standards ein sicheres Kinderfahrrad genügen sollte, welche Bedeutung ihrem Vorbildverhalten zukommt und wie sie die Fahrfähigkeiten ihres Kindes beurteilen können. Die Definition sicherer Spielräume für kleine Radfahrer ist ebenso ein wichtiges Thema. Auf ein explizites Übungsprogramm wurde bislang verzichtet, da eine sichere Verkehrsteilnahme von Vorschulkindern mit dem Fahrrad in keinem Fall erreicht werden kann.

#### Kinder als Mitfahrer im Pkw

Wie bereits skizziert, verunglücken Kinder dieser Altersgruppe in erster Linie als Mitfahrer im Auto. Daher ist das Thema verpflichtender Bestandteil aller „Kind und Verkehr“-Elternveranstaltungen, sowohl der Fußgänger- als auch der Radfahrer-Elternabende. Die Eltern werden detailliert über die Sicherungspflicht und die Sicherungsnotwendigkeit informiert und erhalten in Form der Broschüre „Geschnallt?“ weitergehende schriftliche Informationen (dies trifft auch für die anderen Themen zu).

Neben dieser persönlichen Information durch die Moderatoren erfolgt zu dem Thema Sicherung im Auto durch das Programm „Kind und Verkehr“, aber auch durch andere Präventionsanbieter eine breit angelegte mediale Information der Zielgruppe, daneben eine erlebnisorientierte Information im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen, wo Demonstrationen mit sogenannten Gurtschlitten stattfinden. Da sich für die Altersgruppe der Vorschulkinder die Sicherung in Kinderrückhaltesystemen nahezu vollständig durchgesetzt hat, die Qualität der Sicherung aber zu wünschen übrig läßt – die Fehlbedienungsquote bei Kindersitzen liegt nach Untersuchungen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft bei rund 60% –, legt der DVR den Schwerpunkt der Präventionsarbeit nun stärker als bisher auf die Sicherungsqualität denn auf die Quantität. Besonders wichtig scheint in diesem Zusammenhang auch, die Qualität der Beratung beim Verkauf von Kinderrückhaltesystemen nachhaltig zu verbessern. Der DVR hat daher im letzten Jahr einen Informationsschwerpunkt bei Baby- und Kinderfachgeschäften gesetzt. Zusätzlich erscheinen aber gezielte Qualifizierungsmaßnahmen des Personals nötig. Nach wie vor ist die Sicherung von Kindern im Auto technisch bzw. praktisch noch so kompliziert, dass viele Eltern ohne Hilfestellung nicht zurechtkommen.

Wesentlich problematischer ist das Thema „Mitfahren im Auto“ für die Altersgruppe der Schulkinder, für die die Notwendigkeit einer zusätzlichen Sicherung bislang offensichtlich nicht überzeugend kommuniziert werden konnte. Aufklärung gezielt für Eltern 6- bis 12-jähriger ist notwendig, auch insbesondere zum Thema Fahrgemeinschaften und zur Mitnahme fremder Kinder. Aber auch die gezielte Ansprache der Kinder selbst, die in dieser Frage einen erheblichen Einfluss ausüben, ist von großer Bedeutung. Das

Thema „Sicherung im Auto“ müsste in stärkerem Maße in die schulische Verkehrserziehung Eingang finden.

### *b) Schulische Verkehrserziehung/Schulalter*

#### Primarbereich

Der DVR-Ausschuss für außerschulische und schulische Verkehrserziehung hat im Rahmen einer Vorstandsvorlage im Herbst 1997 eine Art Bestandsaufnahme der schulischen Verkehrserziehung vorgenommen, nachdem er zuvor eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema installiert hatte. Er kommt in dieser (vom Vorstand des DVR verabschiedeten) Vorlage zu dem Schluß: „Im Primarbereich ist Verkehrserziehung relativ gut integriert. Die Standardthemen »Schulwegsicherheit« und »Radfahren/Radfahrprüfung« werden in allen Grundschulen behandelt. Der Bereich Sicherheitserziehung hat auf dieser Schulstufe eine notwendige Priorität. Die Schülerinnen und Schüler sind motiviert, Eltern arbeiten in der Regel engagiert mit und die Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern (Polizei, Verkehrswachtern, ADAC und anderen Verbänden) ist im allgemeinen gut. Verkehrserziehung wird von den Lehrerinnen und Lehrern des Primarbereichs als ein Element des Unterrichts- und Erziehungsauftrages i. S. der KMK-Empfehlung akzeptiert“.

Bei den zitierten Angeboten außerschulischer Partner bzw. Verbände zum Thema Schulwegsicherheit sind beispielsweise (und unter anderen) die Materialien der Aktion „Schulweg-Start“ der Deutschen Verkehrswacht, der Schulweg-Ratgeber des ADAC, ein Elternleitfaden zum sicheren Schulweg des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft sowie der Programm-Baustein „Kinder unterwegs“ des Deutschen Verkehrssicherheitsrates zu nennen. Im Zusammenhang mit letzterem sei nochmals an ein eingangs erwähntes Problem erinnert: Der größere Teil der Kinder(fußgänger)unfälle ereignet sich nicht auf dem Schulweg, sondern nachmittags in der Freizeit beim Spielen. Dieser Problematik versucht „Kinder unterwegs“ Rechnung zu tragen. Bei aller notwendigen Konzentration auf den Schulweg und das Schulwegtraining sollte diesem Faktum insgesamt größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die in der Grundschule stattfindende Radfahrausbildung wird seit jeher im wesentlichen getragen durch die Materialien und Konzepte des Jugendwerkes der Deutschen Shell und der Deutschen Verkehrswacht, es existieren darüber hinaus auch andere Angebote wie beispielsweise das Projekt Jugendverkehrsabzeichen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrserzieher.

## Sekundarbereich

Für den Bereich der Sekundarstufe I, für den die KMK-Empfehlung ja schwerpunktmäßig die fächerintegrierte Behandlung verschiedenster Aspekte des Rad- und Mofafahrens vorsieht, existieren ebenfalls zahlreiche Programmangebote und Unterrichtshilfen. Beispielhaft erwähnt sei das Material Radfahren 5-10 der Deutschen Verkehrswacht sowie deren Mofakursangebote, Angebote, die zwischen schulischer und außerschulischer Umsetzung angesiedelt sind, wie die von verschiedenen Partnern wie ADAC, ACE, ADFC und anderen veranstalteten Fahrradturniere und vieles mehr.

Gesondert erwähnt werden soll für diese Altersgruppe das Thema Schulbus: Wie oben erläutert, liegt hier zwar unfallstatistisch gesehen keine besondere Problematik, das Thema erscheint aber dennoch aus mehreren Gründen verkehrspädagogisch relevant: Die Situation in der Schulbusbeförderung stellt für die betroffenen Schüler häufig eine außerordentliche psychologische Belastung dar, da es sich in der Praxis nicht selten um eine Art „Kampfsituation“ zwischen den Schülern bzw. zwischen Schülern und Busfahrern handelt. Die in der KMK-Empfehlung geforderte Sozialerziehung ist hier in besonderem Maße gefragt. Da es sich beim Busfahren um eine besonders sichere und darüber hinaus umweltfreundliche Art der Verkehrsteilnahme handelt, sollte die Nutzung dieses Verkehrsmittels durch die Schüler (und die späteren Erwachsenen) sinnvollerweise eher gefördert denn verleidet werden. Derzeit existieren keine generell verfügbaren Materialien zur Schulbusthematik von den in der KMK-Empfehlung erwähnten außerschulischen Partnern; es sind aber bemerkenswerte Initiativen mit Lehrmaterialien für den Unterricht und Busfahrer-Schulungskonzepten von einzelnen Verkehrsbetrieben und Busunternehmen vorgelegt worden, die in die richtige Richtung weisen.

Insgesamt kam der DVR-Ausschuss für außerschulische und schulische Verkehrserziehung in seiner Bestandsaufnahme für die Sekundarstufe zu keiner befriedigenden Einschätzung: „Die Praxis in den Schulformen der Sekundarstufe I und II und der beruflichen Schulen entspricht jedoch nicht annähernd den Ansprüchen, die die KMK-Empfehlung zur Verkehrserziehung an die Schulen stellt. Seit Jahren wird festgestellt, dass der Unterricht weitgehend unsystematisch sei und Züge der Beliebigkeit und Unvollständigkeit aufweise. Untersuchungen der Bundesanstalt für Straßenwesen und Erfahrungen aus der Unterrichtspraxis bestätigen diese Einschätzung.“

Schulische Verkehrserziehung im Bereich der Sekundarstufe erscheint, folgt man dieser Einschätzung, also stark verbesserungsbedürftig. Offen-

kundig mangelt es nicht an Materialangeboten außerschulischer Partner der Verkehrserziehung. Dennoch sollte der Schule nicht ausschließlich der „Schwarze Peter“ in dieser Situation zugeschoben werden, da den Schulen in den letzten Jahren immer mehr gesamtgesellschaftliche Problemfelder zur fächerübergreifenden Behandlung und Lösung zugeschoben wurden. Es müssen also neue, pragmatische Ansätze gefunden werden.

# Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?

Dr. Barbara Röwer\*, Leitende Ministerialrätin,  
Justizministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

## *Einleitung*

Das Thema „Fahrverbot“ ist dem Deutschen Verkehrsgerichtstag nicht unbekannt. Während indes bei früheren Erörterungen, so zuletzt anlässlich des 35. Deutschen Verkehrsgerichtstages, die straßenverkehrsrechtlichen Auswirkungen des - verwaltungsbehördlichen oder strafrechtlichen - Fahrverbotes im Mittelpunkt standen, geht es dieses Mal um die Frage, ob das strafrechtliche Fahrverbot seiner verkehrsrechtlichen Bindungen entkleidet und als Sanktion auch bei allgemeiner Kriminalität eingesetzt werden soll.

Dahingehende Überlegungen haben auf dem 59. Deutschen Juristentag 1992 in Hannover zu einem Vorschlag von Schöch geführt, das Fahrverbot als selbstständige Hauptstrafe auch als Reaktion auf allgemeine Straftaten zur Verfügung zu stellen<sup>1</sup>. Dieser Vorschlag fand unter den Referenten Befürworter<sup>2</sup>; die strafrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentags lehnte ihn jedoch mit deutlicher Mehrheit ab<sup>3</sup>.

Ein rasches Ende war der Idee eines Fahrverbotes als Sanktion auch bei Nicht-Verkehrsstraftätern damit indes nicht beschieden. Nach anfänglichem Zögern - die Politik griff (nur) die den Anwendungsbereich des Fahrverbotes nach § 44 StGB unverändert lassenden Vorschläge des 59. DJT auf<sup>4</sup> - hat der Vorschlag neben Gegnern<sup>5</sup> zunehmend Befürworter sowohl in Fachkreisen<sup>6</sup> als auch in der Politik<sup>7</sup> gefunden.

---

\* Die Verfasserin gehörte der Kommission des Bundesministeriums der Justiz zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems an; das Thema des Vortrages ist Gegenstand ihrer Dissertation Universität zu Köln 2000.

1 „Empfehlen sich Änderungen oder Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug?“ Gutachten C, Verhandlungen des 59. DJT, Bd. I, C 116 ff.

2 So Stöckel, Verhandlungen des 59. DJT, Bd. II, O 23, 33 f.; ablehnend: Robra, Bd. II, O 7, 17, 156 f.; Danckert Bd. II, O 39, 46.

3 Abstimmungsergebnis: 18 Ja-, 48 Nein-Stimmen und 5 Enthaltungen; Verhandlungen des 59. DJT Bd. II, O 177.

4 Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen BR-Drs. 204/95; Gesetzentwurf der SPD-Fraktion BT-Drs. 12/6141 und BT-Drs. 13/4462; Gesetzentwurf des Bundesrates BT-Drs. 14/761.

5 Beck DAR 1992, 439; Bönke DAR 2000, 385, 387; Kulemeier NZV 1993, 212; Streng ZStW 111 (1999) 827, 851 ff.; Weßlau StV 1999, 278, 285.

6 Präsidium des Deutschen Richterbundes DRiZ 1999, 210; Dünkel/Spieß BewHi 1992, 131 f.; Heghmanns ZRP 1999, 297, 299; Roxin, Zipf-Gedächtnisschrift 135, 146.

7 Schelter Focus 39/2000 S. 78; Schily ZRP 1998, 235, 236; ablehnend: Mertin FOCUS 39/2000 S. 78.

Auch die vom Bundesministerium der Justiz Ende 1997 eingesetzte Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems hat das Thema erörtert. Sie hat den Vorschlag, das Fahrverbot als Reaktion auch auf allgemeine Straftaten vorzusehen, verworfen und sich - lediglich - für eine Aufstufung des Fahrverbotes zur Hauptstrafe bei Straßenverkehrsdelikten und den sog. Zusammenhangstaten ausgesprochen sowie vorgeschlagen, die Zusammenhangstaten gesetzlich zu konkretisieren<sup>8</sup>. Das Bundesministerium der Justiz hat diese Vorschläge der Kommission in den seit kurzem vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts unverändert aufgenommen.

Damit entfällt nicht die Notwendigkeit, sich mit dieser Thematik zu befassen. Auf Initiative des Bayerischen Landtags hat der Freistaat Bayern bereits im vergangenen Jahr einen Gesetzesantrag dem Bundesrat vorgelegt, der u. a. eine Aufstufung des Fahrverbotes zur Hauptstrafe und seine Öffnung für alle Arten von Straftaten vorsah<sup>9</sup>. Die Bayerische Initiative ist aus anderen Gründen im Bundesrat gescheitert<sup>10</sup>. Die das Fahrverbot betreffenden Vorschriften sind aber Gegenstand einer erneuten Gesetzesinitiative Bayerns<sup>11</sup>. Es liegt des Weiteren eine Gesetzesinitiative des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor, die - ebenso wie gescheiterte Anträge mehrerer Bundesländer zu einer Entschließung des Bundesrates zur wirksameren Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>12</sup> - in der Öffnung des Fahrverbotes für alle Straftaten einen wirksameren Schutz vor rechtsradikalen Jugendlichen und erwachsenen Gewalttätern sehen<sup>13</sup>.

Die Erörterung, ob das Fahrverbot des § 44 StGB als staatliche Reaktion auch bei allgemeiner Kriminalität Anwendung finden soll, ist Teil der seit längerer Zeit geführten Diskussion über eine Erweiterung des geltenden strafrechtlichen Sanktionensystems. Überfüllte Gefängnisse, ein hoher Anteil kurzer Freiheitsstrafen an den verhängten Freiheitsstrafen<sup>14, 15</sup>, Schwierigkeiten bei der Vollstreckung von Geldstrafen mit der Folge der Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen sowie eine unzureichende Ausschöpfung des Strafrah-

---

8 Abschlussbericht S. 35; Abschlussbericht - ohne Referate - über Homepage des BMJ <http://www.bmj-bund.de> unter „Gesetzgebungsvorhaben“ abrufbar; vorgeschlagener Gesetzeswortlaut abgedruckt bei Bönke, vgl. Fn. 5.

9 BR-Drs. 449/99.

10 BR-Drs. 449/1/99 und BR-Drs. 449/99 Beschluss.

11 BR-Drs. 673/00.

12 BR-Drs. 564/00 Beschluss.

13 BR-Drs. 759/00.

14 Heinz ZStW 111 (1999) 461, 488; ders. BewHi 1984, 13, 19; Dolde/Rößner ZStW 99 (1987) 424, 427.

15 1997 gehörten immerhin knapp 40 % der verhängten Freiheitsstrafen zu den Freiheitsstrafen unter sechs Monaten.

mens bei der Geldstrafe lassen nach alternativen ambulanten Sanktionen suchen.

### *Fahrverbot als Reaktion auf allgemeine Kriminalität?*

Das Fahrverbot des § 44 StGB scheint in hervorragender Weise als ambulante Sanktion geeignet. Von seiner Konzeption her als „Denkzettel- und Besinnungsstrafe“ ist das Fahrverbot in erster Linie spezialpräventiv ausgerichtet, darf aber auch generalpräventive Zwecke verfolgen<sup>16</sup>. Als Sanktion ist es zudem relativ kostengünstig, weniger einschneidend für den Straftäter als die Freiheitsstrafe und zudem ohne deren negative Folgen.

Es liegt nahe, eine solch kostengünstige und spezialpräventiv wirksame ambulante Sanktion auch für die allgemeine Kriminalität nutzbar zu machen. Den Befürwortern einer derartigen Lösung kann insoweit zugestimmt werden, dass das Fahrverbot als Hauptstrafe außerhalb des Verkehrsstrafrechts eine zweckdienliche, d. h. den anerkannten Strafzwecken dienliche Sanktionierung darstellt. Bei der Bedeutung, die das Auto für die meisten Menschen heutzutage hat, vermag auch ein Fahrverbot, dass aus seiner Funktion als Denkzettel- und Besinnungsstrafe für leichtsinnige oder nachlässige Kraftfahrer herausgelöst ist, aufgrund seiner demütigenden und die persönliche Mobilität beschränkenden Wirkung auf den Täter abschreckend wirken. Durch das Verbot, sein Kraftfahrzeug im Straßenverkehr zu führen, kann neben dem Nachdenken über die Folgen einer Straftat die Besserung des Täters dadurch begünstigt werden, dass er wegen des erzwungenen Verzichts auf das Kraftfahrzeug seine Lebensweise anders gestaltet.

Ferner wird man eine generalpräventive Wirkung, für den Bereich des Verkehrsstrafrechtes unzweifelhaft vorhanden, dem Fahrverbot auch bei allgemeinen Straftaten nicht absprechen können. Bei ungefährer Kenntnis der Bevölkerung über strafrechtliche Konsequenzen wird das Fahrverbot als Sanktion auf Straftaten nach einer Übergangszeit genau so im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sein wie dies bei anderen Sanktionen der Fall ist.

Zudem stellt das Verbot, zeitweilig nicht am Straßenverkehr teilnehmen zu können, ein Übel dar, welches bei entsprechender Dauer durchaus auch dem Gedanken des Schuldausgleichs - dem dritten Strafzweck neben Spezial- und Generalprävention - Rechnung tragen kann.

---

<sup>16</sup> Geppert/LK 11. Aufl. § 44 Rdn. 30; Schönke/Schröder/Stree § 44 Rdn. 1; Schreiber SK § 44 Rdn. 3; BayObLG MDR 1967, 510.

*Verfassungsrechtliche Zulässigkeit  
eines Fahrverbotes bei allgemeiner Kriminalität*

Eine strafrechtliche Sanktion „Fahrverbot“ außerhalb des Verkehrsstrafrechts begegnet jedoch nach meiner Auffassung durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken<sup>17</sup>. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln<sup>18</sup>. Eben dieser Gleichheitssatz wird bei Öffnung des Fahrverbotes für alle Straftaten verletzt. Denn anders als eine Geld- oder Freiheitsstrafe, die bei jedem Bürger gleichermaßen angeordnet werden kann, kann das Fahrverbot nur bei demjenigen Straftäter verhängt werden, der im Besitz einer Fahrerlaubnis ist.

Es stellt mithin bei Straftaten, die nicht Verkehrsstraftaten sind, eine „Sonderstrafe“ für Kraftfahrer dar, die sich sachlich nicht rechtfertigen läßt. Es besteht kein eine andere Behandlung rechtfertigender Unterschied zwischen einem Dieb, der eine Fahrerlaubnis und ein Fahrzeug besitzt und einem Dieb ohne Fahrerlaubnis und Fahrzeug.

Die Strafe ist die Zufügung eines strafrechtlichen oder außerstrafrechtlichen Übels als öffentliches soziales Unwerturteil, als staatliche Reaktion auf vorwerfbares Verhalten des Beschuldigten<sup>19</sup>. Die Strafe hat stets einen Übelcharakter; dieser die Strafe tragende negative Akzent besteht in dem gewollten Eingriff in die allgemeine Rechtssphäre des Verurteilten<sup>20</sup>. Der generelle Eingriff ist als die zwangsweise Anordnung eines generalisierenden Verlustes<sup>21</sup> zu verstehen, als Einbuße an elementaren Rechtsgütern des Verurteilten<sup>22</sup>, was die abstrahierende Bestimmung der angedrohten Sanktion, des „Strafleidens“<sup>23</sup> bedingt.

Erhebt eine Sanktion das Innehaben der Fahrerlaubnis sowie die Verfügbarkeit eines Fahrzeuges beim Täter zur Voraussetzung, so kann diese Sanktion das Fehlverhalten nur desjenigen Täters treffen, der über diese Ressourcen auch verfügt<sup>24</sup>. Die Strafandrohung trifft mithin *nicht abstrahierend die allgemeine Rechtsposition eines jeden Bürgers* mit der Androhung eines generellen Verlustes an elementaren Rechtsgütern. Sie erfasst nämlich von

---

17 Anderer Ansicht die Verfasserin noch – ohne nähere Ausführungen – in: Abschlußbericht (Fn 8) S. 30.

18 BVerfGE 1, 14, 52; St. Rspr. des BVerfGE; Kirchhoff, der allgemeine Gleichheitssatz, Rdn. 25; Leibholz/Rinzk/Hesselberger, Grundgesetz, Art. 3 Rdn. 59.

19 Jescheck-Weigend, Lehrbuch des Strafrechts AT S. 65.

20 Jescheck-Weigend, a. a. O., S. 65.

21 Jung (nach Julius, Tagungsbericht in ZStW 111 (1999) 899, 907).

22 Frommel NJ 1999, 5.

23 Weßlau StV 1999, 278, 282.

24 Streng ZStW 111 (1999) 827, 854.

vornherein denjenigen nicht, der über die Ressourcen Fahrerlaubnis und Fahrzeug nicht verfügt; dieser kann insoweit *keine* Einbuße erleiden. Gegen ihn müsste - bei gleicher Vorwerfbarkeit - zwangsläufig auf eine mildere oder härtere, jedenfalls eine andere Sanktion erkannt werden. Dies läuft im Ergebnis auf eine Sonderstrafe für einen bestimmten Bevölkerungsteil hinaus, verletzt das Prinzip der Opfergleichheit und führt zur Ungerechtigkeit in der Gleichbehandlung<sup>25</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Normadressaten nur *dann* gerechtfertigt, wenn zwischen ihnen „Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“<sup>26</sup>.

Sachliche Gründe, die eine hinsichtlich Art und Höhe unterschiedliche Strafe bei vergleichbaren Normadressaten rechtfertigen, sind die in § 46 Abs. 2 StGB genannten Strafzumessungsgesichtspunkte. Dabei treffen – wie bereits erwähnt - Geld- und Freiheitsstrafe als *abstrakte* Strafandrohung zunächst jeden Straftäter gleichermaßen. Erst die Berücksichtigung von Art und Folgen der Tat, die Gesinnung des Straftäters, seine kriminelle Vorbelastung und seine persönlichen, finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse entscheiden darüber, welche Strafart und in welcher Höhe sie im Einzelfall zur Anwendung gelangt.

Das Fahrverbot kann als abstrakte Strafandrohung aber nur denjenigen Straftäter treffen, der über eine Fahrerlaubnis und ein Kraftfahrzeug verfügt. Anknüpfungspunkt ist hier ausschließlich die Fahrerlaubnis, die aber im Rahmen der Strafzumessungsüberlegungen eine Differenzierung nur dann rechtfertigt, wenn es sich um eine Verkehrsstraftat handelt. Der Besitz einer Fahrerlaubnis hat bei einer Straftat, die nicht Verkehrsstraftat ist, und daher auch ohne Fahrerlaubnis begangen werden kann, keinerlei Bezug zu ihr. Sie vermag weder die Tat zu erklären noch Auskunft über die Chancen einer künftigen Legalbewährung zu geben; auch Anlass zu der Tat hat sie nicht gegeben.

Ein sachlicher Grund für eine ungleiche Behandlung von Straftätern mit Fahrerlaubnis und solchen ohne Fahrerlaubnis ist bei den Straftatbeständen der allgemeinen Kriminalität mithin nicht ersichtlich. Auch die bei Kraftfahrern vermutete individuelle Strafempfindlichkeit<sup>27</sup> rechtfertigt eine Differenzierung nicht. Die Strafempfindlichkeit des Kraftfahrers findet ihre Grundlage gerade in dem Besitz der Fahrerlaubnis, der mit der Straftat indes nichts zu tun hat.

---

25 Streng ZStW 111 (1999) 827, 854; Weßlau StV 1999, 278, 282 und 289.

26 BVerfGE 55, 72, 88; 75, 345, 357; 88, 87, 96 f.

27 Geppert/LK 11. Aufl. § 44 Rdn. 25.

Ließe man die individuelle Strafempfindlichkeit des Kraftfahrers als einen die Ungleichbehandlung rechtfertigenden Grund zu, so würde dies zu einem merkwürdigen Ergebnis führen:

Während bisher die erhöhte Strafempfindlichkeit des Kraftfahrers, der auf sein Fahrzeug aus beruflichen oder sonstigen Gründen angewiesen ist, strafmildernd berücksichtigt wird bei der Frage, ob überhaupt ein Fahrverbot verhängt wird, würde nunmehr diese Abhängigkeit vom Kraftfahrzeug zum Anlass genommen, gerade ein Fahrverbot zu verhängen.

### *Fahrverbot eine geeignete Sanktion auf allgemeine Kriminalität?*

Auch derjenige, der diese verfassungsrechtlichen Bedenken nicht teilt, muss sich indes die Frage stellen, ob die spezial- wie generalpräventive Eignung des Fahrverbotes ausreicht, um seine Aufnahme als ambulante Sanktion in den strafrechtlichen Sanktionskatalog zu empfehlen. Diese Frage möchte ich verneinen.

Die Suche nach alternativen ambulanten Sanktionen im Strafrecht ist wesentlich bestimmt durch die „Krise“ der Geldstrafe. Zwar hat sich die Geldstrafe - wie vom Gesetzgeber beabsichtigt - zur wesentlichsten Kriminalstrafe der Gegenwart entwickelt<sup>28</sup>. Sie ist aber nicht immer eine fühlbare, in ihrer spezialpräventiven Wirkung auf den Täter effektive Sanktion und von daher nicht immer eine vernünftige und akzeptable Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe. Ihre Wirkung wird im Hinblick auf die begangene Tat zum Teil als zu gering eingestuft oder es besteht – bei Uneinbringlichkeit - die Gefahr, dass sie schließlich doch in Form eines Freiheitsentzuges vollzogen wird.

Es besteht mithin ein Bedürfnis, alternative Sanktionen zu schaffen, die einerseits eine hinreichende, mit der Geldstrafe auf der einen Seite und kurzen Freiheitsstrafe auf der anderen Seite vergleichbare Einwirkung versprechen und andererseits weder die strukturellen Nachteile der Geldstrafe noch die unerwünschten und ungünstigen Nebeneffekte der Freiheitsstrafe haben.

Das Fahrverbot hat sicher nicht die entsozialisierende Wirkung auf den Verurteilten wie die Freiheitsstrafe. Die Defizite der Geldstrafe vermag es indes nicht auszuräumen. Der wesentliche Vorwurf gegenüber der Geldstrafe lautet, dass sie trotz des Tagessatzsystems, das für ihre Bemessung nach den wirtschaftlichen Verhältnissen und finanziellen Möglichkeiten des Verurteilten sorgen soll, als Vermögensstrafe an ihre Grenzen sowohl bei einkommens-

---

<sup>28</sup> Ca. 80 % aller Verurteilten werden zu einer Geldstrafe verurteilt.

schwachen und -losen Personen als auch bei Personen in guten bis sehr guten Vermögensverhältnissen stößt<sup>29</sup>.

Abgesehen davon, dass der Grundsatz des gerechten Strafens und der Gleichheit aller vor dem Gesetz es verbietet, wegen ungünstiger oder besonders günstiger Vermögensverhältnisse statt auf eine Geldstrafe auf ein Fahrverbot oder umgekehrt zu erkennen<sup>30</sup>, handelt es sich dabei um ein Problem, das auf einer unzureichenden Ausschöpfung der dem Richter gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten beruht, zu einer an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Täters orientierten Geldstrafe zu kommen. Es ist aber unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten bedenklich, eine neue, im Verhältnis zur Geldstrafe schärfere Sanktion zu schaffen, statt das notwendige Instrumentarium bereitzustellen, damit die Justizpraxis die Geldstrafe gerecht und zutreffend bemessen kann. Vorschläge, wie bei den Einkommensverhältnissen im Strafverfahren realistischere Angaben zu erreichen sind, liegen bereits seit Jahren auf dem Tisch<sup>31</sup>.

Bei der Geldstrafe wird des Weiteren beklagt, dass sie nicht nur den Täter, sondern auch die von ihm abhängigen, mit ihm in einer Konsumgemeinschaft lebenden Personen durch die Reduzierung des Familieneinkommens treffe. Diese „Drittbelastung“ kann sicher durch ein Fahrverbot, das ausschließlich den Täter trifft, vermieden werden; ausgeschlossen ist diese Drittbelastung aber auch bei einem Fahrverbot nicht. Ist der Täter beruflich auf ein Kraftfahrzeug angewiesen, so kann ein Fahrverbot zum Verlust des Arbeitsplatzes führen. Darüber hinaus kann das Familieneinkommen auch dadurch belastet werden, dass ein Familienmitglied, um dem Täter den Arbeitsplatz zu erhalten, die Fahrerlaubnis erwerben muss.

Ein gewichtiges Problem der Geldstrafe wird vielfach in der Gefahr gesehen, sie könne von anderen Personen als von dem Verurteilten selbst bezahlt werden, so dass der Strafzweck auf diese Weise verloren gehe<sup>32</sup>. Dies ist indes auch beim Fahrverbot nicht ausgeschlossen. Es liegt durchaus nahe, dass der Täter sich von Dritten, insbesondere von Familienangehörigen mit

---

29 Gutachten der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes (unveröffentlicht) S. 5, 6; Heghmanns ZRP 1999, 297, 299.

30 BGHSt 3, 259, 263; BGHGA 1968, 84 BayObLG NJW 1964, 2120, 2121 und NJW 1958, 919, 920.

31 Sie reichen von der Überlegung, den Gerichten und Staatsanwaltschaften einen besonderen Erhebungsbogen an die Hand zu geben, der mit dem Eröffnungsbeschluss versandt wird, über die Bereitstellung von Einkommenstabellen der Tarif- und Besoldungsgruppen sowie Durchschnittsverdiener-Tabellen bis zu dem vom Alternativentwurf (§ 49 Abs. 3) und im Entwurf zum EGStGB zunächst vorgesehenen Vorschlag, den Gerichten einen Auskunftsanspruch gegenüber den Steuerbehörden einzuräumen.

32 Frank JA 1976 S. 55, 57; Jescheck/Weigend AT S. 769.

dem eigenen Kraftfahrzeug an den gewünschten Ort fahren lässt, wenn er selbst nicht fahren darf<sup>33</sup>.

Auch die Erwartung, das Fahrverbot werde dazu beitragen, die Zahl der Geldstrafschuldner zu reduzieren, die infolge Zahlungsunfähigkeit eine Ersatzfreiheitsstrafe zu verbüßen haben, in dem bei diesem Personenkreis statt auf eine Geldstrafe auf ein Fahrverbot erkannt wird, trägt. Nach empirischen Untersuchungen zeichnen sich Geldstrafschuldner, die eine Ersatzfreiheitsstrafe wegen Uneinbringlichkeit verbüßen, durch eine hohe Vorstrafenbelastung, einen hohen Arbeitslosenanteil und einen hohen Anteil von niedrigen Berufspositionen aus<sup>34</sup>. Einkommensschwache Personen zählen aber gerade nicht zu dem Personenkreis, der sich ein Kraftfahrzeug mit den damit verbundenen steuerlichen und versicherungsrechtlichen Belastungen leisten können.

Einer der Vorteile des Fahrverbotes liegt darin, dass es unmittelbar mit der Rechtskraft des Urteils wirksam wird und besonderer Vollstreckungsmaßnahmen nicht bedarf. Dies ist andererseits aber auch ein wesentlicher *Nachteil*. Die amtliche Verwahrung des Führerscheins gibt den Vollstreckungsbehörden keine Sicherheit, dass der Verurteilte das Fahrverbot auch beachtet. Eine lückenlose polizeiliche Kontrolle des Straßenverkehrs scheidet aus rechtlichen<sup>35</sup> und personellen Gründen aus. Eine effektive Umsetzung der Sanktion des Fahrverbotes lässt sich daher nur bei einer optimalen Mitwirkung des Betroffenen erreichen. Von dem normalen Verkehrsstraftäter wird man dies erwarten können. Für die von einer Sanktion „Fahrverbot“ anvisierte Tätergruppe der allgemeinen Kriminalität erscheint dies äußerst fraglich. In der Regel handelt es sich dabei gerade *nicht* um in geregelten Verhältnissen lebende Durchschnittsbürger mit geringer Kriminalitätsbelastung, sondern um Täter, die bereits ein erhebliches kriminelles Unrecht verwirklicht haben.

Da man die gesamte Nutzung des PKW aus Rechtsgründen nicht für die Dauer des Fahrverbotes unmöglich machen kann<sup>36</sup>, bleibt nur die bereits geltendem Recht entsprechende Möglichkeit, die Zuwiderhandlung gegen das Fahrverbot nach § 21 StVG zu ahnden. Dies indes führt zu dem kuriosen Ergebnis, dass der Betroffene nunmehr zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wird, deren Wirkung bei ihm zuvor in Zweifel gezogen worden ist.

Im übrigen dürfte es auch problematisch sein, den wegen einer allgemeinen Straftat zu einem Fahrverbot verurteilten Straftäter bei Verstoß gegen

---

33 FehI DAR 1998, 379, 382.

34 Heinz ZStW 111 (1999) 461, 485; Villmow Festschrift für Kaiser (1998) S. 1291, 1296 ff.

35 Verstoß gegen das Übermaßverbot: Jagusch/Hentschel § 26 StVO Rdn. 24.

36 Es liegen weder die Voraussetzungen für eine Beschlagnahme nach § 94 StPO noch die für eine Einziehung nach § 74 StGB oder eines Verfalls nach § 73 StGB vor.

dieses Fahrverbot nach § 21 StVG zu belangen. Rechtsgut des § 21 StVG ist die Sicherheit des Straßenverkehrs. Dieses Rechtsgut hat aber der Straftäter, dem das Fahrverbot nicht wegen Verstoßes gegen Verkehrsvorschriften oder wegen Verletzung der Pflichten eines Kraftfahrzeugführers, sondern aus außerhalb des Straßenverkehrs liegenden Gründen erteilt worden ist, nicht verletzt. Fährt er trotz Fahrverbotes, so schützt § 21 StVG nicht die Sicherheit des Straßenverkehrs, sondern ausschließlich die Durchsetzung des staatlichen Strafausspruchs.

### *Ergebnis*

Die Öffnung des Fahrverbotes als verkehrsspezifische Sanktion für Straftaten der allgemeinen Kriminalität verstößt gegen den Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Unabhängig davon ist das Fahrverbot nicht geeignet, die strukturellen Defizite der Geldstrafe auszugleichen. Die mit seiner Vollstreckung auftretenden Probleme sprechen ebenfalls gegen eine Einführung des Fahrverbotes als allgemeine strafrechtliche Sanktion.

### *Einsatz des Fahrverbotes als Hauptsanktion im Straßenverkehrsrecht*

Auch wenn das Fahrverbot als eine allgemeine strafrechtliche Sanktion nicht in Betracht zu ziehen ist, so empfiehlt es sich doch, das Fahrverbot im Bereich des Straßenverkehrsstrafrechtes aus seiner bisherigen Rolle als Nebenstrafe herauszulösen und zu einer Hauptstrafe aufzustufen.

### *Aufstufung des Fahrverbotes zur Hauptstrafe*

Das Fahrverbot ist eine durchaus wirksame und fühlbare Reaktion auf verkehrsauffälliges Verhalten von Kraftfahrern. Im Vergleich zur Maßregel der Entziehung der Fahrerlaubnis wird es aber in der Praxis deutlich seltener eingesetzt: Nur 14,1 % der gerichtlich angeordneten verkehrsausschließenden Maßnahmen des Jahres 1998 betrafen ein strafrechtliches Fahrverbot. Dagegen entfielen 78,7 % aller verkehrsausschließenden Maßnahmen der Gerichte auf eine Entziehung der Fahrerlaubnis bzw. eine isolierte Sperre nach den §§ 69, 69 a StGB.

Dieser geringe Einsatz des Fahrverbotes findet seine Ursache in der gesetzlichen Konstruktion der Nebenstrafe. Als Nebenstrafe unterstützt das Fahrverbot lediglich die Hauptstrafe, zu der es zudem in Wechselwirkung steht. Da beide zusammen das Maß der Schuld nicht überschreiten dürfen, ferner die Verhängung eines Fahrverbotes nach geltendem Recht nur dann in Betracht

kommt, wenn es neben der Hauptstrafe zur Einwirkung auf den Täter einer zusätzlichen Pflichtenmahnung bedarf, verspricht eine Aufstufung des Fahrverbotes zur Hauptstrafe einen größeren Anwendungsbereich.

Als unbestreitbar effektive Maßnahme zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens könnte es einerseits erleichtern, auf eine kurze Freiheitsstrafe zu verzichten, weil es für sich allein zur Einwirkung auf den Täter und insbesondere dessen Verkehrsverhalten ausreichend erscheint. Zudem bietet ein Fahrverbot als Hauptsanktion die Möglichkeit, auf eine Geldstrafe zu verzichten und es allein in Fällen zu verhängen, in denen eine nachdrücklichere Einwirkung auf den Täter zur Änderung seines Verkehrsverhaltens erforderlich erscheint, als dies die Geldstrafe allein zu leisten vermag.

### *Erweiterung des Anwendungsbereichs des Fahrverbotes*

Die Anordnung eines Fahrverbotes kommt in der Hauptsache bei den Straftatbeständen der Straßenverkehrsgefährdung gemäß § 315 c StGB, der Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB), des unerlaubten Entfernens vom Unfallort gemäß § 142 StGB, der im Verkehr begangenen fahrlässigen Körperverletzung oder Tötung (§§ 229, 222 StGB) und des Vollrausches (§ 323 a StGB) in Betracht. Die Rechtsprechung hat darüber hinaus den Anwendungsbereich über den Begriff der Zusammenhangstat auf die Fälle ausgedehnt, in denen das Fahrzeug als „Fortbewegungsmittel zur Vorbereitung, Durchführung oder Begehung einer Straftat“ dient<sup>37</sup>. Ein „Zusammenhang“ wird danach nur verneint, wenn der Täter das Fahrzeug „bei Gelegenheit einer Straftat“ gebraucht, also eine durch die Fahrt geschaffene Situation lediglich ausnutzt<sup>38</sup>.

Diese weite Auslegung stößt zu Recht auf Bedenken<sup>39</sup>. Besitz und Benutzen des Kraftfahrzeuges sind für weite Bevölkerungsteile heute Selbstverständlichkeiten. Nahezu jedes Delikt kann heute mit dem Straßenverkehr in Verbindung gebracht werden.

Normzweck des § 44 StGB ist die Sicherung des Straßenverkehrs<sup>40</sup>. Anknüpfend an diesen Normzweck kann es sich bei den Zusammenhangstaten daher nur um Taten handeln, deren Aus- oder Durchführung nach der Vor-

---

37 Kuhlemeier, Fahrverbot und Fahrerlaubnisentziehung (1991) S. 69.

38 Kuhlemeier a. a. O.; ders. NZV 1993, 212, 213.

39 Geppert/LK 11. Aufl. § 69 Rdn. 34 ff. m. w. N.

40 Nach BVerfGE 27, 36, 42 steht beim Fahrverbot „seinem Wesen und seiner Wirkung nach ... die an ein strafbares Verhalten neben der eigentlichen Strafe geknüpfte Pflichtenmahnung zur künftigen Beachtung der Verkehrsregeln im Vordergrund“.

stellung des Täters gerade durch das Führen eines Kraftfahrzeuges ermöglicht, veranlasst oder zumindest gefördert wird<sup>41</sup>. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Kraftfahrzeug als Mittel zur Begehung oder Vorbereitung einer Straftat eingesetzt wird.

Um das Fahrverbot auch als Reaktion bei den sog. Zusammenhangstaten, bei dem es bisher nur in geringem Umfang eingesetzt wird<sup>42</sup>, verstärkt zum Einsatz zu bringen, sollte gesetzlich definiert werden, in welchen Fällen von einem „Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges“ auszugehen ist. Die Angabe der genauen Voraussetzungen der Anknüpfungstat wird zugleich zu einer Einschränkung des bisher von der Rechtsprechung vertretenen weiten Begriffs der Zusammenhangstat beitragen. Das erforderliche Merkmal eines inneren Zusammenhangs bei verkehrsausschließenden Maßnahmen zwischen der Anlasstat und dem Führen eines Kraftfahrzeuges würde stärker betont. Damit würde auch die Bedeutung des Fahrverbots für die Verkehrssicherheit hervorgehoben und zugleich deutlich gemacht, dass dem Einsatz von Kraftfahrzeugen zur Begehung von Straftaten ein besonderer Unrechtsgehalt innewohnt.

#### *Dauer des Fahrverbotes*

Soll dem Fahrverbot als Hauptstrafe des Straßenverkehrsstrafrechts Gewicht verliehen werden, so ist die Dauer der Ausschlussfrist von wesentlicher Bedeutung. Sie markiert die quantitative Seite der Rechtsfolge<sup>43</sup>. Soll das Fahrverbot zukünftig an die Stelle von Geld- oder Freiheitsstrafe treten können, muss die Zeit des Verkehrsausschlusses von drei Monaten auf sechs Monate erhöht werden. Diese Anhebung wird den Wegfall der bisher neben dem Fahrverbot verhängten Hauptstrafe kompensieren.

Die Höchstdauer von sechs Monaten lässt hinreichend Raum, die Schwere der Anlasstat im konkreten Fall, ferner auch die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des betroffenen Straftäters zu berücksichtigen.

Eine Anhebung der Höchstdauer auf ein Jahr, wie es teilweise vorgeschlagen wird<sup>44</sup>, empfiehlt sich hingegen nicht. Bei einer Verlängerung der Höchstdauer des Fahrverbotes auf ein Jahr würde das Fahrverbot in Konkurrenz zur Entzie-

---

41 So ausdrücklich zur Zusammenhangstat bei der Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB: Geppert/LK 11. Aufl. § 69 Rdn. 34 ff.

42 Von den 1997 im Bundesgebiet gerichtlich angeordneten 32.379 Fahrverboten entfielen nur 13,6 % auf Straftaten außerhalb des Straßenverkehrs; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3 1997 S. 70/71.

43 Kuhlemeier, Fahrverbot und Fahrerlaubnisentziehung (1991), S. 336.

44 So z. B. Kuhlemeier, a.a.O., S. 337.

hung der Fahrerlaubnis nach §§ 69, 69 a StGB treten. Fallgestaltungen, in denen ein Fahrverbot von mehr als sechs Monaten als Sanktion geboten erscheint, der Täter aber gleichwohl nicht ungeeignet zur Führung von Kraftfahrzeugen ist, sind nicht erkennbar. Nach den §§ 69, 69 a StGB muss bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen mangelnder Eignung zum Führen eines Kraftfahrzeuges die Fahrerlaubnis entzogen und eine Sperrung für die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis festgesetzt werden. Ein Ermessen ist dem Gericht nicht eingeräumt. In aller Regel wird daher, wie sich auch aus § 44 Abs. 1 Satz 2 StGB ergibt, die Verhängung eines Fahrverbotes durch § 69 StGB ausgeschlossen.

### *Verhältnis zur Fahrerlaubnisentziehung des § 69 StGB*

Bei der vorgeschlagenen Lösung – Hauptstrafe Fahrverbot anstelle einer Geld- oder Freiheitsstrafe mit einer Dauer bis zu sechs Monaten – bleibt die Maßregel der Fahrerlaubnisentziehung unberührt. Bei leichtsinnigen oder nachlässigen Kraftfahrern kommt ein Fahrverbot, bei Kraftfahrern, die sich als ungeeignet zum Führen eines Kraftfahrzeuges erwiesen haben, kommt die Fahrerlaubnisentziehung zum Tragen.

### *Zusammenfassung*

Gegen ein Fahrverbot als Reaktion auf allgemeine Kriminalität bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, die ich als durchgreifend beurteile: Es verletzt den Gleichheitssatz des Artikel 3 Abs. 1 GG.

Selbst wenn man dieser Auffassung nicht folgt, so ist eine Eignung des Fahrverbotes als Sanktion auf allgemeine Kriminalität zu verneinen. Das Fahrverbot ist ungeeignet, die Defizite der mildereren Sanktion Geldstrafe zu beseitigen; seine Kontrolle ist nur mit erheblichem Aufwand durchzuführen und schließlich führt die bei Nichtbeachtung des Fahrverbotes anzuwendende Ersatzreaktion des § 21 StVG dazu, dass der Täter mit eben der Sanktion wiederum belastet wird, deren Einsatz zuvor als zu leicht oder zu schwer bei ihm abgelehnt wurde.

Als effektive verkehrsspezifische Maßnahme sollte jedoch dem Fahrverbot, das die Praxis bisher nur zurückhaltend bei sogenannten Zusammenhangstaten einsetzt, ein größerer Anwendungsbereich eröffnet werden. Um dem Fahrverbot künftig mehr Gewicht zu verleihen, ist es zur Hauptstrafe aufzustufen und sein Umfang zu erweitern. Dies gilt insbesondere für die Höchstdauer, die mit drei Monaten bisher zu gering bemessen ist. Die Denkkettelwirkung des Fahrverbotes geht auch bei einer Erhöhung auf sechs Monate nicht verloren. Der individuellen Strafempfindlichkeit von z. B. Berufskraftfahrern und anderen auf das Fahrzeug angewiesenen Kraftfahrern kann im Rahmen der Strafzumessung nach § 46 Abs. 2 StGB hinreichend Rechnung getragen werden.

# Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?

Prof. Dr. Heinz Stöckel, Generalstaatsanwalt, Nürnberg

„Die beste Idee seit Erfindung der Gefängnisse?“ fragte Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung vom 17.09.1992, nachdem auf dem Juristentag 1992 in Hannover der Gedanke, ein Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität als neue Sanktion einzuführen, vom Gutachter Prof. Dr. Schöch und von mir als damaligen Referenten befürwortet, vom Juristentag aber mit deutlicher Mehrheit abgelehnt worden war. In der Zwischenzeit hat der Gedanke immer mehr Anhänger gefunden und im Herbst 2000 wurden zwei neue Anträge aus unterschiedlichen politischen Richtungen im Bundesrat eingebracht, das Fahrverbot zu einer vollwertigen strafrechtlichen Sanktion im allgemeinen Strafrecht und im Jugendstrafrecht auszubauen. Neu ist dabei der Gedanke in beiden Entwürfen, das Fahrverbot auch bei der Bekämpfung rechtsradikaler Umtriebe unter jungen Leuten gezielt zur Anwendung zu bringen.

Auch wenn man das Fahrverbot als neue allgemeine Sanktion nicht gleich als die beste Idee bewertet, sondern nur als eine vernünftige, sachgerechte und wirksame Idee für eine Reaktion auf allgemeine Kriminalität, wäre seine Einführung nach wie vor wünschenswert. Viel spricht aus der Sicht eines wissenschaftlich interessierten Praktikers für das Fahrverbot, wenig und nichts Durchschlagendes dagegen:

## I.

1. Das Fahrverbot ist, wenn eine Strafe weh tun soll, eine höchst wirksame Strafe, wie die Erfahrung mit dem bisherigen Fahrverbot zeigt.

Wer als Richter, Staatsanwalt oder Verteidiger mit einem Fall zu tun hat, in dem derzeit ein Fahrverbot in Betracht kommt, weiß, dass selten mit solcher Hartnäckigkeit gekämpft wird wie um diese Sanktion. Nicht selten wird vom Beschuldigten und seinem Verteidiger vorgetragen, man möge doch die übliche Geldstrafe erhöhen, ja verdoppeln, aber um Himmels willen von einem Fahrverbot absehen. Soweit nicht, wie derzeit nach § 25 Abs. 2a StVG, ein Hinausschieben des Verbotseintritts möglich ist, wird das Verfahren durch Rechtsmittel so lange durch die Instanzen gezogen, bis das Fahrverbot zu dem vom Verurteilten als relativ günstig und angenehm empfundenen Zeitpunkt wirksam wird, etwa zu Beginn der großen Ferien oder im tiefsten Winter, um dann unauffällig mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur Arbeit zu fahren. All diese praktischen Probleme, über die im übrigen der Verteidiger im konkreten Fall ganz offen spricht, bestärken die Erfahrung, dass ein Fahrverbot als

Sanktion außerordentlich weh tut, auch wenn es nur in der derzeitigen Mindesthöhe von einem Monat verhängt wird. Diese Wirkung würde noch wesentlich gesteigert, wenn die Dauer des Fahrverbots, wie im Gespräch, auf sechs Monate oder ein Jahr erweitert würde. Und, so erstaunlich es ist, ein Fahrverbot wird nicht nur als unangenehm und lästig, sondern gerade in sogenannten bürgerlichen Kreisen als ehrenrührig empfunden, weshalb man es vor der Kollegen- und Nachbarschaft möglichst verborgen hält. Wenn aber Strafe von ihrem Wesen her weh tun soll, weil sie nur dann als Denkzettel zur Besinnung bringt und damit spezialpräventiv zukünftigen Straftaten entgegenwirken wird, dann ist das Fahrverbot dafür genau richtig. Bei dem hohen Rang, den die individuelle Mobilität im gesellschaftlichen Leben einnimmt, bei dem Prestigewert, der einem Kraftfahrzeug und seiner Benutzung im allgemeinen und gerade bei jungen Menschen heute zukommt, gibt es kaum eine besser greifende Sanktion für Fälle der unteren und mittleren Kriminalität.

2. Das Fahrverbot ist nicht abwälzbar wie die Geldstrafe, es trifft punktgenau den Verurteilten selbst und nicht, wie Geldsanktionen gerade bei jungen Leuten, die Eltern oder die hilfsbereite Oma.

Die Geldstrafe, mit der nach der Vorstellung des Gesetzgebers in all den Fällen unterer und mittlerer Kriminalität reagiert werden soll, in denen eine kurze Freiheitsstrafe nach § 47 StGB nicht in Betracht kommt, hat zwei gewichtige Nachteile. Sie ist unter den Bedingungen des Verfahrens in der Praxis der Tagessatzhöhe nach nur selten gerecht und wirklich treffend festzusetzen. Die Armut der meisten unserer Straftäter in der Hauptverhandlung ist erschütternd, kaum jemand verdient, wenn man ihm glauben könnte, mehr als 1500,- DM netto im Monat. Dem überlasteten Amtsrichter ist es mangels jeglicher Vorarbeit durch Gerichtshilfe aufgrund der meist nicht belegten Angaben des Angeklagten bei der Polizei aber praktisch nicht möglich, in der Hauptverhandlung die Einlassung zum Nettoeinkommen genauer zu überprüfen. Ein Staatsanwalt, der hierzu Beweisanträge stellte, würde bei Gericht rasch in Ungnade fallen. Deshalb wird die Geldstrafe meist weit zu niedrig festgesetzt und bewirkt deshalb wenig Strafeindruck, tut selten weh. Etwa 50 % aller verhängten Tagessatzhöhen liegen zwischen 20,- und 50,- DM. 99 % liegen unter 100,- DM. Im übrigen interessiert es im Rahmen der Strafvollstreckung niemanden, wer die Geldstrafe letztlich trägt, sei es die Firma, für die der Verurteilte die Tat begangen hat, seien es die Angehörigen, die den Verurteilten nicht hängen lassen wollen, bei jungen Leuten häufig die Eltern oder die hilfsbereite Oma.

Beim Fahrverbot anstelle oder neben einer Geldstrafe greifen beide Gesichtspunkte nicht. Zur Frage seiner Dauer pflegen Betroffene alles nur Denkbare selbst umfassend vorzutragen, wenn auch selten zu belegen. So-

weit die immer wieder vorgebrachte Existenzgefährdung durch ein Fahrverbot überhaupt plausibel erscheint - nach der inzwischen gefestigten Rechtsprechung der Oberlandesgerichte wird sie in den meisten Fällen durch Einstellung eines Ersatzfahrers, etwa eines Studenten in den Semesterferien abgewendet werden können -, kann das Gericht die Vorlage entsprechender Nachweise verlangen, um ggf. vom Fahrverbot ganz abzusehen oder die Dauer zielgenau zu bestimmen.

Wenn es dann zu einem Fahrverbot kommt, weil das Gericht diese Sanktion im konkreten Einzelfall als Denkkettel- oder Besinnungsstrafe für angemessen hält - im allgemeinen Strafrecht sollte ein Fahrverbot niemals zwingend vorgeschrieben werden, wie zur Zeit im Verkehrsrecht -, dann ist diese neue Sanktion nicht zu verlagern. Jeder Betroffene muss sie selbst ertragen, kann sie nicht auf andere abwälzen, und darin liegt ein wesentlicher Teil ihrer präventiven Wirkung gerade bei jungen Leuten, die sich keinen Fahrer leisten können und bei denen ein gewichtiger Teil ihres Sozialprestiges unter den Gleichaltrigen im Selberfahrenkönnen liegt. Hier wäre auch der Einstieg für den Einsatz gegenüber rechtsradikalen Straftätern zu sehen, die gerne zu Veranstaltungen in der ganzen Bundesrepublik unterwegs sind.

3. Das Fahrverbot kostet nichts, seine Vollstreckung benötigt keinerlei Organisation.

Alle Maßnahmen der öffentlichen Hand, auch der Justiz, stehen heutzutage unter dem Zwang, kostengünstig durchgeführt zu werden; Budgetierung heißt das Schlagwort, an dem sich alles ausrichten muss. Auch unter diesem für die praktische Justiz neuen Aspekt ist das Fahrverbot als neue Sanktion unschlagbar. Während z.B. ein Tag Freiheitsstrafe ohne Bewährung in Bayern zuletzt 116,93 DM für den Steuerzahler kostete und dabei noch über 1000 teure Haftplätze fehlten, während für eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe mit Unterstellung unter einen Bewährungshelfer eine kostenträchtige Organisation zum Einsatz kommen muss, während für das Eintreiben einer Geldstrafe Rechtspfleger, Justizkassen, Vollziehungsbeamte tätig werden, ggf. sogar der meist ebenso teure Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe eingesetzt werden muss, kostet die Vollstreckung des Fahrverbots praktisch nichts. Es wirkt aus sich heraus; um seine Dauer richtig zu berechnen, bedarf es einer Stelle bei Polizei oder Justiz, die den Führerschein entgegennimmt, aufbewahrt und zur rechten Zeit wieder herausgibt oder zurücksendet. Ansonsten fallen keine Personal- oder Sachkosten an. Eine solche Sanktion ist in einer Zeit kostenbewusster Verwaltung und unter dem Druck leerer Kassen der Öffentlichen Hand ein echter Segen aus haushaltsrechtlicher und politischer Sicht, fast das Ei des Kolumbus für alle, die wirksam strafen, aber dabei sparen wollen.

## II.

Was gegen die neue Sanktion Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität vorgebracht wird, überzeugt nicht, oder jedenfalls überzeugt es mich nicht:

Drei Argumente sind es im wesentlichen, die vorgetragen werden:

1. Dem Fahrverbot im allgemeinen Strafrecht fehlt der Bezug zur Tat.

Das ist richtig. Auch der Freiheits- oder der Geldstrafe fehlt dieser Tatbezug aber in gleicher Weise. Im Grunde geht es um den alten Talionsgedanken der „spiegelnden Strafe“. Eine solche Strafe mit einem unmittelbaren Bezug zur Tat ist heute die eher zufällige Ausnahme, etwa beim Fahrverbot im Verkehrsstrafrecht, keinesfalls aber die Regel. Es ist eine Errungenschaft der Aufklärungszeit, dass an die Stelle spiegelnder Vergeltung die Eingriffe in Freiheit oder Vermögen als bisher einzige Sanktionen getreten sind. Das Fahrverbot als neue Sanktion würde ebenfalls in einen Teilbereich der Freiheit eingreifen und dabei möglicherweise Rückwirkungen für die Vermögenssituation des Betroffenen beinhalten, der etwa einen Ersatzfahrer einstellen muss oder mangels Fahrmöglichkeit Verdienstmöglichkeiten nicht wahrnehmen kann. Aber gerade das ist die zu recht gefürchtete Wirkung des Fahrverbots. Und deshalb sollte es eingeführt werden.

Wie es angenommen wird vom Betroffenen, ein Fahrverbot für allgemeine Kriminalität, wird in diesem Zusammenhang ebenfalls gefragt, von „Schmerz-zufügung zu Abschreckungszwecken“ ist die Rede bei den Gegnern des Fahrverbots, von „Akzeptanzproblemen“ in der Bevölkerung. Von daher ist das Argument der „Schikanestrafe“ nicht mehr weit. Die Praxiserfahrung zeigt, dass auch das bisherige, auf das Verkehrsrecht bezogene Fahrverbot vom Betroffenen als Schikanestrafe empfunden wird, vor allem mit dem Argument, so viele täten jeden Tag das gleiche, aber nur ihn, ausgerechnet ihn treffe dieser erhebliche Eingriff in die eigene Mobilität. Der gleiche Kraftfahrer, dem nun in der Stellung als Opfer ein Verkehrsrowdy begegnet, der ihn etwa auf der Autobahn ausbremst, weil er nicht schnell genug die Überholfahrbahn geräumt hat, wird bei seiner empörten Strafanzeige nachdrücklich und ohne irgend ein Akzeptanzproblem ein Fahrverbot für den Täter verlangen, weil dem endlich einmal das Handwerk gelegt werden müsse und weil nur ein Fahrverbot dies hinreichend bewirken könne.

Mir zeigt die Bewertung des Fahrverbots aus der Täter- wie aus der Opfer-sicht, dass sein Einsatz als Sanktion gerade das bewirkt, was eine wirksame Strafe bewirken soll, nämlich weh tun. Und deshalb, ich sage es wieder, sollte es eingeführt werden.

2. Das Fahrverbot im allgemeinen Strafrecht trifft nicht alle gleich: Wer keine Fahrerlaubnis hat oder ein Fahrzeug mit Fahrer oder auf dem verkehrsfernen

Land wohnt, statt in der Großstadt, ist überhaupt nicht bzw. nur geringfügig oder gar wesentlich schwerer von der neuen Sanktion betroffen.

Das ist vom Ausgangspunkt her richtig. Aber: Ein Fahrverbot muss ja nicht verhängt werden; der Richter wird die geeigneten Fälle auswählen.

Es bleibt nämlich bei dem bisherigen Sanktionenkatalog, ein Fahrverbot käme lediglich als weitere Sanktion hinzu. Und, wie schon erwähnt, das Fahrverbot muss ja nicht verhängt werden. Insofern unterscheidet sich ein zukünftiges Fahrverbot nach allgemeinem Strafrecht wesentlich von dem Fahrverbot der Bußgeldkatalogverordnung im Verkehrsstrafrecht. Viele der Probleme in der Praxis des Fahrverbots beruhen derzeit auf dieser Regeltechnik der Verordnung. Eine Parallelvorschrift für die Strafzumessung im allgemeinen Strafrecht, als deren Teil dort ein Fahrverbot verhängt wird, kann es und wird es nicht geben. Es muss also letztlich der Richter im Einzelfall entscheiden, ob statt oder neben den bisherigen Sanktionen in den gesetzlichen Grenzen der Schwere der Schuld ein Fahrverbot zu verhängen ist, ggf. wie lange es zu dauern hat. Den gleichen gedanklichen Vorgang muss jeder Strafrichter täglich bei der Verhängung von Geld- oder Freiheitsstrafen mit und ohne Bewährung leisten. Es ist zu erwarten, dass er auch beim Fahrverbot im Rahmen der Strafzumessungserwägungen in gewohnter Weise Gerechtigkeit im Einzelfall übt und die neue Sanktion da einsetzt, wo sie passt und in dem Maße, dass sie angemessen trifft. Denn das soll die Strafe erreichen. In diesem Sinne wird der Richter bei dem Angeklagten, der keine Fahrerlaubnis hat, sich auf die anderen Sanktionen beschränken. Dem wohlhabenden Geschäftsmann, der sich einen Fahrer leisten kann, wird er ggf. doch ein Denkkettel-Fahrverbot geben, wenn ihm etwa der selbständige Weg zum Golfspielen oder die Fahrt allein zur Freundin unmöglich gemacht werden soll. Andernfalls bleiben wieder die allgemeinen Sanktionen. Dem Angeklagten im verkehrsfernen Landbereich wird er ggf. bei der Dauer des Fahrverbots entgegenkommen, ohne auf den Denkkettel ganz zu verzichten.

### 3. Das Fahrverbot ist nicht überwachbar und treibt in neue Kriminalität.

Das ist das Argument gegen die neue Sanktion, das mich am wenigsten überzeugt. Wäre es richtig, müsste doch auch die Beseitigung der Nebenstrafe des derzeitigen Fahrverbots und erst recht die der Maßregel des Entzugs der Fahrerlaubnis verlangt werden. Niemand vertritt dies ernsthaft, obwohl für beide Maßnahmen die gleiche Problematik gilt. Ein Fahrverbot wird auch derzeit nicht besonders überwacht, allerdings erhält die für den Wohnort des Verurteilten zuständige Polizeidienststelle eine Mitteilung über das ergangene Fahrverbot gemäß Nrn. 11, 46 Abs.3 MiStra. Dennoch bewirkt im ländlichen und kleinstädtischen Bereich bereits diese Mitteilung, dass Zuwiderhandlungen immer wieder aufgedeckt werden. Im großstädtischen Bereich hilft der

liebe Nachbar oder der Zufall. An eine Verstärkung der Kontrolldichte denkt niemand. Ihre Weitmaschigkeit ist kein Grund, von einem Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität abzusehen. Das gilt erst recht vom gegenläufigen Argument, ein Fahrverbot treibe in neue Kriminalität. Allerdings ist das Fahren ohne Fahrerlaubnis eine Straftat. Aber gerade die Gefahr einer neuen, aus rechtsfeindlicher Einstellung begangenen Straftat, bei der dann sogar der Entzug der Fahrerlaubnis droht, ist es, was den „Wehtun“-Effekt auslöst, der geradezu der Kern des Fahrverbots ist, von der für Fahrbegeisterte schlimmen Wirkung abgesehen, zeitweise nicht mehr selbst am Steuer sitzen zu können. Der Strafgesetzgeber müsste sich selbst untreu werden, wollte er von einer neuen Sanktion absehen, nur weil die Gefahr besteht, man werde das von ihr ausgesprochene Verbot übertreten. Deshalb auch insoweit: Kein Zurück vom Fahrverbot!

### III.

Zum Schluss: Wie sollte das Fahrverbot im allgemeinen Strafrecht aussehen? Ich habe dazu bereits auf dem Juristentag 1992 in Hannover zwei Vorschläge unterbreitet, zu denen ich auch heute noch stehe:

1. Ein selbständiges Fahrverbot im allgemeinen Strafrecht sollte mindestens einen Monat, höchstens sechs Monate betragen. Für die Verhängung nach Jugendrecht könnte eine niedrigere Grenze von drei Monaten überlegt werden.
2. Die gesetzliche Möglichkeit, entsprechend § 25 Abs. 2a StVG oder entsprechend § 456 c StPO das Wirksamwerden des Fahrverbots um drei bis vier Monate aufzuschieben, würde an der Denkkettelfunktion der Strafe nichts ändern, sie eher noch verstärken, könnte aber die Strafrechtspraxis von unnötigen Rechtsmitteln entlasten und zugleich im Einzelfall soziale Härten vermeiden.

Wen sollte ein Fahrverbot treffen: Sicher nicht den erstmalig auffälligen Ladendieb, aber vielleicht den rückfälligen bei der zweiten oder dritten Tat statt der heute zu erwartenden kurzen Freiheitsstrafe mit Bewährung. Aber den ganzen Bereich der Gewaltkriminalität ohne schwere Folgen, gerade bei jungen Leuten. Bereits 1992 hatte ich auf Fußballrowdys und Partybrecher hingewiesen, die auch heute nach Presseberichten aus jüngster Zeit noch aktuell sind. Erst recht passt das Fahrverbot für Täter aus dem rechts- oder linksradikalen Spektrum, aus der Skinhead- und Hooliganszene, die oft mit dem eigenen Kraftfahrzeug von Tatort zu Tatort, aber auch zu rechtsextremistischen Veranstaltungen oder Konzerten an Wochenenden unterwegs sind. Darüber hinaus passt das Fahrverbot für alle Täter, die durch eine sonst

angemessene Geldstrafe oder eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe nicht oder nicht hinreichend beeindruckt werden können, bei denen aber eine Freiheitsstrafe aus Schuldgründen nicht in Betracht kommt. Sie kann das Fahrverbot als Freizeitstrafe spezialpräventiv zur Besinnung rufen.

Insgesamt: Mag das Fahrverbot auch nicht „die beste Idee“ seit der Erfindung der Gefängnisse sein, eine gute Idee ist es allemal. So blieb sie auch, wie Heribert Prantl in einem anderen Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 19./20.09.1992 voraussagte, weiterhin auf dem Tisch des Gesetzgebers liegen und ließ sich nicht so einfach wieder wegwischen. „Sie klebt, wie ein guter Kaugummi“, formulierte Heribert Prantl dort. Hier hat er Recht, und der Gesetzgeber sollte nun endlich die Idee zum Gesetz machen.

## Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?

Dr. Markus Schäpe, Rechtsanwalt, ADAC – Juristische Zentrale –, München

Das Thema „Fahrverbot für Ladendiebe“ macht seit Jahren Schlagzeilen. Seit der ersten umfassenden Erörterung auf dem Juristentag in Hannover 1992 wird eine Ausdehnung dieser verkehrstypischen Sanktion immer wieder in den Medien diskutiert. Nur selten geben tagespolitische Anlässe, wie die Einbringung einer Gesetzesinitiative, hierfür den Ausschlag. Vielmehr ist es das große öffentliche Interesse an einer vermeintlich einfachen Lösung komplexer Probleme, die diese nuancenreiche Diskussion fördert. Allerdings hat in der Vergangenheit so manche Äußerung den Anschein erweckt, dass es dem namentlich Zitierten weniger um die Sache selbst als vielmehr um das Stehen im Rampenlicht ging.

Wenn nun in den letzten Monaten vermehrt über die Ausdehnung des Fahrverbotes berichtet wurde, so hat dies einen fundierten Hintergrund: Im März vergangenen Jahres wurden diejenigen Vorschläge präsentiert, die von der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionssystems erarbeitet und in einem Abschlussbericht niedergelegt wurden. Die Probleme des Sanktionsrechts sollen – zumindest in Teilen – durch eine Ausdehnung des Fahrverbots, den Ausbau der gemeinnützigen Arbeit sowie den Aspekt der Schadenswiedergutmachung beseitigt werden. Dabei geht es auch um die Reduzierung kurzer Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen.

Zu diesem Zweck wird das Fahrverbot einer Neugestaltung unterzogen, die das Verhältnis zur Maßregel der Fahrerlaubnisentziehung unangetastet lässt. Nach den Vorschlägen der Kommission soll das Fahrverbot als Hauptstrafe bis sechs Monaten Dauer für solche Straftaten zur Verfügung stehen, die bei oder im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeugs oder unter Verletzung der Fahrerpflichten begangen wurden. Ausdrücklich abgelehnt wurde eine Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Delikte ohne Zusammenhang mit dem Führen von Kraftfahrzeugen.

Auch wenn der Gesetzgeber die Vorschläge in dieser Form in einen erwarteten Entwurf zur Änderung des Sanktionsrechts übernehmen sollte, so lassen doch jüngste Gesetzesinitiativen einzelner Bundesländer zur Bekämpfung rechtsextremistischer Gewalttaten erwarten, dass damit die Diskussion um ein „Allheilmittel Fahrverbot“ nicht beendet ist.

Auf den ersten Blick erscheint das Fahrverbot tatsächlich das probate Mittel zwischen Geldstrafe und Freiheitsstrafe zu sein. Durch diese ambu-

lante Maßnahme könnte – nach den Befürwortern einer „großen Lösung“ – der Überbelegung der Haftanstalten kostengünstig und ohne übermäßigen Überwachungsaufwand begegnet werden, da der Großteil der Inhaftierten kurze Freiheitsstrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen; die damit verbundenen negativen Folgen für den Straftäter sind hinlänglich bekannt. Eine nur teilweise Beschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit, wie es bei einer „Freizeitstrafe“ der Fall wäre, ist unbestritten weniger einschneidend als der Aufenthalt in einer Justizvollzugsanstalt.

Das Dilemma, in dem sich das Sanktionsrecht derzeit befindet, ist darüber hinaus durch die unbefriedigende Situation der Geldstrafe gekennzeichnet. Die Anwendung des Tagessatzsystems gestaltet sich in der Praxis überaus schwierig. So bleiben bei der Festsetzung der Tagessatzhöhe gem. § 40 Abs. 2 StGB diejenigen Verbindlichkeiten unberücksichtigt, die neben den Unterhaltsverpflichtungen und außergewöhnlichen Belastungen bestehen. Ein so errechneter Tagessatz führt bei entsprechend hohen Schulden zur Uneinbringlichkeit der Geldstrafe und damit in nicht wenigen Fällen zur Ersatzfreiheitsstrafe.

Zum anderen finden die Vermögenswerte bei der Festsetzung der Tagessatzhöhe regelmäßig keine Beachtung, so dass die Geldstrafe in diesen Fällen oftmals als nicht ausreichend betrachtet wird. Für beide Konstellationen soll das Fahrverbot die Lösung bringen.

Bei der Fallgruppe mit den schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen müsste sich die Nichtbeitreibbarkeit der Geldstrafe bereits in der Hauptverhandlung abzeichnen, damit an ihrer Stelle auf das vermeintlich leichter vollstreckbare Fahrverbot ausgewichen werden kann. Dabei darf nicht übersehen werden, dass oftmals der Besitz einer Fahrerlaubnis eine unmittelbare Voraussetzung für den Gelderwerb ist. Die Kompensation der fehlenden Fahrberechtigung durch öffentliche Verkehrsmittel oder Fahrdienste bedeutet zusätzliche wirtschaftliche Belastungen. Die ohnehin angespannte Situation mit der befürchteten Nichtzahlung einer Geldstrafe, die gerade Anlass für die Verhängung der alternativen Rechtsfolge war, wird hierdurch weiter verschlimmert.

Zum anderen ist die Erreichbarkeit des bessergestellten Straftäters durch ein Fahrverbot nicht gewährleistet, da er gerade über die finanziellen Mittel verfügt, um den befristeten Führerscheinverlust so erträglich als möglich zu gestalten. Statt als Geldstrafe wird ein bestimmter Betrag für Taxi- und Bahnfahrten aufgewendet. Damit besteht die realistische Gefahr, dass diese Aufwendungen geringer sind als eine Geldstrafe nach dem Tagessatzsystem. Dies hätte die absurde Konsequenz, dass der Wohlha-

bende durch ein Fahrverbot finanziell besser gestellt werden könnte als bei der Verhängung einer Geldstrafe mit entsprechend hohen Tagessätzen.

Sofern bei der Strafzumessung befürchtet wird, dass eine Geldstrafe von seiten Dritter übernommen wird und deshalb keine Einwirkung auf den Täter erfolgt, bietet auch das höchstpersönliche Fahrverbot keinen absoluten Schutz. Hier können Familienmitglieder für Chauffeurdienste eingesetzt werden, wenn nicht von seiten des Arbeitgebers für eine hinreichende Mobilität gesorgt wird. Auch die immer wieder vorgebrachte Kritik an der Geldstrafe, sie führe zu einer Drittbelastung über den Verurteilten hinaus, ist in gleicher Weise auf das Fahrverbot übertragbar. Sofern der Täter als einziger in der Familie über eine Fahrerlaubnis verfügt, haben alle anderen Familienmitglieder unter dem Mobilitätsverlust unmittelbar und mittelbar zu leiden. Springt dagegen ein Angehöriger als Fahrer ein, so wird letztlich dieser anstelle des Verurteilten belastet.

In Zeiten leerer Kassen der öffentlichen Hand wird der Blick auf die mit der Strafverfolgung verbundenen Kosten geschärft. Das Fahrverbot wird durch die Ingewahrsamnahme der Führerscheindokumente vollstreckt. Der finanzielle Aufwand bei der Vollstreckung ist daher sehr gering. Ebenso gering ist aber auch die Überwachung der Einhaltung eines Fahrverbots und damit die Sicherheit, ob die Sanktion trotz des hinterlegten Führerscheins auch tatsächlich zum Tragen kommt. Angesichts der vergleichsweise geringen Kontrolldichte mit der Notwendigkeit, die Fahrberechtigung durch Vorlage des Führerscheins nachweisen zu müssen, wäre das „Entdeckungsrisiko“ in den Augen mancher Verurteilter zumindest kalkulierbar. Letztlich hängt der mit dem Sanktionsausspruch verfolgte Zweck mehr als bei Geld- oder Freiheitsstrafe von der Mitwirkung, also der Befolgung durch den Betroffenen ab.

Dies gilt zwar in gleicher Weise auch für das Fahrverbot nach geltendem Recht. Jedoch zeigt sich hier eine vergleichsweise hohe Befolgung des Verbots. Entscheidend für die Beachtung des Fahrverbots sind die Lebensverhältnisse und der persönliche Hintergrund des Verurteilten. Während der „klassische“ Verkehrssünder in geordneten Verhältnissen lebt und regelmäßig nicht mit allgemeiner Kriminalität vorbelastet ist, hätte die für das erweiterte Fahrverbot anvisierte Klientel häufig einschlägige Erfahrungen mit der Strafjustiz, sofern die Sanktionsschwere des Fahrverbots für allgemeine Kriminalität zwischen Geld- und Freiheitsstrafe angesiedelt wird. Die Besorgnis, dass ein Fahrverbot für verkehrsfremde Straftaten nicht die Akzeptanz des Verurteilten findet, ist durchaus berechtigt. Die Tätergruppen, also die Verkehrsdelinquenten einerseits und die allgemeinen Straftäter andererseits, sind insofern nicht vergleichbar.

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Befolgung von Fahrverboten steht die Frage der Sekundärkriminalisierung durch das Führen eines Kraftfahrzeugs ohne Fahrerlaubnis (§ 21 StVG). Unzweifelhaft wäre die Kritik überzogen, die zum Fahrverbot Verurteilten würden in weitere Straftaten getrieben. Schließlich wird niemand ermuntert, sich trotz des Fahrverbots hinter das Lenkrad zu setzen. Auch die Gefahr einer Sanktionseskalation erscheint in diesem Zusammenhang hinnehmbar, da die Bedenken gegen eine Geld- oder Freiheitsstrafe, die beim Ausspruch des Fahrverbots bestanden, bei erneuter Straffälligkeit hintangestellt werden können.

Hingegen stellt es eine schwer zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar, denjenigen zu kriminalisieren, der bei der Vollstreckung eines Fahrverbots nicht mitwirkt. Wer sich einer rechtskräftigen Freiheitsstrafe durch Flucht oder einer Geldstrafe durch Entreicherung entzieht, läuft nicht Gefahr, wegen der Begehung einer weiteren Straftat belangt zu werden. Solange der Anlaß eines Fahrverbots in einer konkreten Verkehrsverfehlung liegt, ist diese strafrechtliche Konsequenz des § 21 StVG gerechtfertigt, da diese Vorschrift den Schutz der Verkehrssicherheit vor solchen Fahrzeugführern bezweckt, die über keine ausreichende Befähigung oder Eignung verfügen. Mit einer Ausdehnung des Fahrverbots auf Straftaten außerhalb des Verkehrsrechts wird die Frage der Fahreignung bedeutungslos. Für diese Fallgruppe entfällt der Schutzzweck der Norm. Das Fahren trotz eines Fahrverbots, das als Allgemeinstrafe verhängt wurde, erscheint dann als reiner Formalverstoß, der nach seinem Unrechtsgehalt nicht als Straftat zu werten ist.

Das Fahrverbot wirkt vorrangig spezialpräventiv und erfüllt damit eine Warnungs- und Besinnungsfunktion. Angesichts der Bedeutung der persönlichen Mobilität in unserer Gesellschaft wie auch der Wertschätzung, die einzelne Gruppen dem Kraftfahrzeug zuteil werden lassen, ist eine Einflussnahme auf den einzelnen durch das befristete Verbot, aktiv am Straßenverkehr teilnehmen zu dürfen, nicht von der Hand zu weisen. Die darüber hinaus bestehende generalpräventive Wirkung ist dem Fahrverbot in einer wie auch immer gearteten Ausgestaltung ebenfalls sicher. Wegen der beruflichen, persönlichen und sozialen Konsequenzen wird der Verlust der Fahrberechtigung schon heute als die eigentliche Strafe angesehen. Dies gilt unabhängig vom Verfahrensstadium sowohl für das Fahrverbot als Nebenstrafe als auch für die Entziehung der Fahrerlaubnis als Maßregel der Besserung und Sicherung. In vielen Verfahren ist letztlich allein entscheidend, ob die Verhängung einer Führerscheinmaßnahme verhindert werden kann. Bereits deshalb wird mit jeder Ausdehnung des Fahrverbots zwangsläufig eine Mehrbelastung der Justiz einhergehen.

Eng verbunden mit dem Aspekt des Schuldausgleichs, dem dritten Strafzweck, ist die Frage, mit welcher Rechtsfolge eine nachgewiesene Schuld gesühnt wird. Der Einwand, das Fahrverbot gehöre thematisch zu Verkommnissen im Straßenverkehr und stelle bereits deshalb eine systemwidrige Folge für verkehrsfremde Kriminalität dar, greift zu kurz. Zwar erscheint es durchaus wahrscheinlich, dass Teile der Bevölkerung ein Fahrverbot für Nichtverkehrsdelikte als sachfremd und ungerecht empfinden würden. Die Kritik der sachfremden Verknüpfung könnte allerdings in gleicher Weise bei den derzeit zur Verfügung stehenden Hauptstrafen gemacht werden. So stellt auch die Geldstrafe für eine Beleidigung sicherlich keine „spiegelnde Strafe“ dar, ohne dass hier dogmatische Bedenken geltend gemacht würden. Das Strafgesetzbuch beantwortet insofern nicht „Gleiches mit Gleichem“, wie es der Rechtsgedanke der Talion kennt. Vielmehr sieht es für das gesamte Spektrum der strafrechtlich relevanten Tatbestände nur die Geldstrafe als mittelbare und die Freiheitsstrafe als unmittelbare Beschränkung vor.

Wenn dem Einwand, es handle sich um keine deliktsadäquate Rechtsfolge, hier nicht gefolgt wird, so heißt das nicht, dass die dahinterstehende Überlegung verworfen wird. Die befürchteten Akzeptanzprobleme und empfundenen Ungerechtigkeiten wurzeln weniger aus der „spiegelnden Strafe“ als vielmehr aus der Überlegung des Sonderstrafrechts für Führerscheinbesitzer. Zwar ist der überwiegende Teil der Normadressaten strafrechtlicher Vorschriften im Besitz einer Fahrerlaubnis. Allerdings gibt es einen doch erheblichen Teil in der Bevölkerung, der weder über einen Führerschein noch über ein Kraftfahrzeug verfügt.

Das Fahrverbot als Allgemeinstrafe setzt den Besitz der Fahrerlaubnis und die Nutzung eines Kraftfahrzeugs voraus, um die oben dargelegten Strafzwecke erfüllen zu können. Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes, der eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Lebenssachverhalte verbietet, hat die Kommission zu Recht dazu bewogen, eine Ausdehnung des Fahrverbots auf verkehrsfremde Delikte abzulehnen. Wenn allein der motorisierte Führerscheininhaber wegen einer verkehrsfremden Straftat mit der „Freizeitstrafe“ des Fahrverbots bedacht wird, so kann der führerscheinlose Straftäter nur mit einer entweder milderer Sanktion – nämlich Geldstrafe – oder härteren Sanktion – also Freiheitsstrafe – bei identischem Schuldvorwurf belangt werden.

Eine solche Ungleichbehandlung wäre nach ständiger Rechtsprechung nur dann verfassungskonform, wenn sachliche Gründe eine solch differenzierte Behandlung rechtfertigten. Bei übereinstimmendem Schuldvorwurf wäre der unterschiedliche Rechtsfolgenausspruch allein an dem Merkmal

festzumachen, ob der Straftäter mit Kraftfahrzeugen am Straßenverkehr teilnehmen darf.

Im Rahmen der Strafzumessung finden u. a. die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters Berücksichtigung. Orientiert sich die Rechtsfolgenfindung vorrangig danach, wie der Verurteilte möglichst empfindlich getroffen werden kann, so würde die bisherige Praxis der Strafzumessung konterkariert: Während bisher besondere berufliche oder persönliche Gründe, die den Besitz einer Fahrerlaubnis erforderlich machen, unter dem Aspekt der unzumutbaren Härte berücksichtigt wurden und im Ordnungswidrigkeitenrecht zum Wegfall des Fahrverbots gegen Erhöhung der Geldbuße führten, würden dieselben Gründe im Bereich des allgemeinen Strafrechts gerade zur Verhängung eines Fahrverbots unter Erlass einer Geldstrafe führen.

Richtig ist, dass auch nach geltendem Recht bei der Verhängung eines Fahrverbots für Verkehrsstraftaten zwischen Fahrerlaubnisinhabern und führungsberechtigten Straftätern differenziert wird; deutlich wird dies, wenn man an die Beteiligung mehrerer Personen an einer mit dem Straßenverkehr zusammenhängenden Tat denkt, bei der nur einer der Täter eine Fahrerlaubnis besitzt. Allerdings umfaßt das Fahrverbot mehr als nur die Berechtigung zum Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge; das Verbot erstreckt sich auch auf das fahrerlaubnisfreie Mofa, da das Führen aller Kraftfahrzeuge für die Dauer eines Fahrverbots untersagt ist. Zum anderen stellt das Fahrverbot – ebenso wie die isolierte Sperre nach § 69 a Abs. 1 Satz 3 StGB – beim führungsberechtigten Täter sicher, dass dieser für den festgelegten Zeitraum kein Kraftfahrzeug führen darf, selbst wenn er nach dem Urteilsspruch eine Fahrerlaubnis erwürbe.

Darüber hinaus wirft das Fahrverbot für verkehrsfremde Straftaten die Frage auf, welcher Verrechnungsmaßstab gegenüber den Sanktionen für den führungsberechtigten Täter anzulegen ist. Anders als beim Freiheitsentzug oder der Geldstrafe fehlt es beim Fahrverbot an einer Währungseinheit mit allgemeiner Gültigkeit, da die Folgen von bedeutungslos bis existenzgefährdend reichen.

Die Kommission hat sich deshalb zu Recht gegen eine Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Straftaten ausgesprochen, die nicht im Zusammenhang mit dem Führen von Kraftfahrzeugen begangen wurden. Sie befürwortet dabei eine gesetzliche Konkretisierung der Zusammenhangstaten über die von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe hinaus. Eine solche Eingrenzung ist dringend geboten, da nahezu jedes Delikt in einen Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen gebracht werden kann.

Ausgangspunkt dieser Konkretisierung muss der Normzweck sein. § 44 StGB soll – nach dem oben Gesagten auch zukünftig – nicht der allgemeinen Verbrechensbekämpfung, sondern ausschließlich der Sicherung des Straßenverkehrs dienen. Das Verhalten des Täters muss also eine Gefahrerhöhung für andere Verkehrsteilnehmer ergeben haben.

Die Kommission schlägt vor, auf die Definition der Zusammenhangstat zu verzichten und statt dessen eine Regelvorschrift dergestalt aufzunehmen, dass beim Einsatz eines Kraftfahrzeugs als Tatmittel in der Regel ein Fahrverbot anzuordnen ist, wenn die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB unterbleibt. Damit soll der funktionale, nicht lediglich zufällige Zusammenhang zwischen der Straftat und dem Führen eines Kfz unterstrichen werden. Ein funktionaler Zusammenhang liegt in jeder Förderung der Straftat von der unmittelbaren Tatvorbereitung bis zur Beendigung der Tat. Ob aber beispielsweise ein Drogenkurier nach seiner Ankunft am Flughafen die Reise mit der Bahn oder dem Pkw fortsetzt, ist unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit des Straßenverkehrs ohne Bedeutung. Sofern es nicht gelingt, eine Gesetzesformulierung zu finden, die sich allein am Normzweck ausrichtet, wird einer Ausdehnung des Fahrverbots auf allgemeine Straftaten Tür und Tor geöffnet.

Wie bereits oben angesprochen, soll das Fahrverbot aus dem Unterabschnitt der Nebenstrafen herausgelöst und auf diese Weise zu einer herkömmlichen Hauptstrafe neben Geld- und Freiheitsstrafe erklärt werden. Damit kann, muss aber das Fahrverbot nicht zwingend mit einer anderen Straftat kumulieren. Diese Aufwertung erscheint konsequent, da der Verzicht auf die Fahrberechtigung oftmals als die eigentliche Strafe empfunden wird. Dasselbe gilt aber in mindestens gleicher Weise auch für das Ordnungswidrigkeitenrecht, das ein Fahrverbot nur als Nebenfolge gemäß § 25 StVG kennt. Wenn nun in Verkehrsstraftaten die Verhängung einer Geldstrafe als unangebracht erscheint und deshalb ausschließlich auf ein Fahrverbot erkannt wird, so ist es mit dem Gerechtigkeitsempfinden nur schwer in Einklang zu bringen, diese Aufwertung des Fahrverbots nicht auch im Ordnungswidrigkeitenrecht umzusetzen. Die neben einem ordnungsrechtlichen Fahrverbot obligatorische Geldbuße stellt ein Mehr dar gegenüber dem strafrechtlich selbständigen Fahrverbot, das für eine gewichtigere Unrechtstat verhängt wird.

Um die vergleichsweise geringe Bedeutung des Fahrverbots in der gerichtlichen Praxis zu ändern, soll neben der systematischen Aufwertung auch eine Ausdehnung auf sechs Monate erfolgen. Damit würde die zeitliche Lücke zur Entziehung der Fahrerlaubnis geschlossen, die eine Sperrfrist von mindestens sechs Monaten vorsieht (§ 69 a Abs. 1 StGB). Eine Lücke im rechtlichen Sinn besteht nicht, da die Rechtsfolgen des Fahrver-

bots und der Entziehung der Fahrerlaubnis unterschiedliche Ansatzpunkte haben und auch in Zukunft behalten sollen. Bei der Entziehung der Fahrerlaubnis entscheidet nicht die Schwere der Tat, sondern allein der Sicherungszweck. Die Maßregel soll gerade keine pönalisierende Wirkung haben, wenngleich sie vom Verurteilten als Strafe empfunden wird.

Allerdings erhalten die Gerichte durch eine Annäherung der Höchstdauer des Fahrverbots an die Mindestdauer der Sperrfrist die Möglichkeit, bei einer für notwendig erachteten intensiven Einflußnahme auf den Verkehrssünder nicht notwendigerweise die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen abprechen zu müssen. In vielen Fällen der bisher praktizierten Entziehung der Fahrerlaubnis kann diese durch ein erweitertes Fahrverbot ersetzt werden, ohne dass die Belange der Verkehrssicherheit dadurch Schaden nehmen. Vielmehr können die erheblichen Belastungen, die sich bei der Entziehung der Fahrerlaubnis für den Verurteilten ergeben, vermieden werden. Diese Chance gilt es für die Gerichte wahrzunehmen. Besondere Bedeutung wird dies für den Rechtsfolgenausspruch beim unerlaubten Entfernen vom Unfallort haben: Angesichts der Vielzahl von Fallgestaltungen wäre gerade hier eine flexiblere Handhabung erstrebenswert.

Einer weitergehenden Ausdehnung des Fahrverbots auf ein Jahr bedarf es nicht, da keine Fallgruppen vorstellbar sind, in denen eine so lange Strafe als Anlaß eines Verkehrsdelikts ohne begründete Zweifel an der Fahreignung erforderlich ist. Zum anderen würde bei einem überlangen Fahrverbot der Schutz der Allgemeinheit durch die Möglichkeit der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 111 a StPO gefährdet, da dann keine hinreichende Sicherheit in der Prognose über die konkreten Rechtsfolgen mehr gegeben ist.

### *Zusammenfassung*

Das Fahrverbot als verkehrsspezifische Maßnahme eignet sich nicht als Sanktionsmittel für allgemeine Kriminalität. Da es nur den Inhaber einer Fahrerlaubnis betreffen kann, stellt es eine Sonderstrafe dar, die bei nicht verkehrsbezogenen Delikten mit dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes unvereinbar ist.

Eine Aufwertung des Fahrverbots zur Hauptstrafe mit einer Höchstdauer von sechs Monaten ist unter dem Aspekt zu begrüßen, dass dadurch beim Rechtsfolgenausspruch mehr als bisher differenziert werden kann, ob das Verbot zum Führen von Kraftfahrzeugen eine Strafe oder eine Maßregel wegen fehlender Eignung darstellen soll.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine im Gesetz verankerte Konkretisierung der Zusammenhangstaten erforderlich. Dabei darf allein der Sicherung des Straßenverkehrs Bedeutung zukommen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass über eine weite Auslegung des Zusammenhangbegriffes durch die Rechtsprechung gerade auch die verkehrsfremden Straftaten mit Fahrverbot belegt werden.

# Gewährleistungsvorschriften und Gebrauchsgüterrichtlinie

## – Modernisierung des deutschen Vertragsrechts –

Dr. Jürgen Schmidt-Räntsch, Ministerialrat,  
Bundesministerium der Justiz, Berlin

### *Einleitung*

Das Bundesministerium der Justiz hat den Entwurf eines Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes vorgelegt, der derzeit den Bundesministerien, den Ländern und Verbänden zur Stellungnahme vorliegt. Der Entwurf wird das deutsche Vertragsrecht umfassend modernisieren und Deutschland auf die zu erwartende Harmonisierung des europäischen Vertragsrechts vorbereiten.

### *I. Richtlinienvorgaben*

#### *1. Verbrauchsgüterkaufrichtlinie*

##### *a) Sachmängelbegriff*

Nach Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie muss die verkaufte Sache den Zustand aufweisen, den die Parteien verabredet haben. Haben sie nichts vereinbart, gilt die Sache als vertragsgemäß, wenn sie einem Modell oder einer Beschreibung des Verkäufers entspricht, wenn sie die vom Käufer gewünschten Eigenschaften aufweist, wenn sie für den vertragsgemäßen Gebrauch taugt, wenn sie die Eigenschaften aufweist, die man üblicherweise von einer Sache gleicher Art und Güte erwarten kann. In den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe war streitig, ob es sich hierbei um eine kumulative oder um eine alternative Aufzählung handelt. Es handelt sich hierbei aber weitgehend um ein Scheinproblem, weil nämlich in aller Regel entweder Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c oder Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe d der Richtlinie eingreift. Haben die Parteien eine Vereinbarung über die Eigenschaften der Sache getroffen, muss diese der Vereinbarung entsprechen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 Buchstabe b der Richtlinie). Haben sie keine solche Vereinbarung getroffen, kommt es auf die Eignung für den gewöhnlichen Gebrauch an. Dies alles entspricht im wesentlichen § 459 BGB und bedeutet in der Sache keine Änderung gegenüber dem nationalen Recht.

In der politischen Diskussion ist allerdings ein Element von Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe d der Richtlinie besonders hervorgehoben worden. Dort wird nämlich festgelegt, dass die Tauglichkeit des verkauften Gutes für den

gewöhnlichen Gebrauch auch daran zu messen ist, ob das Gut von öffentlichen Aussagen des Herstellers insbesondere in Werbung und Etikettierung über konkrete Produkteigenschaften abweicht. Viele sehen hierin eine Ausweitung des nationalen deutschen Sachmängelbegriffs. Bei näherem Hinsehen trifft das allerdings nicht zu. Diese Einschätzung der Vorschrift liegt in aller Regel darin begründet, dass man sich über ihren Anwendungsbereich im unklaren ist. Vielfach wird ernsthaft angenommen, als werde nach der Richtlinie jede Abweichung von noch so blumigen Werbeaussagen zu einem Sachmangel. Das ist nicht der Fall. Zu einem Sachmangel führt nur die Abweichung von Herstelleraussagen, die sich von zu konkreten Eigenschaften des Produktes äußern. Musterbeispiel hierfür sind die Aussagen des Herstellers über den Kraftstoffverbrauch, die schon längst vor der Richtlinie zu einer sehr umfangreichen nationalen deutschen Rechtsprechung geführt haben. Die nationale deutsche Rechtsprechung ist bei der Annahme einer zugesicherten Eigenschaft und der daraus folgenden Schadensersatzhaftung in solchen Fällen sehr zurückhaltend. Anders ist das aber bei der Frage des Sachmangels. Hier wird im Prinzip nur noch darüber diskutiert, wie groß die Abweichung des tatsächlichen Kraftstoffverbrauchs von dem herstellerseitig angegebenen sein muss, um einen Sachmangel darstellen zu können. Und nichts anderes verlangt die Richtlinie.

Auf den ersten Blick sehr bekannt ist auch die Regelung des Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie, wonach sich der Verbraucher gegenüber dem Verkäufer nicht auf Mängel berufen kann, die er vor Vertragsschluss kannte oder über deren Vorhandensein er vernünftigerweise nicht im unklaren sein konnte. Die Vorschrift wird künftig allerdings eine viel stärkere Bedeutung erfahren als die vergleichbare Regelung in § 460 BGB. Diese Vorschrift spielt vor allem bei gebrauchten und beschädigten Waren, die verbilligt abgegeben werden, eine Rolle. In Deutschland kommt sie meist deshalb nicht zum Tragen, weil hier auch durch Allgemeine Geschäftsbedingungen die Gewährleistung ganz oder teilweise ausgeschlossen werden kann. Künftig wird das nach Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie nicht mehr möglich sein. Deshalb wird Artikel 2 Abs. 3 künftig die Funktion zufallen, diesen an sich nicht möglichen Gewährleistungsausschluss für gebrauchte Güter funktionell zu ersetzen.

#### b) Gewährleistungsrechte

Nach dem BGB sind die klassischen Gewährleistungsrechte des Käufers bei Fehlerhaftigkeit der Kaufsache die Wandlung oder die Minderung. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die meisten heute verkauften Sachen in der Terminologie des BGB Gattungssachen darstellen, für welche das BGB schon von Anfang an als einen ebenfalls klassischen Rechtsbehelf die Ersatzlieferung vorsah (§ 480 Abs. 1 BGB). Nach dem BGB stehen Wandlung

und Minderung und - bei Gattungssachen – Ersatzlieferung zur freien Wahl des Käufers. In ihrem ursprünglichen Vorschlag hatte die EU-Kommission diese klassischen Gewährleistungsrechte scheinbar unwesentlich, nämlich um das Nachbesserungsrecht erweitert, das dem Verbraucher nunmehr auch zur freien Wahl zur Verfügung stehen sollte. Trotzdem weicht der Vorschlag der EU-Kommission ganz entscheidend von den nationalen Kaufrechten der Mitgliedstaaten ab. Die meisten Kaufrechte der Mitgliedstaaten gestatten nämlich dem Verkäufer, die Gewährleistungsrechte des Käufers einzuschränken. In der deutschen Vertragspraxis ist es deshalb üblich, dass bei hochwertigen Gütern die Ersatzlieferung ganz ausgeschlossen und Wandlung und Minderung nur zugelassen werden, wenn ein Nachbesserungsversuch gescheitert ist. Bei Massenprodukten wird üblicherweise uneingeschränkt nur das gesetzliche Recht auf Ersatzlieferung gewährt; Wandlung und Minderung kann der Verkäufer dagegen regelmäßig nur verlangen, wenn eine Ersatzlieferung gescheitert ist. Und genau diese Staffelungsmöglichkeiten wollte die EU-Kommission in Artikel 6 Abs. 1 des Vorschlags ausschließen. Dies hätte dazu geführt, dass die Gewährleistungskosten der Verkäufer drastisch angezogen wären und die Richtlinie damit unbezahlbar geworden wäre.

Dies konnte nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands durch eine sog. Hierarchisierung der Gewährleistungsrechte verhindert werden. Nach Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie stehen die vier Gewährleistungsrechte dem Käufer nicht mehr uneingeschränkt, sondern nur stufenweise zur Verfügung. Im Falle eines Mangels kann der Käufer zunächst nur zwischen Nachbesserung und Ersatzlieferung wählen. Die Wahl ist auch nur scheinbar frei; in der Sache steht dem Käufer im Falle eines Mangels grundsätzlich nur ein Anspruch auf Nachbesserung, ein Anspruch auf Ersatzlieferung nur im Ausnahmefall zu. Dies folgt daraus, dass Ersatzlieferung und Nachbesserung nur gewählt werden können, wenn sie verhältnismäßig sind. Und das sind Ersatzlieferung und Nachbesserung nur, wenn sie im Vergleich zu dem anderen Rechtsbehelf die ökonomischere Alternative darstellen. Bei hochwertigen Gütern wird die Nachbesserung regelmäßig ökonomischer sein als die Ersatzlieferung; bei nicht hochwertigen Massenprodukten ist es in der Regel umgekehrt. Mit diesem Regelungsmodell unterscheidet sich die Richtlinie bei den Rechtsbehelfen zwar inhaltlich vom BGB. Im Vergleich zur Vertragswirklichkeit ist der Unterschied aber im wesentlichen nur noch technisch. Während das Stufenverhältnis der Rechtsbehelfe bisher in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen festgelegt wurde, stellt es nunmehr das gesetzliche Leitbild dar.

### c) Gewährleistungsfristen

Die markanteste und gravierendste Änderung ist die Regelung über die Frist. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die in Artikel 5 der Richtlinie jetzt vorgesehene Frist einen ganz anderen Inhalt hat als die Frist, die in Artikel 5 der

Richtlinie des ursprünglichen Kommissionsvorschlags enthalten war. In den meisten anderen Kaufrechten Europas wird nämlich zwischen einer Frist, in der der Mangel auftreten muss, und einer Frist unterschieden, die der gewährleistungsberechtigte Käufer zur Entscheidung darüber erhält, ob er dann Klage erhebt oder nicht. Das deutsche Recht kennt eine Frist für das Auftreten des Mangels nicht. Faktisch wird sie allerdings durch die Gewährleistungsfrist mit abgedeckt, weil niemand eine Klage wegen eines Mangels erheben wird, der vor Ablauf dieser Frist nicht aufgetreten ist. Nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag wäre dann in das deutsche Recht eine solche Frist mit der Dauer von zwei Jahren einzuführen gewesen. Um diese Frist nicht zu verkürzen, hätte im deutschen Recht der Beginn der Verjährungsfrist von sechs Monaten in § 477 BGB auf das Ende dieser Mängelauftrittsfrist hinausgeschoben werden müssen. Im Ergebnis wäre damit die Gewährleistungsfrist des deutschen Rechts nicht nur auf zwei, sondern auf 2,5 Jahre verlängert worden.

Die Minister haben sich nunmehr darauf geeinigt, dass beide Fristen gleich lang sind und auch zum gleichen Zeitpunkt beginnen. Die Gewährleistungsfrist wird also insgesamt auf zwei Jahre verlängert. Diese Gewährleistungsfrist ist nur bei gebrauchten Gütern verkürzbar. Bei neuen ist sie nicht verkürzbar. Sie wird allerdings nur bei Kaufverträgen über Güter relevant, die nach dem Vertrag eine mindestens zweijährige Lebensdauer haben sollen. Kann von einem Gut aber nach dem Vertrag oder nach dem gewöhnlichen Gebrauch eine solche Lebensdauer nicht erwartet werden, dann läuft die zweijährige Verjährungsfrist insoweit weitgehend leer. Dies gilt insbesondere für den Kauf von Gütern des täglichen Bedarfs, die zwar von der Richtlinie und auch von der zweijährigen Gewährleistungsfrist formal erfaßt werden, wo sich diese Zweijahresfrist aber nicht auswirkt. Denn niemand kann erwarten, dass eine Scheibe Wurst oder eine Flasche Milch zwei Jahre hält.

#### d) Rügepflicht

Nach Artikel 5 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Gewährleistungsrechte dem Käufer im Falle eines Mangels nur zustehen, wenn er den Mangel innerhalb von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt, an dem er ihn entdeckt hat, geltend macht. Eine solche Rügepflicht kennt das deutsche Recht bisher nur für den Handelskauf (§ 377 HGB). Sie ist von deutscher und skandinavischer Seite auch für den Verbraucherkau f gefordert worden, um die Verlängerung der Gewährleistungsfrist im Sinne einer Interessenabwägung abfedern zu können. Ein Schönheitsfehler hierbei ist zugegebenermaßen, dass die Rügepflicht von der Kenntnis des Käufers vom Mangel an beginnt. Diese wird bei schwer zu findenden Mängeln kaum nachzuweisen sein. Um die geht es bei der Rügepflicht allerdings auch

nicht. Sie soll den säumigen und vor allem den Käufer abwehren, der rechtsmissbräuchlich Mängel geltend macht. Und hier werden die prozessualen Möglichkeiten insbesondere des Anscheinsbeweis auch ausreichen, um die Rügepflicht effektiv zu nutzen.

#### e) Beweislastumkehr

Im deutschen Recht so nicht bekannt ist die Beweislastumkehr für die ersten sechs Monate nach Artikel 5 Abs. 3 der Richtlinie. Weist der Käufer nach, dass die Sache einen Fehler hat und dass dieser Fehler innerhalb der ersten sechs Monate aufgetreten ist, dann soll widerleglich vermutet werden, dass der Fehler herstellungsbedingt ist. Dies gilt auch nur dann, wenn die Beweislastumkehr nicht mit der Natur der Kaufsache oder der Vertragswidrigkeit in Widerspruch steht. Für die deutsche Rechtspraxis wird dies voraussichtlich nur formal, aber nicht inhaltlich zu wesentlichen Änderungen führen. Formal ist eine derartige Beweislastumkehr bisher nicht bekannt. In der Sache selbst muss aber berücksichtigt werden, dass die Beweislast unterschiedlich ist, je nachdem, ob der Verkäufer auf den Kaufpreis oder der Käufer wegen Mängel auf Wandlung klagt. Im ersten Fall trägt der Verkäufer, im zweiten Fall der Käufer die Beweislast für die Fehlerfreiheit bzw. Fehlerhaftigkeit der Ware. Zugunsten des Käufers werden in den schwierigen Fällen die Grundsätze des Anscheinsbeweises greifen, weil der Käufer regelmäßig in Beweisnot ist, wenn es um die Ursache eines Fehlers geht, der nicht offenkundig auf die fehlerhafte Bedienung zurückzuführen ist.

#### f) Zwingender Charakter

Eines der hervorstechendsten Merkmale des nationalen deutschen, aber z.B. auch des UNCITRAL-Kaufrechts oder – früher – des Einheitlichen Kaufgesetzes ist die Dispositionsfreiheit der Parteien. Das nationale deutsche Kaufrecht ist ebenso wie seine internationalen Pendanten ein Regelungsmodell, von dem die Parteien einvernehmlich im konkreten Vertrag abweichen können. Diese Möglichkeit wird durch die Richtlinie für den Verbrauchsgüterkauf abgeschnitten. Die Richtlinie harmonisiert die wesentlichen Aspekte des Kaufrechtes auf einem Mindeststandard, den die Mitgliedstaaten über-, aber nicht unterschreiten können. Auch den Parteien des konkreten Kaufvertrages ist es im Prinzip nicht möglich, von diesen Mindeststandardvorschriften abzuweichen. Eine Ausnahme ist nur vorgesehen für gebrauchte Güter. Hier können die Parteien eine Reduzierung der Gewährleistungsfrist auf ein Jahr und eine Begrenzung der Gewährleistungsrechte vorsehen. Dagegen ist weder bei neuen noch bei gebrauchten Gütern ein Gewährleistungsausschluss möglich. Das wird zu einer Veränderung des Steuerungssystems im nationalen deutschen Kaufrecht führen. Während die Steuerung der Vertragsgerechtigkeit bisher weitestgehend

durch § 9 AGB-Gesetz geleistet wurde, wird diese Steuerungsfunktion künftig wieder verstärkt in das materielle Kaufrecht zurückverlagert, das im Verbraucherkaufrecht jedenfalls nicht mehr der Parteidisposition unterliegt.

## *2. Zahlungsverzugsrichtlinie*

Zusätzlichen Anlass für gesetzgeberische Maßnahmen liefert die Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr. Die danach notwendigen Maßnahmen hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen vom 30. März 2000 zwar weitgehend schon vorweggenommen. Die Zinshöhe bedarf jedoch noch der ergänzenden Regelung. Die Verzahnung mit den Vorschlägen der Schuldrechtskommission zwingt dazu, auch die Konstruktion der 30-Tages-Regelung noch einmal anzugehen.

## *3. Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr*

In das Schuldrecht des BGB einzufügen sind auch einige Bestimmungen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Die Richtlinie regelt neben anderem bestimmte, im deutschen Recht bislang unbekannte Informationspflichten des Unternehmers, der sich zum Absatz seiner Waren und Dienstleistungen eines Dienstes der Informationsgesellschaft bedient, gegenüber seinem – künftigen - Vertragspartner. Hierzu gehört auch, dass er diesem die Vertragsbedingungen einschließlich der Allgemeinen Geschäftsbedingungen so zur Verfügung stellen muss, dass der Kunde diese speichern und wieder abrufen kann. Zwar sind einige der in der Richtlinie aufgeführten vorvertraglichen Informationspflichten bereits im neuen Fernabsatzgesetz enthalten. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr hat jedoch einen vom Fernabsatzgesetz abweichenden Anwendungsbereich, insbesondere ist sie nicht auf Rechtsbeziehungen zwischen Unternehmern und Verbrauchern beschränkt, sondern findet vielmehr auch und gerade auf reine Unternehmerbeziehungen Anwendung. Es ist daher eine horizontale Regelung erforderlich. Geregelt werden müssen auch besondere Pflichten des Unternehmers, der die Bestellung entgegennimmt. So hat der Unternehmer technische Mittel zur Eingabebefehlererkennung und -beseitigung vor Abgabe der Bestellung zur Verfügung zu stellen. Er muss der anderen Partei den Eingang der Bestellung unverzüglich bestätigen, damit diese Gewissheit bekommt, dass ihre Bestellung beim Adressaten angekommen ist.

## II. Umsetzung

### 1. Verjährungsrecht

Vertragliche Ansprüche verjähren derzeit je nach Vertragstyp und Anspruchsart innerhalb von 6 Wochen, 6 Monaten, einem Jahr, zwei Jahren, vier Jahren oder 30 Jahren. Dieses System wird aufgegeben. Die allgemeine Verjährungsfrist soll künftig 3 Jahre betragen. Damit werden die häufig viel zu kurzen Verjährungsfristen deutlich angehoben und zum Ausgleich die überlange und oft eher zufällig zur Anwendung kommende Verjährungsfrist von 30 Jahren für Ansprüche wegen anderer Vertragsverletzungen reduziert werden. Der Entwurf erstreckt die Verjährungsfrist von 3 Jahren auch auf alle gesetzlichen Ansprüche außerhalb des Deliktsrechts, weil hinreichende sachliche Gründe für die Unterscheidung der Verjährung von Ansprüchen nach dem Entstehungsgrund „Vertrag“ oder „Gesetz“ nicht erkennbar sind. Ansprüche aus Delikt sollen bei Personenschäden wie bisher in drei Jahren ab Kenntnis vom Schaden und von der Person des Ersatzpflichtigen, spätestens aber in 30 Jahren verjähren. Für Sachschäden beträgt die absolute Verjährungsfrist künftig nicht mehr 30, sondern 10 Jahre. Für Herausgabeansprüche aus Eigentum und ähnlichen Rechten sowie für familien- und erbrechtliche Ansprüche soll vorbehaltlich anderer Bestimmungen eine Verjährungsfrist von 30 Jahren gelten. Von diesen Regeln sind nur einige wenige Ausnahmen vorgesehen. Hierbei handelt es sich um folgende:

- Abweichend von der allgemeinen Regel sollen Mängelansprüche bei Werk- oder Kaufverträgen über ein Bauwerk ebenso wie bei Kaufverträgen über Baumaterial nicht in drei, sondern in fünf Jahren verjähren. Grund ist die in diesen Fällen regelmäßig erheblich erschwerte Erkennbarkeit des Mangels.
- Abweichend von der allgemeinen Regel sollen gesetzliche Ansprüche und Ansprüche aus Delikt innerhalb der vertraglichen Verjährungsfrist verjähren, wenn sie im Zusammenhang mit dem Vertragsverhältnis entstanden sind. Andernfalls würde die kürzere vertragliche Verjährung in der Praxis ausgehöhlt.
- Ebenfalls abweichend von der allgemeinen Regel sollen Schadensersatzansprüche wegen Personenverletzungen immer der deliktischen Verjährung unterliegen, auch wenn sie vertraglicher Natur sind. Auch hier ist der Gedanke des Gleichlaufs der Verjährungsfristen maßgeblich. Bei Personenschäden erscheint es aber angezeigt, auf die längere der zur Auswahl stehenden Fristen abzustellen.
- Die vertragliche Verjährung verlängert sich bei Arglist von drei auf zehn Jahre.

## 2. Vertragsverletzungen

### a) Kein grundlegender Systemwandel

Unbestrittenermaßen entsprechen die geschriebenen Vorschriften des Leistungsstörungsrechts des BGB (§§ 275 ff., 280 ff., 306 ff., 323 ff.) schon längst nicht mehr dem aktuellen Rechtszustand, der sich im wesentlichen aus Literatur und Rechtsprechung ergibt. Die Schuldrechtskommission greift jedoch Vorschläge, die bisherige Begrifflichkeit und Systematik vollständig aufzugeben, nicht auf. Die traditionelle Begrifflichkeit soll dezent ergänzt und die Modernisierung durch eine Vereinheitlichung und Vereinfachung insbesondere der Rechtsfolgen vorgenommen werden. Einzuräumen ist indes, dass der Entwurf beim Verzug noch stringenter ausfallen könnte. Das Anliegen der Schuldrechtskommission und des Entwurfs ist die Vereinfachung des allgemeinen Leistungsstörungsrechts. Dazu sollen die Unterschiede zwischen den bisher bekannten Arten der Leistungsstörungen und auch die bisher üblichen Begriffe (Unmöglichkeit, pVV) aufgegeben werden. Beim Verzug wird dieses Prinzip durchbrochen, um den alten Gewohnheiten Rechnung zu tragen. Fachlich gesehen ist das inkonsequent und auch nicht richtig: Es wäre vielleicht doch zweckmäßig, auch den Verzug aufzugeben und einheitlich vorzuschreiben, dass alle Folgen der Leistungsstörungen nach Ablauf einer Frist eintreten, die in den Fällen nicht gesetzt zu werden braucht, in denen sie unnötig erscheint. Von diesem Vorschlag hat der Entwurf zunächst Abstand genommen, weil der Verzug in anderen Vorschriften als Bezugspunkt gewählt wird und deshalb dort substituiert werden müsste.

### b) Beseitigung der Alternativität von Rücktritt und Schadensersatz

Nach geltendem Recht muss sich der Gläubiger bei einer Pflichtverletzung des Schuldners entscheiden, ob er vom Vertrag zurücktreten oder ob er Schadensersatz verlangen will. Das genügt den berechtigten Interessen des Gläubigers meist nicht. Ein Gläubiger, der das Interesse an der Leistung verloren hat und zurücktreten will, hat in aller Regel bei einer Pflichtverletzung doch noch begleitenden Schaden, den der Schuldner gerechterweise ersetzen muss. Die geltenden Regelungen lassen das nicht zu. Der Entwurf sieht vor, dass der Gläubiger neben dem Rücktritt auch den Schadensersatz soll verlangen können, den er unter Berücksichtigung der Rückabwicklung des Vertrages zusätzlich noch hat.

### c) Vereinheitlichung der Rücktrittsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen des Rücktritts sind gegenwärtig unterschiedlich geregelt. Im Falle der nachträglichen objektiven und der subjektiven Unmöglichkeit kann der Gläubiger etwa bei einem gegenseitigen Vertrag gemäß § 325 Abs. 1 BGB sofort zurücktreten. Bei Verzug mit einer einseitigen Leistungs-

pflicht ist im Falle des § 286 Abs. 2 BGB Interesseverlust erforderlich; bei einer gegenseitigen Vertragspflicht ist eine Fristsetzung mit Ablehnungsandrohung Voraussetzung für einen Rücktritt gemäß § 326 Abs. 1 BGB. Bei positiver Vertragsverletzung ist Rücktritt nur möglich, wenn die Fortsetzung des Vertrages nicht mehr zumutbar ist. Diese Unterschiede machen die Regelungen schwierig zu handhaben und sind auch sachlich nicht gerechtfertigt. Die Schuldrechtskommission schlägt daher vor, sie zu beseitigen und einheitlich den Rücktritt davon abhängig zu machen, dass der Schuldner eine ihm gesetzte Nachfrist verstreichen lässt. Dabei sind Fälle vorgesehen, in denen die Nachfrist entbehrlich ist, so vor allem dann, wenn sie offensichtlich nicht zum Erfolg führen würde.

d) Aufgabe der Unterscheidung zwischen anfänglicher und nachträglicher Unmöglichkeit

Nach dem geltendem Recht stehen dem Gläubiger vertragliche (Schadensersatz-) Ansprüche wegen Unmöglichkeit nur zu, wenn diese nachträglich eintritt. Bei anfänglicher Unmöglichkeit ist der Vertrag unheilbar nichtig. Diese Rechtsfolge ist unangemessen hart und wird von der Rechtsprechung unter Instrumentalisierung der Auslegung gerne vermieden. Der Entwurf schlägt vor, die Vorschriften zu beseitigen und einheitlich das neue Vertragsverletzungsrecht anzuwenden, unabhängig von dem oft nur zufälligen Umstand, ob eine Unmöglichkeit vor oder nach Vertragsschluss eintritt.

e) Berücksichtigung von pVV und cic

Die von der Rechtsprechung entwickelten Institute der pVV und der cic werden in die gesetzliche Neufassung des Leistungsstörungenrechts einbezogen.

### 3. Kaufrecht, Werkvertragsrecht

Im Kaufrecht sind die Rechtsfolgen von Mängeln derzeit unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Sach- oder um Rechtsmängel handelt. Während bei Sachmängeln Wandlung, Minderung und - bei Gattungssachen - Ersatzlieferung möglich ist, bleibt es bei Rechtsmängeln beim allgemeinen Leistungsstörungenrecht. Diese Unterscheidung ist in der Praxis kaum durchführbar und auch sachlich nicht zu rechtfertigen. Der Entwurf schlägt daher vor, diese Unterscheidung aufzugeben und für alle Mängel das neue Vertragsverletzungsrecht anzuwenden und im Kaufrecht nur die unbedingt notwendigen Abweichungen hiervon vorzusehen. Der Entwurf schlägt damit als neue gesetzliche Möglichkeit bei Mangelhaftigkeit der gekauften Sache für den Käufer einen Anspruch auf Nacherfüllung bzw. – aus Verkäufersicht – das Recht des Verkäufers zur „zweiten Andienung“ vor. Das wird dadurch gewährleistet, dass der Käufer erst dann mindern, zurücktreten oder Schadensersatz

verlangen kann, wenn er dem Verkäufer zuvor eine Frist zur Nacherfüllung in der Form der Nachlieferung oder Nachbesserung eingeräumt hat. Die Mängelansprüche des Käufers sollen nach der allgemeinen Regel für die Verjährung vertraglicher Ansprüche in drei Jahren statt bisher in 6 Monaten verjähren. Diese Frist kann durch allgemeine Geschäftsbedingungen auf mindestens ein Jahr verkürzt werden. Dies gilt auch für die kürzeren Verjährungsfristen im Werkvertragsrecht. Die dortige 5-jährige Verjährung bleibt erhalten. Das neue Kaufrecht soll für alle Arten des Kaufs gelten. Die bisherigen Sondervorschriften für den Viehkauf, die in aller Regel eine Gewährleistung ausschließen, werden über die Anforderung der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie hinaus auch für andere Viehkäufe aufgegeben. Es gelten einheitlich die neuen Vorschriften. Nach Kaufrecht werden auch alle Werkverträge über neue bewegliche Sachen behandelt. Die Idee dazu stammt aus der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, die diese Werkverträge als Kaufverträge behandelt. Dies erscheint als generelles Prinzip sachlich gerechtfertigt, nachdem der Entwurf die Mängelrechte des Käufers/Bestellers weitgehend angeglichen hat.

### *III. Integration der Verbraucherschutzgesetze*

Mit dem Entwurf wird schließlich auch der zweite Schritt zur Integration der Verbraucherschutzgesetze in das BGB vollzogen. Den ersten Schritt enthält das schon erwähnte Gesetz über Fernabsatzverträge und andere Fragen des Verbraucherrechts sowie zur Umstellung von Vorschriften auf Euro vom 27. Juni 2000. Mit diesem Gesetz wurden die zentralen Begriffe des Verbraucherrechts – Verbraucher und Unternehmer – im BGB definiert und auf Sonderdefinitionen verzichtet. Ferner wurden das Widerrufsrecht und das Rückgaberecht bei bestimmten Verbraucherverträgen einer einheitlichen Regelung im BGB zugeführt. Diese Lösung wurde seinerzeit gerade vor dem Hintergrund einer künftigen Integration der Verbraucherschutzgesetze in das BGB gewählt. In das BGB integriert werden sollen: das Haustürwiderrufgesetz, das Teilzeit-Wohnrechtegesetz, das Verbraucherkreditgesetz, das Fernabsatzgesetz, das Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz, die FIBOR-Überleitungs-Verordnung, die Lombardsatz-Überleitungs-Verordnung und die Basiszinssatz-Bezugsgrößen-Verordnung. Erfasst werden soll auch das AGB-Gesetz, dessen Verfahrensteil allerdings nicht in das BGB integriert werden kann und deshalb als Unterlassungsklagengesetz erhalten bleiben und übersichtlicher gefasst werden soll. Diese Aufspaltung ist auch deswegen sinnvoll, weil der Verfahrensteil des AGB-Gesetzes nach Einfügung des neuen Klageverfahrens gegen Praktiken, die gegen Verbraucherschutzvorschriften verstoßen, nicht mehr auf Verstöße gegen die Vorschriften über die

Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen beschränkt ist. Durch ein eigenständiges Unterlassungsklagengesetz kann diesem zweiten Aspekt die seiner Bedeutung angemessene, gleichberechtigte Stellung neben der klassischen AGB-Klage eingeräumt werden. Die Definition des Basiszinssatzes, der im BGB verwendet wird, gehört in das BGB und soll in den allgemeinen Teil des Schuldrechts eingestellt werden. In die allgemeinen Bestimmungen über Verträge sollen die inhaltlichen Vorschriften des AGB-Gesetzes integriert werden, damit das BGB selbst bestimmt, in welchem Umfang seine Vorschriften nachgiebiges Recht darstellen. Das Haustürwiderrufgesetz und das Fernabsatzgesetz sollen einen eigenen Titel nach dem Kaufvertrag bilden. Eine weiteren eigenständigen Titel soll das Teilzeit-Wohnrechtgesetz bilden. Das Verbrauchercreditgesetz soll mit dem völlig überholten Titel über das Darlehen zu einem modernen Titel über den Kreditvertrag verschmolzen werden.

#### *IV. Modernisierungsbedarf*

Diese Modernisierung des deutschen Vertragsrechts ist dringend nötig. Dies wird an den Erfahrungen deutlich, die die deutsche Delegation bei den Beratungen zur Verbrauchsgüterkaufrichtlinie gemacht hat: Wie alle anderen Delegationen versuchte natürlich auch die deutsche Delegation, dem Rat eine Ausgestaltung der Richtlinie nahe zu bringen, die dem eigenen nationalen Recht so weit wie möglich entsprach. Die anderen Delegationen aber nahmen den deutschen Einsatz für eine möglichst kurze Verjährung der Gewährleistungsansprüche und für Besonderheiten etwa beim Viehkauf nur mit freundlichem Erstaunen zur Kenntnis. Das deutsche Recht erwies sich fast jedes Mal als eines der käuferunfreundlichsten Rechte. Und mit schöner Regelmäßigkeit konnte der Vertreter der Europäischen Kommission darauf hinweisen, dass die Rechtsentwicklung in Deutschland in ihren Überlegungen schon viel weiter sei. Die Vorschläge der deutschen Schuldrechtskommission lägen voll auf der Linie der Vorschläge der Europäischen Kommission, was mit eben derselben Regelmäßigkeit auch zutraf. Die deutsche Delegation wurde also in der europäischen Diskussion mit den Vorschlägen der Schuldrechtskommission konfrontiert, die man zu Hause beharrlich ignorierte. Wie ist diese Nichtbeachtung zu erklären? Die Vorschläge hatten doch die härtesten Bewährungsproben bestanden: Sie waren vom deutschen Juristentag nach einer intensiven Diskussion voll akzeptiert worden. Sie stimmten in ihrer Grundlinie mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission zum Verbrauchsgüterkaufrecht, einer der Kernmaterien des Vertragsrechts, überein, welche ihrerseits die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit aller Mitgliedstaaten fanden – neben Deutschland hatte nur Dänemark

gegen den gemeinsamen Standpunkt gestimmt. Ich bin davon überzeugt, dass dies auf das besondere emotionale Verhältnis speziell der deutschen Juristen zum deutschen Vertragsrecht zurückzuführen ist. Das deutsche Vertragsrecht gehört zu den Rechtsmaterien, mit denen ein deutscher Jurist in der Ausbildung die intensivste Berührung hat und das ihm später auch dann noch als besonders vertraut erscheint, wenn er sich beruflich mit ganz anderen Rechtsmaterien befasst. Ich kann gut nachvollziehen, dass Änderungen gerade dieser Materie Verlustgefühle verursachen, die zu einem tiefen Misstrauen gegenüber jedweder Änderung führen. Das vermag aber nichts daran zu ändern, dass das Regelungsangebot des BGB auch im Vertragsrecht auf der Höhe der Zeit gehalten und an die veränderten Verhältnisse angepasst werden muss. Und das ist das Ziel des Entwurfs.

## *V. Rechtspolitische Highlights*

### *1. Basisverjährungsfrist von 3 Jahren*

Der wichtigste Streitpunkt wird die Einführung einer Basisverjährungsfrist von 3 Jahren sein. Sie wird Verbrauchern und Unternehmern sowohl Vor- als auch Nachteile bringen. Insgesamt werden sich die Vor- und Nachteile aber aufwiegen, was den Gerechtigkeitsgehalt des Vorschlags ausmacht. Die Unternehmer werden akzeptieren müssen, dass die Verjährungsfrist für die Gewährleistungsansprüche des Käufers nicht mehr 6 Monate, sondern 3 Jahre beträgt. Damit gehen wir in zweierlei Hinsicht über die Anforderungen der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie hinaus: Diese verlangt im Verhältnis zwischen Unternehmern und Verbraucher nicht 3, sondern „nur“ 2 Jahre. Außerdem schreibt sie uns allerdings vor, dem Händler einen Rückgriff gegen den Lieferanten zu verschaffen, der für den Mangel verantwortlich war. Das setzt mindestens voraus, dass wir die Verjährungsfrist auch für alle Verträge in der Lieferkette anheben. Andernfalls bliebe es dort bei der bisherigen Frist von 6 Monaten, was dem Händler einen wirksamen Rückgriff unmöglich machen und ihn in eine „Gewährleistungsfalle“ laufen lassen würde. Die neue Verjährungsfrist soll daher auch für diese Verträge gelten. Wir gehen aber noch einen Schritt weiter und führen die neue Verjährungsfrist für alle Kaufverträge ein. Soweit wir über die Richtlinie hinausgehen, soll das neue Recht aber nachgiebig, also für abweichende Vereinbarungen der Vertragsparteien offen sein. Diese Änderung betrifft vor allem die Hersteller. Sie waren weitgehend die Profiteure der alten Regelung. Die Regelung hat sich im Laufe der Zeit aber als geradezu unanständig kurz erwiesen. Kein Unternehmen, das etwas auf sich hält, bietet Pro-

dukte, die auch nur einen gewissen Wert haben, noch zu diesen BGB-Bedingungen an. Fast alle bieten eine Garantie an, die deutlich über dem gesetzlichen Niveau liegt. Selbst im Handelsbereich ist die 6-Monatsregelung keineswegs zeitgemäß. Was zeitgemäß ist, zeigt das internationale Handelskaufrecht. Dort haben wir eine Verjährung von 4 Jahren, was Deutschland – anders als andere Staaten – auch bisher davon abgehalten hat, den Verjährungsteil des UN-Kaufrechts zu ratifizieren. Aber weder die Unternehmer noch der deutsche Gesetzgeber werden sich diesem Maßstab entziehen können. Es ist „das“ moderne Kaufrecht, ob uns das nun gefällt oder nicht, weil es jedenfalls außerhalb der deutschen Grenzen den Handel bestimmt.

## *2. Schadensersatz beim Kauf*

Auch im Schadensersatzrecht des Kaufvertrags verändern sich die Ergebnisse, allerdings nicht so weitgehend, wie viele aus den Kreisen der Wirtschaft meinen. Bisher erhält der Käufer den aus der Mangelhaftigkeit der Ware selbst herrührenden Schaden nur ersetzt, wenn eine zugesicherte Eigenschaft fehlt oder ein Fehler arglistig verschwiegen worden ist. Das sollte eigentlich nur selten vorkommen, tritt in der Praxis aber merkwürdigerweise häufiger auf, als man vermuten sollte. Woran liegt das? Es liegt daran, dass diese Regelung des Gesetzes, wenn man sie wörtlich nimmt, einfach nicht überzeugen kann. Weshalb soll der Käufer denn seinen Schaden nicht ersetzt bekommen, wenn die Sache einen Mangel hat, also ja immerhin vertragswidrig ist, und der Verkäufer den Mangel nicht beseitigt hat? Normalerweise wird ein solcher Schaden nach dem BGB auch ersetzt. Einen sachlichen Grund, weshalb das ausgerechnet beim in der Praxis wichtigsten Rechtsgeschäft, dem Kauf, nicht so sein soll, ist nicht erkennbar. Das hat die Rechtsprechung auch erkannt. Deshalb behilft sie sich, indem sie die bestehenden Vorschriften sehr weit auslegt und, wenn es irgend geht, immer dann anwendet, wenn die darin bestimmte Rechtsfolge – die Gewährung von Schadensersatz – gerecht wäre. Das kann nicht richtig sein. Wenn es gerecht ist, dem Käufer unter den genannten Bedingungen Schadensersatz zu gewähren – und davon bin ich überzeugt – dann sollte das Gesetz das auch so sagen – dann weiß jeder, woran er ist. Nach geltendem Recht kann hingegen niemand einigermaßen sicher vorhersagen, wann eine Eigenschaft zugesichert ist und welche Eigenschaften man offenbaren muss. Auch ein Blick in die Kommentare hilft da meist nicht weiter. Dem gerade auch in jüngster Zeit in den verschiedensten Zusammenhängen gestellten Forderungen nach mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wird das nicht gerecht. Das müssen wir ändern.

### 3. Rücktritts- und Widerrufsfolgen

Eine dritte Änderung in den sachlichen Ergebnissen soll bei den Folgen von Rücktritt und Widerruf eintreten. Das ist nicht unkompliziert, aber sehr wichtig. Wenn ein Vertrag nicht, nicht rechtzeitig oder schlecht erfüllt wird, dann kann der andere Teil zurücktreten. Der Vertrag wird dann rückabgewickelt. Das war schon immer so und wird sich auch nicht ändern. Ändern werden sich die Bedingungen für den Rücktritt an sich; er soll immer dann möglich sein, wenn der andere Teil vergeblich zur Nacherfüllung aufgefordert worden ist. Wie aber soll die Rückabwicklung vonstatten gehen? Das ist im BGB bislang sehr unübersichtlich. Unklar ist, welche Vorschriften in den einzelnen Fallvarianten heranzuziehen sind, und vor allem schließt das BGB den Rücktritt ganz aus, wenn eine Sache zurückgegeben werden muss und diese von dem Rücktrittberechtigten schuldhaft beschädigt oder zerstört worden ist. Künftig sollen immer dieselben Vorschriften gelten. Sie sehen vor, dass die Rückabwicklung immer stattfindet und im Fall der Zerstörung oder Beschädigung ganz oder teilweise ein Ausgleich in Geld vorzunehmen ist. Das ist alles bisher im Großen und Ganzen unstrittig. Streit wird es aber über den Umfang dieses Geldausgleichs geben. Dazu ein Beispiel:

Verkäufer V verkauft dem Käufer K einen neuen PKW für 30.000 DM, der einen Fehler an der Kupplung hat, der auch nach einigen Nachbesserungsversuchen nicht zu beheben ist. K tritt deshalb zurück. V macht dem K darauf folgende Rechnung auf: Wertverlust durch die Zulassung 20 % = 6.000 DM und 1000 km gefahren = 0,40 DM/km x 1000 = 400 DM.

Dass V die 400 DM für die gefahrenen Kilometer bekommt, scheint mir durchaus gerecht. Es stimmt auch, dass ein PKW gerade durch die Erstzulassung etwa 20 % an Wert verliert. Nur: Ist es gerecht, dass K diesen Wertverlust allein zahlen soll? Ich meine: nein. K gibt den PKW nicht ohne Grund zurück; er gibt ihn zurück, weil er einen Fehler hat, den V nicht hat beseitigen können. Das kann ihm nicht zugerechnet werden. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass V diesen Verlust selbst tragen muss. Was aber machen wir beim Widerrufsrecht? Das Widerrufsrecht hängt nicht vom Vorliegen eines Fehlers ab. Es steht dem Verbraucher vielmehr bei bestimmten Geschäften kraft Gesetzes zu. Wandeln wir das Beispiel ab: V hat den PKW per Internet verkauft - was dem Fernabsatzgesetz unterliegt und künftig im BGB geregelt werden soll - und damit kann K auch dann widerrufen, wenn der PKW makellos ist. Wie sieht es jetzt mit der Rechnung von V aus? Bei den 400 DM ergibt sich keine Unterschied. Wie aber steht es mit dem Anfangswertverlust von 6000 DM? Nach geltendem Recht muss diesen der Verkäufer tragen, was das Internet als Vertriebsform völlig unattraktiv macht. Ist das gerecht? Ich meine: nein. V hat in dieser Variante des

Falls den Vertrag ordnungsgemäß erfüllt. Ihm kann man den Verlust deshalb auch nicht zurechnen. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass in solchen Fällen der Verlust künftig vom Käufer getragen werden soll, das aber natürlich nur dann, wenn er darüber vor Auslieferung der Ware aufgeklärt worden ist und man ihn auch auf Möglichkeiten verwiesen hat, diesen Schaden zu vermeiden.

# Gewährleistungsvorschriften und Gebrauchsgüterrichtlinie

## – Verkäuferhaftung – Haftungsumfang – Gewährleistungsfristen beim Gebrauchtwagenverkauf –

Monika Hermanns, Richterin am Oberlandesgericht, Saarbrücken

### 1. Gewährleistungsausschluss

Beim Gebrauchtwagenkauf wird heute ein umfassender Gewährleistungsausschluss - auch durch Allgemeine Geschäftsbedingungen - als zulässig angesehen. Von dieser Möglichkeit wird in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht, im gewerblichen Gebrauchtwagenhandel verbunden mit Garantien in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlichen Gestaltungsformen. Nach der EG-Verbrauchsgüterkaufrichtlinie<sup>1</sup> ist zukünftig eine Gewährleistung für die Dauer mindestens eines Jahres zwingend (Art. 7 Abs. 1 Satz 2 VerbrGK-RiL). Darin besteht die augenfälligste Veränderung gegenüber dem geltenden Recht. Betroffen ist davon nicht nur der gewerbliche Gebrauchtwagenhandel, sondern jeder, der „im Rahmen seiner beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit“ ein Fahrzeug an einen Verbraucher verkauft. Dazu gehören Mietwagenunternehmen und Leasingfirmen, das sind aber auch der Rechtsanwalt, der seinen Geschäftswagen verkauft, oder der Eisverkäufer, der seinen fahrbaren Eisstand veräußert.

### 2. Haftungsgrund

Dem Grunde nach unterscheidet sich die Gewährleistung nach der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie und dem zu ihrer Umsetzung vom Bundesministerium der Justiz vorgelegten Entwurf eines Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes<sup>2</sup> (im folgenden BGB-E) zwar in ihrem Wortlaut erheblich vom geltenden Recht; in der Sache gibt es Änderungen beim Haftungsgrund aber nur in Randbereichen.

a. Soweit der Verkäufer zukünftig dafür haftet, dass das Fahrzeug mit der von ihm gegebenen Beschreibung übereinstimmt (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a

---

<sup>1</sup> Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter (Abl. EG L 171 vom 7.7.1999, S. 12).

<sup>2</sup> Stand: Januar 2001

VerbrGK-RiL) bzw. die vereinbarte Beschaffenheit hat (§ 434 Abs. 1 Satz 1 BGB-E), werden die Auswirkungen der Richtlinie trotz der Unabdingbarkeit dieser Gewährleistung auch in wirtschaftlicher Hinsicht gering sein. Denn in den Fällen, in denen der Verkäufer konkrete Angaben über die Beschaffenheit des Fahrzeugs, etwa über Alter, Laufleistung, PS-Zahl o.ä. macht, besteht heute in der Rechtsprechung<sup>3</sup> die eindeutige Tendenz, zumindest im gewerblichen Gebrauchtwagenhandel die für den Verbraucher nachteiligen Folgen eines umfassenden Gewährleistungsausschlusses durch geringe Anforderungen an die Annahme einer Eigenschaftszusicherung zu kompensieren, für die der allgemeine Gewährleistungsausschluss nicht greift. Als Grundlage für eine stillschweigende Zusicherung hat die Rechtsprechung<sup>4</sup> auch Angaben auf einem am Fahrzeug angebrachten Verkaufsschild genügen lassen. Selbst die vorgesehene Haftung für einseitig gebliebene, eigene öffentliche Äußerungen des Verkäufers über konkrete Eigenschaften des Fahrzeugs in der Werbung oder bei der Etikettierung (Art. 2 Abs. 2 Buchst. d VerbrGK-RiL, § 434 Abs. 1 Satz 3 BGB-E) wird deshalb nicht zu einer nennenswerten Haftungserweiterung führen.

b. Für den Verkäufer bedrohlicher erscheint auf den ersten Blick die bei Fehlen einer konkreten Beschaffenheitsvereinbarung zukünftig eintretende unabdingbare Haftung dafür, dass das verkaufte Gut eine Qualität und Leistung - eine Beschaffenheit - aufweist, die bei Gütern der gleichen Art üblich sind und die der Verbraucher vernünftigerweise erwarten kann (Art. 2 Abs. 2 Buchst. d VerbrGK-RiL, § 434 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BGB-E). Der Käufer eines Gebrauchtwagens kann kein neues Fahrzeug erwarten. Diese im Ausgangspunkt banale Erkenntnis in die Praxis umzusetzen, d.h. die Beschaffenheit des maßgeblichen durchschnittlichen Vergleichsfahrzeugs festzustellen, ist so einfach nicht. Die Feststellung war zwar zur Subsumtion unter den Begriff des Sachmangels im Sinne von § 459 BGB gleichermaßen gefordert, konnte bisher aber vielfach im Hinblick auf die Annahme eines stillschweigenden Gewährleistungsausschlusses vernachlässigt werden.

Sachmängel sind auch beim Gebrauchtwagen zweifellos Konstruktions- und Fabrikationsfehler ebenso wie nicht ordnungsgemäß reparierte Unfallschäden. Ein Sachmangel ist auch die Unfallbeteiligung bzw. -reparatur als solche, solange nicht ein bloßer Bagatellunfall vorliegt. Anders als der Fehler gemäß § 459 Abs. 1 BGB hängt die Vertragswidrigkeit im Sinne der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie nicht davon ab, dass durch die Unfallbeteiligung der Wert oder die Gebrauchstauglichkeit des Fahrzeugs gemindert werden

---

3 BGH, Urteil vom 21.4.1993 - VIII ZR 113/92, BGHZ 122, 256, 259 m. w. Nachw.

4 BGH, Urteil vom 25.5.1983 - VIII ZR 55/82, BGHZ 87, 302, 305.

oder gar, dass deren Minderung erheblich ist. Bei einer nur geringfügigen Vertragswidrigkeit ist lediglich ein Rücktrittsrecht des Käufers ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 6 VerbrGK-RiL).

Besondere Sorgfalt bei der Subsumtion erfordern zukünftig Verschleißmängel. Nach der Rechtsprechung der Instanzgerichte<sup>5</sup> stellen Folgen von Verschleiß, Abnutzung und Alterung bei einem Gebrauchtwagen keinen Mangel im Rechtssinne dar, sofern sie nicht über das hinausgehen, was bei einem Fahrzeug des betreffenden Typs angesichts seines Alters und seiner Laufleistung üblicherweise zu beobachten ist. Im Zusammenhang mit der Abgrenzung solcher normalen Verschleißerscheinungen von Sachmängeln stellen sich zahlreiche Fragen, etwa nach den Methoden zur Feststellung von außergewöhnlichem, übermäßigem Verschleiß, nach der gewährleistungsrechtlichen Relevanz von verschleißbedingten Einschränkungen der Verkehrssicherheit und/oder der Funktionsfähigkeit des Fahrzeugs oder von sog. weiterfressenden Schäden wie beispielsweise Defekten am Kühlsystem. Dass eine höchstrichterliche Entscheidung dazu bisher nicht ergangen ist<sup>6</sup>, ist symptomatisch für die eingeschränkte Bedeutung, die diesen Abgrenzungsfragen bisher zukam. Zukünftig bietet eine die Interessen von Käufer und Verkäufer sorgfältig austarierende Antwort darauf die einzige Möglichkeit für eine angemessene Risikoverteilung zwischen den Vertragsparteien. Sie kann damit aber auch ohne einen umfassenden Gewährleistungsausschluss erreicht werden.

c. Erweitert wird die Haftung des Gebrauchtwagenverkäufers dadurch, dass die vertragsgemäße Beschaffenheit des verkauften Gutes nicht nur durch seine eigenen, sondern auch durch öffentliche Werbeaussagen des Herstellers über konkrete Eigenschaften des Fahrzeugs bestimmt werden soll (Art. 2 Abs. 2 Buchst. d VerbrGK-RiL, § 434 Abs. 1 Satz 3 BGB-E). Die Werbeaussagen des Herstellers beziehen sich typischerweise auf Neufahrzeuge; die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie unterscheidet bei der Haftung dafür aber nicht zwischen neuen und gebrauchten Gütern. Das durch die Werbung bekannte 3-Liter-Auto kann diese Eigenschaft nach Jahren des Gebrauchs durchaus verloren haben. Dennoch wirkt die Werbeaussage des Herstellers im Bewusstsein des Gebrauchtwagenkäufers fort; sein Erwartungshorizont wird dadurch mitbestimmt. Er braucht deshalb jedenfalls nicht mit einer erheblichen Abweichung von dem genannten Verbrauch zu rechnen, so dass der Gebrauchtwagenverkäufer dafür einstehen muss.

---

5 OLG Celle, Urteil vom 28.10.1993 - 7 U 178/92, OLGR 1994, 65; OLG Karlsruhe, Urteil vom 16.12.1987 - 7 U 56/87, NJW-RR 1988, 1138, 1139; OLG Hamburg, Urteil vom 7.12.1981 - 8 U 100/81, MDR 1982, 406.

6 Offengelassen in BGH, Urteil vom 21.4.1982 - VIII ZR 26/81, BGHZ 83, 334, 336f.

d. Da die übliche Beschaffenheit des Fahrzeugs für die Haftung des Verkäufers nur maßgeblich ist, wenn nicht eine konkrete Beschaffenheit vertraglich vereinbart ist, kann der Verkäufer sein Haftungsrisiko – durchaus im Interesse des Käufers – im Wege einer präzisen Beschreibung des Fahrzeugs und dessen Zustandes begrenzen. Die Möglichkeit der Haftungsbegrenzung endet, wenn sie in einen versteckten Gewährleistungsausschluss umschlägt, der als Umgehung der Vorschriften über den Verbrauchsgüterkauf unzulässig ist (§ 305 c Abs. 2 Satz 1 BGB-E). Ein eindeutiger Umgehungsfall ist zweifellos der Verkauf eines erst wenige Monate alten und nur wenige 1000 km unfallfrei gelaufenen Fahrzeugs als sog. Bastlerfahrzeug. Andererseits kann nicht jede von der üblichen Beschaffenheit nachteilig abweichende Beschreibung des Fahrzeugs automatisch als Umgehung der Gewährleistung beanstandet werden. Hier wird sich die Rechtsprechung an die Kriterien erst herantasten und insbesondere berücksichtigen müssen, welche Veranlassung für die konkrete Beschaffenheitsvereinbarung bestand.

### *3. Maßgeblicher Zeitpunkt und Beweislast*

Nach Art. 3 Abs. 1 VerbrGK-RiL haftet der Verkäufer für jede Vertragswidrigkeit, die zum Zeitpunkt der Lieferung besteht; gemäß § 434 Abs. 1 BGB-E bleibt der Zeitpunkt des Gefahrübergangs maßgeblich. Neu ist die Vermutung, dass Vertragswidrigkeiten, die binnen sechs Monaten nach der Lieferung des Gutes (nach Gefahrübergang) offenbar werden, bereits zum Zeitpunkt der Lieferung (des Gefahrübergangs) bestanden haben (Art. 5 Abs. 3 VerbrGK-RiL, § 474 BGB-E).

Die Vermutung gilt – wie die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie insgesamt – für gebrauchte Güter grundsätzlich ebenso wie für neue. Sie ist allerdings von Anfang an auf Kritik gestoßen<sup>7</sup>. Im Schrifttum<sup>8</sup> wird sie als Billigkeitsentscheidung zugunsten des Verbrauchers bezeichnet gemäß dem Motto: „Die arme alte Frau hat immer recht“. Das könnte dazu verleiten, ihren Ausnahmetatbestand „es sei denn, diese Vermutung ist mit der Art des Gutes oder der Art der Vertragswidrigkeit unvereinbar“ extensiv auszulegen und die Vermutung bei gebrauchten Gütern von vornherein als mit der Art des Gutes für unvereinbar zu erklären. Sinn und Zweck der Regelung schließen dies jedoch aus. Die Vermutung beruht auf der Vorstellung, dass es in der Regel für einen Gewerbetreibenden viel leichter ist zu beweisen, dass die Vertragswidrigkeit nicht zum Zeitpunkt der Lieferung bestand und sie beispielsweise auf unsachgemäßen Gebrauch durch den Verbraucher zurückzuführen ist, als umgekehrt für den

<sup>7</sup> Vgl. etwa die Stellungnahme des Bundesrates vom 8.11.1996, BR-Drs. 696/96.

<sup>8</sup> Ehmann/Rust, JZ 1999, 853, 857.

Verbraucher, dass der Mangel bereits bei Lieferung vorlag<sup>9</sup>. Diese Vorstellung trifft – ihre Richtigkeit unterstellt – für gebrauchte Güter ebenso zu wie für neue Güter. Die Vermutung kann deshalb beim Gebrauchtwagenkauf nicht schon aufgrund der Art des verkauften Gutes ausgeschlossen sein. Sie muss dem Käufer etwa zugute kommen, wenn er einen übermäßigen Verschleiß oder eine Unfallbeteiligung des gekauften Fahrzeugs rügt. Für den Verkäufer, der einwenden will, der Mangel sei durch den Käufer selbst verursacht worden, bedeutet dies: Um gegebenenfalls die Vermutung widerlegen zu können, muss er den Zustand des Fahrzeugs vor der Übergabe sowohl untersuchen als auch dokumentieren.

Schwierigkeiten bereitet die Anwendung der Vermutung in dem beim Gebrauchtwagenkauf nicht seltenen Fall eines technischen Defekts, bei dem zumindest für den Verbraucher unklar ist, ob ihm normale Abnutzungs- und Verschleißerscheinungen zugrunde liegen, die keinen Sachmangel im Rechtsinne begründen, oder ob er auf einer gewährleistungspflichtigen Ursache beruht. Die Vermutung ändert an der Beweislast des Käufers für das Vorliegen eines Sachmangels nichts. Erst wenn ein Sachmangel feststeht und dieser innerhalb der ersten sechs Monate nach Lieferung offenbar geworden ist, wird vermutet, dass die Sache bereits bei Gefahrübergang mangelhaft war. Der Käufer muss also zunächst voll beweisen, dass nicht nur ein normaler fortschreitender Verschleiß vorliegt, sondern dass der Defekt andere Ursachen hat. Gelingt ihm dieser Beweis, wird in vielen Fällen, beispielsweise weil ein Herstellerfehler nachgewiesen ist, gleichzeitig feststehen, dass der Sachmangel bereits im Zeitpunkt der Lieferung vorhanden war, so dass die Vermutung für ihn bedeutungslos ist.

Der Zweck der Richtlinie – der Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes – legt es deshalb nahe, die Vermutung auf die Ursache des Defektes zu erstrecken und es dem Verkäufer zu überlassen, darzutun und zu beweisen, dass der Defekt das Ergebnis fortschreitenden normalen Verschleißes ist, der im Zeitpunkt der Übergabe keinen Sachmangel darstellte<sup>10</sup>. Die Entstehungsgeschichte der Richtlinie steht einem solchen Vorgehen allerdings entgegen. In der im Zuge der europäischen Vorarbeiten zur Richtlinie der Kommission und dem Rat zugeleiteten Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>11</sup> heißt es ausdrücklich: „Der Ausschuss hält dazu fest, dass die Vermutungsregel nicht zur Anwendung kommt, wenn es sich um »Mängel« handelt, welche sich aus normalem Gebrauch des Verbrauchsgutes ergeben

---

<sup>9</sup> Vgl. Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung, BR-Drs. 696/96 S. 13.

<sup>10</sup> Vgl. Reinking, DAR 2001, 8, 14.

<sup>11</sup> Abl. EG C 66 vom 3.3.1997, S. 5.

.... Da es bei der gesetzlichen Garantie ausschließlich um Mängel geht, welche im Zeitpunkt der Ablieferung bestehen, kann die Vermutungsregel dort nicht greifen, wo sich der »mangelhafte« Zustand der Sache aus üblicher Abnutzung ergibt.“ Das bedeutet: Bevor die Vermutung überhaupt angewendet werden kann, muss ausgeschlossen werden, dass der mangelhafte Zustand die Folge üblicher Abnutzung ist.

#### 4. Rechte des Käufers

##### a. Nacherfüllung

Die auf der Rechtsfolgenseite nach Art. 3 Abs. 3 VerbrGK-RiL zukünftig vorrangige Nacherfüllung durch den Verkäufer (§ 437 BGB-E) beschränkt sich beim Gebrauchtwagen regelmäßig auf die Beseitigung des Mangels. Die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie geht davon aus, dass gebrauchte Güter aufgrund ihrer Eigenart im allgemeinen nicht ersetzt werden können<sup>12</sup>.

Im Hinblick auf die Nachbesserung tritt bei gebrauchten Gütern ein Problem auf, wenn geeignete gebrauchte Ersatzteile nicht oder nicht in der erforderlichen Menge zur Verfügung stehen und/oder infolge der Nachbesserung das Fahrzeug eine Beschaffenheit aufweist, die besser ist als bei Sachen der gleichen Art üblich und besser, als der Käufer erwarten kann. Der Verkäufer muss dann zur Beseitigung des Mangels mehr leisten, als er ursprünglich schuldete. Eine Pflicht des Käufers zur Beteiligung an den Kosten der Nachbesserung oder zu einem Wertausgleich ist für diesen Fall weder in der Richtlinie noch in § 437 BGB-E vorgesehen. Eine Beteiligung nach dem Grundsatz „Abzug neu für alt“ kommt allenfalls beim Schadensersatz, nicht bei der Nachbesserung in Betracht<sup>13</sup>. Es gewinnen deshalb die Forderungen des 37. Deutschen Verkehrsgerichtstags von 1998 zur Kfz-Reparatur mit Gebrauchtteilen<sup>14</sup> eine neue Bedeutung. Der Verkäufer kann nach § 437 Abs. 3 BGB-E die gewählte Nacherfüllung nur verweigern, wenn sie unverhältnismäßige Aufwendungen erfordert. Die Berufung auf die Unverhältnismäßigkeit soll der Käufer allerdings dadurch abwenden können, dass er freiwillig eine Kostenbeteiligung anbietet<sup>15</sup>.

---

12 Vgl. Erwägungsgrund 16 zur Verbrauchsgüterkaufrichtlinie. Sie unterscheidet sich damit von der Rechtsprechung zu § 249 BGB, die bei gebrauchten Kraftfahrzeugen auch die Lieferung eines gleichwertigen Ersatzfahrzeugs als Naturalrestitution anerkennt (BGH, Urteil vom 15.10.1991- VI ZR 67/91, BGHZ 115, 375, 378; Urteil vom 8.12.1998- VI ZR 66/98, NJW 1999, 500, 501).

13 A. A. AG Bad Hersfeld, NJW-RR 1999, 1211.

14 VersR 1999, 286.

15 Begründung zu § 437 BGB-E, S. 490.

## b. Rücktritt, Minderung, Schadensersatz

Hinsichtlich der nachrangigen Rechte zum Rücktritt und zur Minderung ergeben sich beim Gebrauchtwagenkauf keine spezifischen Probleme, so dass sie an dieser Stelle angesichts der begrenzten Zeit nicht näher untersucht werden sollen.

Neben diesen Rechten soll dem Käufer nach dem Entwurf eines Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes zukünftig – über die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie hinausgehend – ein allgemeiner Schadensersatzanspruch zustehen, wenn den Verkäufer ein Verschulden trifft. Dabei verzichtet der Entwurf auf eine eigenständige Regelung im Kaufrecht und verweist in § 440 BGB-E auf die Vorschriften des allgemeinen Leistungsstörungsrechts (§§ 280, 282 BGB-E). Diese Lösung verfolgt das Ziel, die Zersplitterung und spitzfindigen Unterscheidungen, die das geltende kaufrechtliche Schadensersatzsystem kennzeichnen, zu beseitigen und eine einheitliche Regelung zu schaffen<sup>16</sup>. Manche der damit scheinbar abgeschafften Unterscheidungen tauchen allerdings bei genauerer Untersuchung in anderem Gewand wieder auf, und die allgemeinen Leistungsstörungsregeln machen – gerade beim Gebrauchtwagenkauf als klassischem Stückkauf einer in der Regel unverletzlichen Sache – neue Unterscheidungen notwendig. Ich kann dies hier nur an zwei Beispielen deutlich machen:

aa. Die verschuldensunabhängige Schadensersatzhaftung wegen Fehlens einer zugesicherten Eigenschaft aus § 463 BGB soll dadurch ersetzt werden, dass der Verkäufer abweichend von § 276 BGB, der unverändert bleibt, eine Garantiehafung übernehmen kann<sup>17</sup>. Damit wird die Unterscheidung zwischen der eine Garantiehafung auslösenden „Zusicherung“ und einer bloßen Beschaffenheitsvereinbarung nicht nur nicht überflüssig; sie wird eher komplexer, weil sie nicht mehr auf das Kaufrecht beschränkt ist, sondern nach allgemein gültigen Kriterien erfolgen muss.

bb. Schwierigkeiten bereitet der Umfang der Arglisthaftung, wenn die Arglist einen nicht behebbaren Mangel betrifft. Ein nicht behebbarer Mangel ist zum Beispiel die frühere Beteiligung des verkauften Fahrzeugs an einem schweren Unfall, die sich – selbst wenn der Unfallschaden ordnungsgemäß repariert ist – durch nichts mehr beseitigen lässt. Wird dieser Mangel bei Vertragsschluss verschwiegen, liegt zukünftig eine anfängliche objektive (Teil-)Unmöglichkeit vor, weil § 433 Abs. 1 Satz 2 BGB-E die Sachmangelfreiheit des Kaufgegenstandes ausdrücklich zum Inhalt der Leistungspflicht des Verkäufers macht. Welchen Inhalt der Anspruch auf Schadensersatz aus §§ 440,

---

<sup>16</sup> Begründung zu § 440 BGB-E, S. 503 ff.

<sup>17</sup> Begründung zu § 440 Abs. 1 Satz 1 BGB-E, S. 508.

280 BGB-E bei anfänglicher objektiver Unmöglichkeit<sup>18</sup> hat, ist nach dem Entwurf des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes unklar. Die Begründung<sup>19</sup> geht zwar davon aus, dass es Fälle geben kann, in denen dieser Anspruch auf das positive Interesse gerichtet ist, lässt jedoch offen, welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. In der Regel soll der Anspruch – wegen Verletzung einer Aufklärungspflicht – nur das negative Interesse umfassen.

In dieser Unsicherheit über den Anspruchsinhalt spiegelt sich die alte Streitfrage wider, ob nicht ein Schadensersatzanspruch wegen anfänglichen Unvermögens – bei anfänglicher Unmöglichkeit kann nichts anderes gelten – immer nur auf das negative Interesse gerichtet sein kann, wenn er von einem Verschulden abhängig gemacht wird<sup>20</sup>. Um bei dem o. g. Beispiel zu bleiben: Bei arglistiger Täuschung über eine Unfallbeteiligung des verkauften Fahrzeugs besteht die schuldhafte Pflichtverletzung des Verkäufers nicht darin, dass er kein mangelfreies Fahrzeug liefern kann – daran trifft ihn ein Verschulden allenfalls, wenn er selbst das Fahrzeug bei einem Unfall schuldhaft beschädigt hat. Sie liegt vielmehr darin, dass er ein Leistungsversprechen abgegeben hat, obwohl er wusste, dass er dieses nicht würde erfüllen können. Dieses Verschulden ist culpa in contrahendo. Nach § 280 BGB-E kann der Käufer Ersatz des durch die schuldhafte Pflichtverletzung entstandenen Schadens verlangen, er ist so zu stellen, wie er stehen würde, wenn der Verkäufer sich pflichtgemäß verhalten hätte. Dann wäre der Käufer über den Fehler ordnungsgemäß aufgeklärt worden mit der Folge, dass er den Vertrag nicht oder nicht so abgeschlossen hätte. Die Beschränkung des Anspruchs auf das negative Interesse ist also konsequent.

Verschweigt der Verkäufer dagegen bei Vertragsschluss arglistig einen Mangel, den er beseitigen kann, verletzt er, wenn er die Beseitigung unterlässt, schuldhaft seine sich aus § 433 Abs. 1 Satz 2 BGB-E ergebende Pflicht zur Lieferung einer mangelfreien Sache mit der Folge, dass er auf das positive Interesse haftet. Das bedeutet, dass sich der Haftungsumfang bei Arglist danach unterscheidet, ob der Verkäufer zur Mangelbeseitigung in der Lage ist oder nicht. Dasselbe gilt bei der - durch die Verweisung auf die allgemeinen Leistungsstörungenregeln neu eingeführten - Schadensersatzhaftung für fahrlässige Falschangaben über Eigenschaften der Kaufsache<sup>21</sup>.

---

18 Die §§ 306 f. BGB sollen entfallen.

19 Zur Aufhebung der bisherigen §§ 306 – 308, S. 339.

20 Vgl. Oertmann, AcP 140 (1935), 129, 145 ff.; Gudian, NJW 1971, 1239, 1241; Huber, Leistungsstörungen, Bd. I, 1999, § 22 II S. 534; derselbe, ZIP 2000, 2137, 2150.

21 Die Rechtsprechung (BGH, Urteil vom 17.5.1995 – VIII ZR 70/94, NJW 1995, 2159; Urteil vom 16.1.1991 – VIII ZR 335/89, NJW 1991, 1223) schließt bisher einen Schadensersatzanspruch wegen fahrlässiger Falschangaben über Eigenschaften der Kaufsache im Hinblick auf den Vorrang der Gewährleistungsvorschriften aus.

Diese Differenzierung beim Umfang der Haftung für behebbare Mängel einerseits und nicht behebbare Mängel andererseits ist im Zweifel so nicht gewollt. Sie folgt aber aus der ausschließlichen Anknüpfung des Schadensersatzanspruchs an eine schuldhaftige Pflichtverletzung<sup>22</sup>. Für den Käufer kann sie im Falle der Arglist eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht bedeuten, das ihm in § 463 BGB in jedem Fall einen Anspruch auf Ersatz des positiven Interesses gewährt. Außerdem würde die Begrenzung des Schadensersatzes auf das negative Interesse bei nicht behebbaren Mängeln auch weiterhin eine Unterscheidung zwischen Mangelschaden und Mangelfolgeschaden notwendig machen, weil dem negativen oder dem Integritätsinteresse nur letzterer zuzurechnen ist.

### *5. Rückgriffsrechte des Verkäufers*

Nach Art. 4 VerbrGK-RiL soll der Letztverkäufer den Hersteller oder einen früheren Verkäufer innerhalb derselben Vertragskette in Regress nehmen können, wenn die Vertragswidrigkeit auf das Handeln oder Unterlassen einer dieser Zwischenpersonen zurückzuführen ist. Der Entwurf eines Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes gewährleistet dies trotz der Übernahme zahlreicher Regelungen der Richtlinie in das allgemeine Kaufrecht und der allgemeinen Verlängerung der Verjährungsfrist beim Gebrauchtwagenkauf nicht in jedem Fall. Denn die Gewährleistungsansprüche, die dem Letztverkäufer selbst zustehen, verjähren regelmäßig zu einem früheren Zeitpunkt, als die des Endverbrauchers ihm gegenüber. Zusätzliche Rückgriffsprobleme entstehen, wenn nicht die gesamte Vertragskette aus Verbrauchsgüterkaufverträgen besteht, was die Regel sein dürfte. Ist der Letztverkäufer beispielsweise ein gewerblicher Händler, der das Fahrzeug beim Verkauf eines Neuwagens in Zahlung genommen hat, kann der Rückgriff an einem – ihm gegenüber weiterhin zulässigen – ausdrücklichen oder stillschweigenden Gewährleistungsausschluss scheitern. Dem gewerblichen Händler kommt als Erwerber im Verhältnis zu seinem Verkäufer anders als dem Endverbraucher im Verhältnis zu ihm auch nicht die in den ersten sechs Monaten geltende Vermutung der Fehlerhaftigkeit schon bei Lieferung zugute, so dass der Rückgriff aus Beweisgründen unmöglich sein kann.

---

<sup>22</sup> Vgl. Ehmann/Rust, JZ 1999, 853, 859, die eine Arglisthaftung auf das positive Interesse nur als Strafschadenersatz oder Garantiehaftung für möglich halten.

## 6. Umgehungsgeschäfte

Die aufgezeigten Auswirkungen der Richtlinie und ihrer Umsetzung auf die Verkäuferhaftung und eine wegen der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe nicht auszuschließende jedenfalls vorübergehende Verunsicherung der betroffenen Rechtskreise werden den Reiz auslösen, nach Auswegen aus der zwingenden Gewährleistung zu suchen. Für den gewerblichen Gebrauchtwagenhandel scheint sich dafür der Rückgriff auf das Agenturgeschäft anzubieten, bei dem der Händler lediglich als Vermittler auftritt. Das ist indes unzulässig, soweit dadurch die Vorschriften über den Verbrauchsgüterkauf im Sinne von § 305 c Abs. 2 Satz 1 BGB-E umgangen werden. Ähnlich wie für die Feststellung eines Missbrauchs von rechtlichen Gestaltungen im Steuerrecht (§ 42 AO) wird man fragen müssen, ob vernünftige oder wirtschaftlich verständliche Gründe für die gewählte Gestaltung ersichtlich sind<sup>23</sup>. Solche erscheinen kaum vorstellbar in den Fällen, in denen die Rechtsprechung<sup>24</sup> bisher eine eigene Haftung des Vermittlers aus culpa in contrahendo angenommen hat, weil der Vermittler wegen der Inanspruchnahme besonderen Vertrauens und/oder wegen eines eigenen wirtschaftlichen Interesses als Sachwalter für den Verkäufer aufgetreten ist<sup>25</sup>.

## 7. Schlussbemerkung

Im Hinblick auf den Haftungstatbestand bewirkt die Verbrauchsgüterkaufrichtlinie beim Gebrauchtwagenkauf nicht mehr und nicht weniger als eine Rückkehr zum gesetzlichen Leitbild der Gewährleistung nach den §§ 459 ff. BGB, von dem sich die Haftung des Gebrauchtwagenverkäufers in ihrer Ausgestaltung entfernt hatte, seit der Bundesgerichtshof 1966<sup>26</sup> den Ausschluss der Gewährleistung im Handel mit gebrauchten Kraftfahrzeugen als ein Gebot wirtschaftlicher Vernunft qualifiziert hatte. Angesichts der bisherigen Kompensation dieses Ausschlusses - von seiten der Gerichte durch eine weite Ausdehnung der Haftung für zugesicherte Eigenschaften und für Arglist, von seiten des Marktes durch das Angebot von Garantien - sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Rückkehr nicht überschätzt werden.

---

23 BFH, Urteil vom 10.5.1990 - V R 136/85, BFH/NV 1991, 420; vom 18.6.1990 - V B 22/90, BFH/NV 1991, 421.

24 BGH, Urteil vom 25.5.1983 - VIII ZR 55/82, BGHZ 87, 302, 304; Urteil vom 28.1.1981 - VIII ZR 88/80, BGHZ 79, 281, 283 f.; Urteil vom 18.6.1980 - VIII ZR 139/79, NJW 1980, 2184, 2185; Urteil vom 29.6.1977 - VIII ZR 43/76, NJW 1977, 1914, 1915; Urteil vom 21.1.1975 - VIII ZR 101/73, BGHZ 63, 382, 383ff.

25 Vgl. Rixecker, DAR 1986, 106, 110: „Grundlage der Händlerhaftung: der Rechtsformfehlgebrauch“.

26 Urteil vom 21.3.1966 - VIII ZR 44/64, NJW 1966, 1070, 1071.

Die neu eingeführte Vermutung für eine Fehlerhaftigkeit des verkauften Gutes schon bei Lieferung lässt wegen des aufgezeigten Streitpotentials bei der Auslegung der in dieser Regelung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe befürchten, dass sich gerade beim Gebrauchtwagenkauf die vom Bundesrat<sup>27</sup> in seiner Stellungnahme zur Richtlinie 1996 geäußerte Prognose bewahrheiten wird, die Regelung werde zu zahlreichen Streitfällen führen, die die Gerichte jeweils im Einzelfall zu klären hätten. Eine noch im Rahmen der Umsetzung von Seiten des Gesetzgebers erfolgende Klarstellung der Reichweite der Vermutung bei gebrauchten Gütern, insbesondere im Hinblick auf Verschleißmängel, würde erheblich zur Rechtssicherheit und damit zum Verbraucherschutz beitragen.

Die im Entwurf eines Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes geplante und über die Richtlinie hinausgehende Einführung eines allgemeinen Schadensersatzanspruchs im Kaufrecht wirft Fragen auf, die mit Problemen der vorgesehenen allgemeinen Leistungsstörungenregeln im Zusammenhang stehen<sup>28</sup>. Es bedarf insbesondere einer eindeutigen Entscheidung über Voraussetzungen und Umfang einer Einstandspflicht des Verkäufers für seine anfängliche Fähigkeit zur Lieferung einer mangelfreien Sache. Diese kann von einer Haftung auf das negative Interesse wegen schuldhafter Verletzung einer Aufklärungspflicht einerseits bis zu einer garantieähnlichen Haftung auf das positive Interesse nach den von der Schuldrechtslehre entwickelten Grundsätzen der Haftung für anfängliches Unvermögen andererseits reichen. Wollen kann man das eine wie das andere oder auch eine im Haftungsumfang nach dem Grad des Verschuldens differenzierende Lösung. Gerade deshalb sollte die Entscheidung durch den Gesetzgeber getroffen werden und nicht der Rechtsprechung überlassen bleiben.

---

27 BR-Drs. 696/96.

28 Vgl. dazu allgemein Huber, ZIP 2000, 2137 ff.

# Gewährleistungsvorschriften und Gebrauchsgüterrichtlinie

Dr. Martin Wagener, Chefsyndikus, AUDI AG , Ingolstadt

Es ist leicht, an Gesetzesentwürfen Kritik zu üben. Da sie für eine Vielzahl von Sachverhalten gelten, können sie natürlich nicht jedem Einzelfall gerecht werden.

Dem Verfasser des hier zu diskutierenden Entwurfs des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes, Dr. Schmidt-Räntsch, kann allerdings nicht der Vorwurf gemacht werden, nicht alle Argumente für oder gegen einige Bestimmungen seines Gesetzwerkes gehört zu haben oder hören zu wollen. In geradezu bewundernswerter Weise ist er durch die Lande gereist, von Verband zu Verband und sogar zu uns Herstellern. Er kennt alle Facetten der Kritik und Einwendungen und hat sogar gelegentlich – was in Deutschland ja völlig aus der Mode gekommen ist – Lob gehört.

So bin ich, der für einen größeren Automobilhersteller spricht, noch immer guter Hoffnung, dass er in seinem Entwurf noch die eine oder andere Änderung vornimmt. Ich behaupte, man kann das Ziel, den Verbraucher zu schützen, effizienter erreichen und dabei gleichzeitig die Interessen der Unternehmen fair berücksichtigen.

In meinem Referat möchte ich hier nur auf einige wenige Punkte des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes eingehen, an denen aber verdeutlichen, dass solche Änderungen dringend notwendig sind.

Der Kauf eines Automobils ist für den Konsumenten neben dem Erwerb einer Immobilie die zweitwichtigste und teuerste Investition in seinem Leben. Er gibt eine große Summe seines Einkommens aus und erwartet dementsprechend einen hohen Qualitäts-, Komfort- und Sicherheitsstandard des erworbenen Produkts.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, stecken die Hersteller enorme Ressourcen in die Entwicklung und Produktion ihrer Automobile.

Qualitätssicherungssysteme, die sich konsequent durch die gesamte Zuliefererkette ziehen, dienen der ständigen Überprüfung der Automobilproduktion. Hohe Kundenerwartungen sollen erfüllt, besser noch, übertroffen werden.

Wir wissen aber, dass das Automobil technisch immer anspruchsvoller und die Fertigung immer komplexer wird. Tausende von Einzelteilen müssen allein beim Audi A3 in weniger als 23 Stunden (reine Fertigungszeit) zusammenge-

baut werden, nahezu jedes Automobil ist ein Unikat. Bei einer normalen Tagesproduktion werden in der Regel nicht zwei identische Fahrzeuge gebaut.

Da auch im Zeitalter der Roboter immer noch die Hauptwertschöpfung vom Menschen gemacht wird und wir Menschen nicht perfekt sind (die Roboter allerdings auch nicht immer!), schleichen sich Fehler ein. Trotz aller Vorkehrungen zeigen sich diese Mängel bisweilen erst dann, wenn der Kunde sein Fahrzeug bereits in Händen hat. Allein die sich weltweit und branchenweit häufenden Rückrufaktionen bei sicherheitsrelevanten Mängeln sind Zeugnis hierfür.

Die Hersteller sind sich ihrer Verantwortung bewusst, schnelle Abhilfe beim Auftreten jedweden Mangels zu leisten. Sie wissen um die Verärgerung des Kunden und sie wissen, dass nur zufriedene Kunden ihrem Produkt und letztlich der Marke treu bleiben werden.

Aus diesem Grunde gibt es ein ausgewogenes Gewährleistungssystem, das sich seit Jahren in den wichtigsten europäischen Märkten bewährt hat:

Statt der gesetzlich vorgesehenen Gewährleistungsrechte Wandlung, Minderung und Schadensersatz vereinbaren die Automobilhändler mit ihren Kunden ein vorgeschaltetes Recht zur Nachbesserung. Dies macht aus Sicht des Kunden und aus Sicht des Händlers Sinn. Die meisten Fehler lassen sich schnell vor Ort mit der Fachkompetenz der Händlerwerkstatt beheben. Der Kunde behält so sein Wunschauto und erspart sich einigen Aufwand, der im Fall einer Wandlung auf ihn zukommt.

Hinsichtlich der Gewährleistungsfristen gibt es eine Stufung. Über die bestehende gesetzliche 6monatige Gewährleistungsfrist hinaus hat der Hersteller gegenüber dem Händler und der Händler gegenüber dem Kunden weitere 6 Monate freiwillige Gewährleistung vereinbart. Nach dieser Zeit – also nach einem Jahr - auftretende Fehler werden dann unter Kulanzgesichtspunkten geprüft und von Hersteller zu Hersteller und von Händler zu Händler unterschiedlich behandelt. Oberstes Gebot ist es, den einzelnen Kunden individuell und fair zu behandeln. Seine Zufriedenheit bleibt – nicht zuletzt aus ureigensten wirtschaftlichen Interessen – das Ziel von Händlern und Herstellern.

Der Versuch des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes, diese bestehende Praxis nunmehr in Gesetzesform zu fassen und dabei den Schutz des Verbrauchers zu verbessern, führt dabei rein formal zu mehr Gerechtigkeit und Gleichstellung der Verbraucher. Aber es führt auch dazu, dass eine am Einzelfall geübte Praxis, hier der Kulanz, einem weitreichenden Schutz aller anderen weichen wird.

Exemplarisch sei dieses an den Punkten der Verlängerung der Gewährleistungsfristen auf 3 Jahre (§ 196 BGB neu) i.V.m. mit der Beweislastumkehr des § 474 BGB (neu) und dem Nachlieferungsanspruch des § 437 BGB (neu) dargestellt:

Nach Ablauf der Gewährleistungsfristen haben Händler und Hersteller bisher im Rahmen von Kulanzregelungen in jedem Einzelfall versucht, eine den jeweiligen Kunden zufriedenstellende Lösung zu finden. Hier flossen neben den aktuellen Problemen, die der Kunde mit seinem Produkt hatte (ungeachtet dessen, ob tatsächlich ein Fehler im rechtlichen Sinne vorlag) auch andere Gesichtspunkte, wie z.B. langjährige Kundenbeziehungen, Abnahmenvolumen etc., mit ein. Bedenkt man, dass nur ca. 1 % von einmal wegen schwerwiegender Mängel gewandelten Fahrzeuge nach unseren Erkenntnissen bei ihren neuen Besitzern überhaupt noch eine Reklamation verursachen, so zeigt dies, wie notwendig und wichtig gerade die individuelle Behandlung des Einzelfalles ist. Nicht selten haben Händler und Hersteller im Sinne einer gütlichen Einigung auf einen Sachverständigen verzichtet, um zu ermitteln, ob tatsächlich ein Fehler vorlag oder der Mangel etwa auf Verschleiß bzw. eine unsachgemäße Behandlung durch den Kunden zurückzuführen war.

Die neue Regelung, die unverständlicherweise weit über die EU-Vorgaben hinausgeht, wird dazu führen, dass Kunden während der dreijährigen Gewährleistungsfrist gesetzliche Ansprüche erheben werden und durchzusetzen versuchen. Hierdurch wird es zu erheblichen Mehrbelastungen von Händlern und Herstellern kommen, die letztlich (auch in einem sehr scharfen Wettbewerb) durch Preiserhöhungen weitergegeben werden. Damit tragen dann alle Kunden, auch solche, die überhaupt kein Problem haben, die Last derer, die ihre (vermeintlichen) Ansprüche durchzusetzen versuchen. Dieser dem angloamerikanischen Recht in Ermangelung eines funktionierenden Sozialversicherungssystems nicht unbekanntes „Solidar“gedanke ist in unserem Rechtssystem fehl am Platze. Die bestehende Praxis gewährt, erst recht unter Berücksichtigung der EU-Gewährleistungsvorgaben, ausreichenden individuellen Verbraucherschutz und führt nicht zu einer (eigentlich unsolidarischen) Gesamt„haftung“ aller Verbraucher.

Dieser Tendenz kann wohl nur dadurch entgegen gewirkt werden, dass Händler und Hersteller künftig etwas genauer werden prüfen müssen, ob tatsächlich ein Mangel vorliegt, den sie zu verantworten haben.

Ein Reifenplatzer nach 2 1/2 Jahren kann natürlich auf Materialermüdung zurückzuführen sein, in aller Regel sind aber Verschleiß oder unsachgemäße Handhabung (Anfahren eines Bordsteins) die Ursache für den plötzlich auftretenden Defekt. Hier ist eine Flut von Ansprüchen und Klagen zu erwarten, die

sicherlich die Anwaltschaft mehr als früher beschäftigen wird, dem Kunden aber letztlich weniger gibt als früher. Da schürt dann die Beweislastumkehr des § 474 BGB (neu) noch das Feuer. Aus ihr wird nicht deutlich, dass die Beweislast für das Vorliegen eines Sachmangels der Käufer zu tragen hat. Erst wenn dies bewiesen ist, verlagert sich die Beweislast, dass die Sache bei Gefahrübergang fehlerfrei war, auf den Verkäufer. Es entsteht aber der Eindruck, der Verkäufer trage nun die gesamte Beweislast. Hier sind Streitereien vorprogrammiert.

Auch das Recht des Kunden, gemäß § 437 BGB (neu) neben der Nachbesserung zunächst eine Nachlieferung zu verlangen, führt letztlich zu Kostensteigerungen und Preiserhöhungen. Denn der Nachlieferungsanspruch dürfte beim Automobil in der Regel ins Leere laufen, weil es durch ständige technische Änderungen in der Serie (z.B. Modelljahreswechsel, Einarbeiten von Gesetzesanforderungen) rein tatsächlich gar nicht möglich sein wird, ein identisches Automobil nachzuliefern. Hier wird es dann zu einer Wandlung mit der Facette der Neubelieferung kommen. Bedenken muss man in diesem Zusammenhang zudem, dass mit dem durch die EU forcierten Wegfall der Kfz.-GVO auch der bisherige klassische Händlerbetrieb mit angeschlossener Werkstatt der Vergangenheit angehören wird. Es werden auf Druck der EU reine Händlerbetriebe und reine Werkstätten entstehen. Das bedeutet, der Wandlung wird eine deutliche größere Bedeutung zukommen als vom Gesetzgeber vorhergesehen und gewollt.

Sollte es zur Wandlung bei der Entscheidung des Gesetzgebers bleiben, die Kosten für den Wertverlust aufgrund Erstzulassung allein und in vollem Umfang dem Händler aufzubürden, sind weitere Kosten- und Preissteigerungen unvermeidlich. Zudem bleibt unklar, ob für die reguläre Abnutzung in diesen Fällen ein Ausgleich durch den Käufer entfällt, wie er normalerweise in § 346 Abs.2 Nr.3 BGB neu vorgesehen ist. Die Last einzelner haben dann wieder alle Verbraucher zu tragen.

Abschließend ist nochmals zu betonen, dass es an dieser Stelle ausschließlich bei dem Focus auf die o. g. Vorschriften bleiben soll. Hinsichtlich anderer Kritikpunkte sei der Vollständigkeit halber auf die umfangreichen Stellungnahmen des VDA und des BDI zum Entwurf des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes hingewiesen.

# Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder

## – Die Strategie des Gesetzgebers zur Bekämpfung von Geschwindigkeitsverstößen, Rückblick und Perspektiven –

Frank Albrecht, Regierungsdirektor,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin

Welchen Stand hat die Gesetzgebung zur Bekämpfung von Geschwindigkeitsverstößen erreicht? Ist das verfügbare rechtliche Instrumentarium effektiv genug? Brauchen wir schärfere Sanktionen? Dies sind die Kernfragen, zu denen ich Ihnen meine Position im Folgenden nahe bringen möchte.

### 1. Rückblick

Die Rechtsentwicklung des letzten Jahrzehnts war auch und in besonderem Maße eine Entwicklung zur besseren Bekämpfung von Geschwindigkeitsverstößen. Dabei ging ein Teil der Bemühungen in Richtung der Einsichtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Geschwindigkeitbeschränkungen, u.a. mit dem Ziel, die freiwillige Befolgung örtlicher Tempolimits zu erreichen. Zu nennen ist insoweit vor allem der seit 1997 geltende § 45 Absatz 9 StVO. Er gibt den örtlichen Straßenverkehrsbehörden ausdrücklich auf, Geschwindigkeitsbeschränkungen (neuerdings mit Ausnahme der Tempo-30-Zonen) nur dort anzuordnen, wo sie sich als unumgänglich erweisen. Außerdem wurden technische Lösungen wie die europaweite Einführung des Geschwindigkeitsbegrenzers für LKW und Busse<sup>1</sup> verfolgt. Der Schwerpunkt lag aber, und auf diesen Bereich will sich auch dieser Vortrag konzentrieren, bei der Erweiterung des repressiven Instrumentariums. So wurden die Sanktionen seit Erlass der Bußgeldkatalog-Verordnung wiederholt angehoben<sup>2</sup>. Im Fahrerlaubnisrecht erfolgte die Übernahme des Punktsystems in das StVG. Anstelle der zuvor geltenden Ermessensentscheidung ist seitdem die zwingende Entziehung der Fahrerlaubnis bei 18 Punkten vorgesehen<sup>3</sup>. Wiederholte erhebliche Geschwindigkeitsverstöße führen nunmehr bei entsprechender Kumulation zwingend zur Entziehung der Fahrerlaubnis. In

---

1 Richtlinie 92/6/EWG.

2 12. ÄndVstVR vom 15. Okt. 1991 (BGBl. I S. 1992); VO zur Änderung der BKatV vom 26. Januar 1993 (BGBl. I S. 97); 29. ÄndVstVR vom 25. Juni 1998 (BGBl. I S. 1654); VO zur Änderung der BKatV und der FeV vom 25. Februar 2000 (BGBl. I S. 141).

3 Gesetz vom 28. April 1998 (BGBl. I S. 747).

den Kontext der repressiven Maßnahmen gehört auch die neuere Rechtsprechung zu den Regelfahrverboten bei groben oder beharrlichen Geschwindigkeitsverstößen<sup>4</sup>. Kraftfahrer, die Geschwindigkeitsverstöße begehen, für die der Bußgeldkatalog ein Regelfahrverbot vorsieht, können jetzt auch bei Anrufung eines Gerichts selbst bei erstmaliger Begehung nicht mehr damit rechnen, dass an Stelle des Regelfahrverbotes eine höhere Geldbuße verhängt wird. Schließlich ist die Gesetzgebung der Länder zur kommunalen Verkehrsüberwachung<sup>5</sup> zu erwähnen, die - auch wenn auf der anderen Seite ein gewisser Rückzug der Polizei steht - zu mehr Geschwindigkeitskontrollen geführt haben dürfte.

Fazit: Das geltende Recht stellt bereits heute differenzierte und angemessene Instrumente zur Verfügung, um auf Geschwindigkeitsverstöße reagieren zu können. Der erreichte Stand muss im Hinblick auf deren Bedeutung für das Unfallgeschehen beibehalten werden.

## 2. Perspektiven für die Gesetzgebung

### 2.1 Verbesserung der Prävention

Für die Zukunft kommt es deshalb, abgesehen von punktuellen Änderungen, aus meiner Sicht weniger darauf an, an der Schraube der Sanktionen weiter zu drehen. Erforderlich ist es zunächst vielmehr, die präventive Wirkung des bestehenden Instrumentariums besser zur Geltung zu bringen. Entscheidend ist dabei – dies haben diverse Untersuchungen belegt<sup>6</sup> – die subjektiv empfundene Wahrscheinlichkeit, bei einem Geschwindigkeitsverstoß betroffen und zur Verantwortung gezogen zu werden. Hier bestehen gesetzliche und praktische Defizite, die es zu beheben gilt. Folgende Vorschläge werden unterbreitet:

#### a) *Verbot des Betriebs von Radarwarngeräten u. ä. Einrichtungen in Kraftfahrzeugen*<sup>7</sup>.

Der Staat kann es nicht hinnehmen, dass sich Kraftfahrer durch technische Einrichtungen gegen die Geschwindigkeitsüberwachung schützen. Dabei

4 BGH NZV 1992, 286; BGH NZV 1992, 117; BVerfG NZV 1996, 284.

5 Vgl. Übersicht bei BASt, Kommunale Überwachung von Kfz-Geschwindigkeiten in Tempo-30-Zonen, Heft M 79, 1997, S. 12 ff.; bei Ellinghaus, Steinbrecher, Überwachung im Stadtverkehr; Hannover, Köln 1997, S. 142.; vgl. auch Stollenwerk VD 1995, 149.

6 BASt, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, Heft M 67, 1996, S. 46 ff.; Tränkle, Die Beeinflussung des Verhaltens von Verkehrsteilnehmern durch Verbote, Zeitschrift für Verkehrssicherheit 39, S. 104; vgl. auch Ellinghaus, Steinbrecher, Überwachung im Stadtverkehr; Hannover, Köln 1997, S. 22 ff.

7 Zu den rechtlichen Hintergründen vgl. ausführlich Albrecht DAR 1999, 145; außerdem Huppertz VD 1999, 117; Vahle, DVP 2000, 219.

ist es nicht entscheidend, ob das jeweilige Gerät tatsächlich in jeder Situation verlässlich warnt. Dies darf, wie Praxistests gezeigt haben, selbst bei vielen mittlerweile recht hoch entwickelten Radarwarngeräten bezweifelt werden. Sie reagieren auf einige Überwachungstechniken gar nicht oder geben den Warnton so spät ab, dass der Kraftfahrer die Geschwindigkeit nicht mehr rechtzeitig reduzieren kann. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich derjenige, der ein solches Gerät verwendet, mindestens bis zum Erleben des Gegenteils vor den Kontrollen weitestgehend geschützt glaubt. Hierdurch wird die Bereitschaft zum sorgloseren Umgang mit den Geschwindigkeitsvorschriften gefördert. Es reicht auch nicht aus, wenn solche Geräte im geltenden Recht dadurch missbilligt werden, dass sie als Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach den Polizeigesetzen der Bundesländer sichergestellt und vernichtet werden können<sup>8</sup>. Dies hilft gewiss für den entdeckten Einzelfall weiter. Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Erhöhung der Prävention ist ein klares bußgeldbewehrtes Verbot jedoch wirkungsvoller, zumal mit der Ahndung die Eintragung in das Verkehrszentralregister verbunden ist. Dieser Weg ist vom Gesetzgeber bereits eingeschlagen worden: Mit der anstehenden Änderung des StVG<sup>9</sup> soll der Ordnungsgeber ermächtigt werden, ein Verbot über die Verwendung technischer Einrichtungen im Kraftfahrzeug zu erlassen, die dafür bestimmt sind, die Verkehrsüberwachung zu beeinträchtigen. In einem weiteren Schritt muss zeitnah ein möglichst umfassendes, die technische Entwicklung berücksichtigendes und für die polizeiliche Praxis handhabbares Verbot in die StVO eingestellt werden:

- Das Verbot sollte in diesem Sinne nicht nur Radarwarngeräte, sondern sämtliche technischen Geräte erfassen, die dafür *bestimmt* sind, vor Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zu warnen oder diese zu stören; es sollte sich nicht auf Geräte beschränken, die dazu *geeignet* sind, weil dann im Einzelfall ein Disput über die tatsächliche Funktionstüchtigkeit entstünde.
- Das Verbot sollte sich sowohl auf den Betrieb des jeweiligen Gerätes im Kfz wie auch auf dessen betriebsbereite Mitführung erstrecken.

---

<sup>8</sup> BayVGH NZV 1998, 520; VG Schleswig, NZV 2000, 103.

<sup>9</sup> BT-Drucks. 14/4304; verabschiedet mit Gesetz v. 19.03.2001 (BGBl. I S. 386).

b) *Unterbindung der Verknüpfung der Warnung vor Verkehrskontrollen mit modernen Zielführungssystemen im Kfz.*

Der technische Fortschritt macht es möglich. Indem die modernen Zielführungssysteme darauf basieren, den Standort und die Fahrtroute eines damit ausgestatteten Kfz genau bestimmen zu können, eröffnet sich die Möglichkeit, das Vorhandensein stationärer Überwachungsanlagen als Streckeninformation in das System einzuspielen und selektiv als Warnung auszugeben. Der Effekt ist derselbe wie bei den Radarwarngeräten. Diese Form der Unterminierung von Verkehrskontrollen befindet sich zwar noch in einer anfänglichen Entwicklungsphase; die praktische Bedeutung ist deshalb wohl bislang gering. Technisch machbar wäre es aber sogar, nicht nur eine Warnung auszugeben, sondern außerdem noch das Fahrzeug – lokal begrenzt – automatisch abzubremsen. Die sich für die Zukunft hieraus ergebenden Gefahren sollten nicht unterschätzt werden. Auch unter diesem Blickwinkel ist es notwendig, dass sich der angesprochene Bußgeldtatbestand nicht auf eine bestimmte Technik festlegt, sondern die Benutzung oder betriebsbereite Mitführung auch solcher Geräte untersagt, was neben der Ahndung die Sicherstellung ermöglicht.

Ich verkenne nicht, dass es der Polizei schwer fallen wird, ein mit dieser Zusatzfunktion ausgestattetes Zielführungssystem im Kfz zu identifizieren. Deshalb sollte derartigen Entwicklungen besser von vornherein entgegen gewirkt werden. Den von einigen Bundesländern<sup>10</sup> unterbreiteten Lösungsansatz eines umfänglichen bußgeldbewehrten Herstellungs- und Vertriebsverbotes halte ich jedoch für wenig zielführend. Ein solches Verbot wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt schon deshalb problematisch, weil es anders als das reine Benutzungsverbot in wichtige Grundrechte (Art. 12 GG - Berufsfreiheit, Art. 14 GG – Eigentum) und in subjektive Rechte nach dem EG-Vertrag (Art. 30 – freier Warenverkehr) eingriffe, ohne den Nachweis führen zu können, dass die Geräte die Verkehrssicherheit tatsächlich *wesentlich* beeinträchtigen. Vor allem aber erscheint eine Lösung im europäischen Recht effektiver. In diese Richtung geht der Europäische Grundsatzkatalog zur Mensch-Maschine-Schnittstelle<sup>11</sup>. Dieser enthält zwar hauptsächlich Anforderungen an die sichere Gestaltung von Fahrerassistenzsystemen (z.B. zum visuellen Erscheinungsbild der Informa-

---

10 Antrag HH zum Gesetz zur Änderung des StVG und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, gestellt im BR-Innenausschuss am 29. Juni 2000.

11 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 21. Dezember 1999 an die Mitgliedstaaten und die Industrie über sichere und effiziente On-board-Informations- und -Kommunikationssysteme: Europäischer Grundsatzkatalog zur Mensch-Maschine-Schnittstelle (ABl. EG L 19/64 vom 25. Januar 2000), veröffentlicht mit Vorwort des BMVBW im VKBl. 2000, Heft 7, S. 119.

tion). Er bestimmt aber auch, dass die Systeme so zu gestalten sind, dass sie nicht zu einem potentiell gefährdenden Verhalten des Fahrers oder anderer Verkehrsteilnehmer Anlass geben. Sie dürfen ausdrücklich keine Informationen vermitteln, die ein potentiell gefährdendes Verhalten des Fahrers oder anderer Verkehrsteilnehmer zur Folge haben können. Dass die beschriebenen Systeme dem widersprechen, bedarf keiner weiteren Erläuterung und hat das BMVBW bereits klargestellt. Bis zum Jahresende soll nunmehr geprüft werden, ob sich die Hersteller freiwillig an die Vorgaben der Empfehlung halten. Für den gegenteiligen Fall hat die Europäische Kommission angekündigt, die Betriebserlaubnis-Richtlinie<sup>12</sup> anzupassen oder eine neue Richtlinie zu erlassen. Im Hinblick auf die beschriebenen Warngeräte – dies lässt sich anders als bei den sonstigen Gestaltungsmerkmalen m. E. schon heute beurteilen – sollte auf eine verbindliche Regelung gedrungen werden.

*c) Missbilligung der Warnung vor Kontrollen im Rundfunk*

Einige Worte noch zu den Rundfunkwarnungen. Man kann heute kaum noch einen Rundfunksender einschalten, der nicht im Anschluss an die Verkehrsmeldungen seine Hörer dazu auffordert, Geschwindigkeitskontrollstellen mitzuteilen und diese dann ungefähr mit den Worten „Vorsicht, die Kasse steht heute in der Invalidenstraße in Berlin-Mitte“ oder „Heute werden auf der A 9 unmittelbar hinter dem Hermsdorfer Kreuz Fotos in einem 100er Bereich geschossen“ veröffentlicht. Die Frage, wie hiermit umgegangen werden sollte, ist nicht ganz einfach zu beantworten. Ein Verbot kommt sicher nicht in Betracht. Hierzu hat die durch Artikel 5 des Grundgesetzes geschützte Rundfunkfreiheit im deutschen Rechtssystem einen zu hohen Stellenwert. Vor allem kann nicht nachgewiesen werden, dass die Verkehrssicherheit hierdurch tatsächlich beträchtlich leidet. Soweit zu hören ist, sieht sich die Polizei durchaus in der Lage, die Beeinträchtigung ihrer Überwachungstätigkeit durch Standortwechsel zu vermeiden. Ich empfinde diese Form des Katz- und Maus-Spieles allerdings schon skurril. Und die Redakteure müssen sich die Frage gefallen lassen, ob es angesichts des Unfallgeschehens wirklich verantwortbar ist, die öffentliche Meinung auf diese populistische Weise gegen die Geschwindigkeitsüberwachung einzustellen. Probleme haben sie hiermit aber offenbar leider nicht. Ich weiß nicht, wie Sie es empfinden, wenn die Nachricht-

---

12 Richtlinie 92/53/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (Abl. EG L. 225 vom 10. August 1992, S. 1).

ten über den tragischen Tod eines Kindes berichten, das von einem rasenden PKW erfasst worden ist und wenige Minuten später die Warnungen folgen. Solange solche Meldungen mit Straße und Hausnummer ergehen, kann man wohl nicht ernsthaft behaupten, das Geschwindigkeitsverhalten werde vielleicht sogar positiv beeinflusst. Ich rege deshalb an, dass der Arbeitskreis in seine Empfehlungen eine klare Missbilligung aufnimmt.

*d) Verringerung des Anteils nicht ermittelter Täter von Geschwindigkeitsverstößen*

Das Problem ist so alt wie die Einführung der automatisierten Geschwindigkeitsüberwachung. Letztere erreicht zwar durch den Verzicht auf Anhaltkontrollen einen hohen Grad an Effektivität, bewirkt aber zugleich, dass die Verfolgungsbehörde vielfach auf die Mitwirkung des Halters bei der Ermittlung des verantwortlichen Fahrzeugführers angewiesen ist. Weigert sich dieser – was nicht gerade eine Seltenheit darstellt –, so entsteht ein zuweilen äußerst aufwendiges Verfahren zur Fahrerermittlung. Dies ist keine Neuigkeit und hat wiederholt verschiedenste Lösungsvorschläge praktischer und gesetzgeberischer Art hervorgebracht. Sie reichen von der Einführung unterschiedlich gestalteter Auskunftspflichten des Halters über die Behandlung des Halters als gesetzlicher Vertreter des verantwortlichen Fahrers bis zur Auferlegung der Sanktion auf den Halter<sup>13</sup>. Hierzu sei klar gesagt: Es ist nach dem deutschen Verfassungsrecht undenkbar, Sanktionen einer Person aufzuerlegen, deren Täterschaft und Schuld nicht nachgewiesen worden ist<sup>14</sup>. Dies gilt übrigens auch für praktische Versuche. Hierzu zähle ich die Versendung eines Bußgeldbescheides an den Halter ohne Anhaltspunkte für dessen Täterschaft. Solchen Ansätzen ist eine unmissverständliche Absage zu erteilen.

Statt dessen sollte das bestehende Instrumentarium besser genutzt werden. Ich denke vor allem an die Fahrtenbuchauflage, die leider ein Schattendasein fristet. Und dies, obwohl die Rechtsprechung bereits klargestellt hat, dass die im Bußgeldkatalog enthaltenen Verstöße bereits im ersten Fall der Nichtermittelbarkeit des Fahrers die Fahrtenbuchauflage

---

13 Vgl. Lamprecht ZRP 1984, 313; Janiszewski AnwBl. 1981, 350; Nothoff DAR 1994, 98; Gontard DAR 1995, 356.

14 Vgl. z. B. BVerfG NJW 1958, 585; BVerfG, NJW 1959, 619.

15 BVerwG DAR 1995, 459; NZV 2000, 386; ebenso OVG Münster DAR 1999, 375; zuvor gab es zahlreiche Entscheidungen, die ebenfalls in diese Richtung deuteten: Fahrtenbuchauflage zulässig bei Geschwindigkeitsüberschreitungen mit Pkw innerorts ab 21 km/h (BVerwG VKBl 1979, 209), Geschwindigkeitsverstöße mit Pkw außerorts ab 26 km/h (VGH Ma NZV 1992, 167), Rotlichtverstöße (BVerwG, VM 1971, S. 35; VGH BW, VM 1991, 87; Hessischer VGH, VRS 83/92, S. 236).

indizieren können<sup>15</sup>. Ihre konsequente Anwendung gegenüber sich verweigernden Fahrzeughaltern könnte zumindest bei den höheren Überschreitungen den Anteil nicht ermittelter Wiederholungstäter reduzieren; das gilt auch bezüglich der zu Recht vielfach beklagten Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Kraffradfahrern. Voraussetzung wäre aber ein wirksames Instrumentarium zur Durchsetzung. Bereits seit 1987 besteht zwar die Rechtsgrundlage zur Speicherung im örtlichen und im zentralen Fahrzeugregister<sup>16</sup>. Die Verwertung im Bußgeldverfahren ist zugelassen (§ 40 Abs. 2 StVG). Bislang findet jedoch nur eine örtliche und keine zentrale Speicherung statt. Die Probleme bei der Überwachbarkeit dürften der wesentliche Grund für die Zurückhaltung der Länderbehörden bei der Anwendung der Fahrtenbuchauflage sein. Die Einrichtung eines zentralen Registers könnte das Problem lösen. Die „Kann“-Bestimmung des § 33 Abs. 3 StVG sollte deshalb in eine verbindliche Registervorschrift umgewandelt werden.

Automatisch kommt in diesem Zusammenhang natürlich die Sprache auf die Ausdehnung der Kostentragungspflicht (§ 25a StVG) auf Verstöße im fließenden Verkehr. Die Forderung ist wiederholt, u.a. vom 31. VGT, erhoben worden. Sie ist angesichts des betriebenen Aufwandes auch verständlich. Der Gesetzgeber sollte sich ihr gleichwohl nicht anschließen. Man kann trefflich darüber streiten, ob eine solche Erweiterung tatsächlich verfassungsrechtlich verbotenen Zwang zur Selbstbezichtigung auslösen oder das Zeugnisverweigerungsrecht aushebeln würde. Für entscheidend halte ich aber den Grundsatz, wonach Verfahrenskosten nur demjenigen auferlegt werden können, der die Verfahrenskosten vorwerfbar verursacht hat<sup>17</sup>. Hiervon kann der Gesetzgeber zwar abweichen, er muss aber triftige Gründe haben. Beim ruhenden Verkehr lagen sie darin, dass die herkömmliche Kostenregelung der typischen Ermittlungssituation nicht mehr gerecht wurde. Entsprechende Verfahren mussten *massenweise* eingestellt werden, mancherorts mit einer Quote von nahezu 90 %<sup>18</sup>. Im fließenden Verkehr mit einer Einstellungsquote zwischen 1 % und höchstens 5 % ist die Situation auch nicht annähernd vergleichbar. Eine allgemeine Kostentragungspflicht würde im Übrigen keinen Beitrag zur Prävention leisten. Im Gegenteil: Zumindest im Verwarnungsgeldbereich wäre die Verführung groß, anstelle von Ermittlungshandlungen mit unsicherem Erfolg von vornherein auf die Kostentragung auszuweichen. Der Bekämpfung von Geschwindigkeitsverstößen wäre damit ein schlechter Dienst erwiesen.

---

16 § 33 StVG eingef. durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes v. 28.1.1987 mWv 15.2.1987(BGBl. I S. 486).

17 BVerfG NJW 1989, 2679.

18 Rediger, Rechtliche Probleme der sogenannten Halterhaftung, Lünen: Agema, 1993, S. 7 mit Bezug auf BR-Protokoll vom 23.07.1984, S. 300.

*Fazit:* Zur Verbesserung der Prävention wird empfohlen, die Benutzung von Radarwarngeräten und mit ihnen vergleichbarer Einrichtungen gesetzlich zu untersagen. Die Rundfunksender sollten aufgefördert werden, detaillierte Meldungen über Verkehrskontrollstellen zu unterlassen. Bei Geschwindigkeitsverstößen im Bußgeldbereich sollten die Fahrtenbuchauflage konsequent angewandt und die Möglichkeiten für ihre Überwachung verbessert werden.

## 2.2 Verbesserungen im Bereich der repressiven Regelungen

### a) Verschärfung der Regelsanktionen für Geschwindigkeitsüberschreitungen

Ein Arbeitskreis, der sich mit Maßnahmen und Strategien gegen Temposünder befasst, kommt selbstverständlich an der Frage nicht vorbei, ob es einer weiteren Verschärfung der Regelgeldbußen bedarf. Entsprechende Forderungen werden immer wieder unter Hinweis auf das Sanktionsniveau in den europäischen Nachbarländern erhoben. Aus meiner Sicht ließe dies aber kaum ein Plus an Verkehrssicherheit und – vielleicht von einem kurzzeitigen Einführungseffekt abgesehen – nicht einmal eine Reduzierung der Anzahl der Geschwindigkeitsverstöße erwarten. Auch wenn bislang keine wirklich tragfähigen Untersuchungen über die Beachtung von Tempolimits im europäischen Vergleich vorliegen, bieten zumindest die verfügbaren empirischen Erkenntnisse, deren Signifikanz – dies sei betont – nicht behauptet wird, keinen Anlass für die Vermutung, dass die z. T. gravierend höheren Geldbußen im Ausland Geschwindigkeitsüberschreitungen wirksamer verhindern.

### Sanktionen bei Geschwindigkeitsüberschreitungen<sup>19</sup>

	D	F	I	B
20 km/h zu schnell	75 DM i.o. 60 DM a.o.	bis 1.500 DM sofort 180 DM bis 270 DM	240 DM bis 940 DM	500 DM bis 5000 DM gütlich 280 DM
30 km/h zu schnell	120 DM i.o. 100 DM a.o.	bis 1.500 DM sofort 180 DM bis 270 DM	240 DM bis 940 DM	500 DM bis 5000 DM gütlich 350 DM

<sup>19</sup> Neidhart, Verkehrs- und Sanktionsrecht im deutsch-italienischen Straßenverkehr; Ellinghaus, Steinbrecher, Überwachung im Stadtverkehr; Hannover, Köln 1997 (S. 67-70); diverse Mitteilungen der Juristischen Zentrale des ADAC; Ergebnisse einer Umfrage des Israelischen Verkehrsministeriums (1995).

Geschwindigkeitsüberschreitungen (unterschiedliche Tempolimits)<sup>20</sup>

	D	F	I	B
<b>außerorts</b>	diverse Messstellen (1994) in BY und NW bei unterschiedl. TL, teilweise auf BAB (3 Mio gemessene Kfz) <b>über TL: 5,6 %</b> <b>30 km/h über TL: 1 %</b>			
<b>BAB</b>	2 Messstellen (1993); T-100 und T-120	3 Messstellen (1993)	2 Messstellen (1993)	1 Messstelle (1993)
über TL:	<b>44 % - 55 %</b>	<b>52 % - 66 %</b>	<b>61 % - 71 %</b>	<b>63 %</b>
30km/h über TL	–	<b>3 % - 6 %</b>	<b>10 % - 15 %</b>	<b>über 3 %</b>
<b>innerorts</b> (unterschiedl. Straßenarten)	diverse Messstellen (1994) in BY und NW bei unterschiedl. TL (5,3 Mio gemessene Kfz) <b>über TL: 4,4%</b>			
	HH (1996) bei T-50 und T-30 952 gemessene Kfz über TL: 51 %	Paris (1996) 930 gem. Kfz über TL: <b>11,3 %</b>	Mailand und Rom (1996) 2008 gem. Kfz über TL: <b>24,9 %</b>	Brüssel (1996) 906 gem. Kfz über TL: <b>24 %</b>
	Bonn (1989) bei T-50 23.000 gemessene Kfz über TL: 50 %			

*b) Novellierungsbedarf für das Fahrverbot (§ 25 StVG)*

Auch bei den Regelfahrverboten des Bußgeldkataloges ist ein weiterer Bedarf zur Verschärfung nicht ersichtlich. Allerdings ist durch die Änderungen des vergangenen Jahres insofern eine unbefriedigende Situation eingetreten als die gesetzliche Höchstdauer nunmehr bei den erheblichen Geschwindigkeitsverstößen als Regelfolge droht. In besonders gelagerten Einzelfällen haben Behörden und Gerichte also keine Möglichkeit mehr, eine Verschärfung vorzunehmen. Ich denke z. B. an die gleichzeitige Herbeiführung eines Unfalls, die tatsächliche Gefährdung anderer oder die wie-

<sup>20</sup> Zahlen aus einer Sondererhebung der Polizei für die Dauer von zwei Monaten in BY und NW (1994); aus Ellinghaus, Steinbrecher, Die Autobahn - Verkehrsweg oder Kampfstätte, Aachen 1994 (S.103,156); aus Ellinghaus, Steinbrecher, Überwachung im Stadtverkehr, Hannover, Köln 1997 (S. 75-94); aus Meewes, Mobile und ortsfeste Geschwindigkeitsüberwachung, Köln 1993 (S.38); aus Meewes, Geschwindigkeit als Unfallursache; 33. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 279.

derholte Begehung eines extremen Geschwindigkeitsverstoßes binnen kürzerer Zeit. Um solchen Fällen gerecht werden zu können, wäre es erwägenswert, den gesetzlichen Rahmen für das Fahrverbot auszudehnen. Dies ist in der Vergangenheit schon mehrfach für das Fahrverbot bei Verkehrsstraftaten gefordert und ebenso oft abgelehnt worden<sup>21</sup>, hauptsächlich, weil ein unerwünschtes Zurückdrängen der Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 69 StGB) befürchtet worden ist<sup>22</sup>. Eine ernsthafte Diskussion über das Fahrverbot bei *Verkehrsordnungswidrigkeiten* kam deshalb bislang nicht in Gang<sup>23</sup>. Die Situation hat sich mittlerweile geändert. Die vom BMJ eingerichtete Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems enthält nunmehr die Empfehlung, die Höchstdauer des Fahrverbotes in § 44 StGB auf sechs Monate zu verlängern<sup>24</sup>. Eine entsprechende Gesetzesinitiative wird vorbereitet<sup>25</sup>. Damit wird eine analoge Erweiterung in Bezug auf § 25 StVG zwar nicht präjudiziert, jedoch ein entsprechender Spielraum geschaffen. Die Verlängerung der gesetzlichen Höchstdauer möchte ich aus den genannten Gründen hier zur Diskussion stellen. Dabei wird auch der Vereinbarkeit mit dem Charakter als Nebenfolge sowie der Frage der Kontrollierbarkeit nachzugehen sein.

Ein weiteres Problem sehe ich in den voneinander abweichenden Anordnungsvoraussetzungen der Bußgeldkatalog-Verordnung für die Regelgeldbußen und für die Regelfahrverbote. Während für die Geldbußen gilt, dass sie von fahrlässiger Begehung und gewöhnlichen Tatumständen ausgehen, fehlt eine entsprechende Regelung bezüglich der Regelfahrverbote. Die Schuldform ist somit zwar als Bemessungskriterium für die Geldbuße, nicht aber für das Fahrverbot erwähnt<sup>26</sup>. Damit sind die Reaktionsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom subjektiven Vorwurf unnötig eingeschränkt. Denn bei nachgewiesenem Vorsatz, insbesondere bezüglich einer hohen Geschwindigkeitsüberschreitung, indiziert die BKatV zwar eine im Vergleich zum Regelsatz höhere Geldbuße, nicht aber auch ein im Vergleich zur

---

21 Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems des Landes Niedersachsen (BR-Drucks. 204/95), das der BR nicht beim Deutschen Bundestag eingebracht hat, sollte die Höchstdauer des Fahrverbotes nach § 44 StGB auf sechs Monate verlängert werden. Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems der Fraktion der SPD (BT-Drucks. 13/4462) sollte die Höchstdauer ein Jahr betragen.

22 Vgl. Bönke, 35. Deutscher Verkehrsgerichtstag, S. 214; Müller-Metz, 32. VGT, 126; Müller-Metz, NZV 1994, 89.

23 Für die unterschiedslose Prüfung der Möglichkeit verlängerter Fahrverbote hatte sich die Verkehrsministerkonferenz am 7./8. Juni 1994 ausgesprochen.

24 Bericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems, dem BMJ vorgelegt im März 2000.

25 Däubler-Gmelin, Schwerpunkte der Rechtspolitik in der neuen Legislaturperiode, ZRP 1999, 81-85; Bönke DAR 2000, 385.

26 Vgl. BGH NZV 1995, 525; OLG Düsseldorf VD 1998, 130.

Regeldauer verlängertes Fahrverbot. Dies erscheint nicht mehr sachgerecht. Wie der BGH im Zusammenhang mit dem Augenblicksversagen festgestellt hat, kommt bei der Entscheidung darüber, ob ein Fahrverbot überhaupt angemessen ist, der Bewertung des subjektiven Vorwurfs erhebliches Gewicht zu. Nur leichte Fahrlässigkeit reicht für die Anordnung nicht aus. Vielmehr ist neben einem objektiv schwerwiegenden Verstoß besonders verantwortungsloses<sup>27</sup>, aber immer noch fahrlässiges Handeln zu verlangen. Das bedeutet aber auch, dass ein gesteigerter Vorwurf in Form der vorsätzlichen Begehungsweise ebenfalls, und zwar bei der Dauer des Fahrverbotes berücksichtigt werden müsste. Denn wenn einerseits hinsichtlich des Fahrverbotes ein Unterschied zwischen Kraftfahrern gemacht werden muss, die nur infolge eines Augenblicksversagens eine Geschwindigkeitsbegrenzung übersehen und damit nicht grob gehandelt haben und anderen, bei denen das Übersehen auf grober Nachlässigkeit beruht, dann muss andererseits auch zwischen den Letztgenannten und solchen, die sich ganz bewusst über eine Geschwindigkeitsbegrenzung hinwegsetzen, differenziert werden. Auch dies gehört zu der vom BVerfG erwähnten Pflicht des Tatrichters, in den Katalogfällen „dem Schuldprinzip (Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG) und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG) durch eine Gesamtwürdigung zu entsprechen, in die alle Umstände der Tat und die Sanktionsempfindlichkeit des Betroffenen einzustellen sind“<sup>28</sup>. Eine Regelung der BKatV, die klarstellt, dass bei Vorsatz längere als die Regelfahrverbote verhängt werden können, wäre deshalb wünschenswert. Nur auf diese Weise könnte der Verordnungsgeber im Übrigen der Empfehlung des 37. Deutschen Verkehrsgerichtstages entsprechen, der sich dafür ausgesprochen hatte, bei vorsätzlichen exzessiven Verkehrsverstößen das Regelfahrverbot im Bußgeldkatalog zu erhöhen<sup>29</sup>.

### *c) Zweckbindung der Einnahmen aus Bußgeldverfahren*

Was im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Sanktionen für Geschwindigkeitsübertretungen noch bleibt, ist die Frage, ob weitere gesetzgeberische Maßnahmen denkbar sind, die die Akzeptanz erhöhen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die kommunale Verkehrsüberwachung kritisiert. Zuweilen werden mit der Begründung der Akzeptanzsteigerung Forderungen erhoben, die diese sachlich einschränken (z.B. Messungen

---

<sup>27</sup> BGH NZV 1997, 526 mit Anmerkungen Hentschel.

<sup>28</sup> BVerfG NZV 1996, 284.

<sup>29</sup> Vgl. 37. VGT 1999, Empfehlungen des Arbeitskreises III.

nur an erwiesenen Gefahrenstellen) oder den Kraftfahrern (z.B. durch Gewährung einer höheren Opportunitätstoleranz) größere Spielräume eröffnen sollen. Sie übersehen allerdings, dass der Gesetzgeber aus gutem Grund die bedingungslose Einhaltung der Geschwindigkeitsvorschriften verlangt und jede Übertretung eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Eine nur beschränkte Überwachung würde die Rücknahme dieses Grundsatzes bedeuten. Das wäre der Verkehrssicherheit abträglich. Forderungen, wie die Abstimmung mit der Polizei und die ausreichende Ausbildung der kommunalen Überwacher, sind hingegen nach meinem Dafürhalten eine Selbstverständlichkeit und haben bereits Eingang in die Praxis der Bundesländer gefunden. Eine andere Frage ist, dass der Vorwurf der fiskalischen Orientierung anscheinend inzwischen zum feststehenden Gedankengut gehört und dadurch die erzieherische Wirkung der Sanktionen zwangsläufig erheblich beeinträchtigt. Dies lässt sich wohl selbst durch Untersuchungen<sup>30</sup>, die aufgrund von Berechnungen zu Aufwand und Nutzen diesen Vorwurf entschieden zurückweisen, nicht mehr ohne Weiteres korrigieren. Weiterhelfen könnte m.E. insofern eine landesrechtliche Regelung zur Selbstbindung der Verwaltung, die zwar nicht die Rücknahme der Überwachung, jedoch eine Zweckbindung der kommunalen Einnahmen aus Bußgeldern für Maßnahmen der Verkehrssicherheit zum Gegenstand hätte, sei es die Rückinvestition in Überwachungsmaßnahmen, die Finanzierung von Verkehrssicherheitskampagnen, die Verbesserung des Sicherheitsstandards der Straßen oder Ähnliches mehr. Denkbar wäre auch die Verwendung eines Teils der Mittel für die Unterstützung von Unfallopfern. Eine solche landesrechtliche Vorschrift würde der Glaubwürdigkeit der verhängten Bußgelder sicher gut tun.

Fazit: Für eine Verschärfung der Regelsanktionen bei Geschwindigkeitsverstößen besteht keine Veranlassung. Zur angemessenen Ahndung vorsätzlicher hoher Übertretungen und besonders schwerer Einzelfälle wird empfohlen, die Höchstdauer des Fahrverbotes in § 25 StVG auf sechs Monate zu verlängern. Die Bußgeldkatalog-Verordnung sollte klarstellen, dass auch die Regelfahrverbote von fahrlässiger Begehung und gewöhnlichen Tatumständen ausgehen. Zur Erhöhung der Akzeptanz der kommunalen Geschwindigkeitsüberwachung sollten die Bundesländer eine Zweckbindung der Einnahmen für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit oder zur Unfallopferhilfe einführen.

---

30 Vgl. BASt, Kommunale Überwachung von Kfz-Geschwindigkeiten in Tempo-30-Zonen, Heft M 79, 1997.

# Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder

## – Eine Beurteilung aus polizeilicher Sicht –

Karl Redeker, Ltd. Polizeidirektor, Bezirksregierung Hannover

### 1. Einleitung / Ausgangslage

#### Eingangsthesen

- Geschwindigkeit ist keine Hexerei; sie kann im Straßenverkehr – falsch gewählt – aber teuflisch gefährlich sein.
- Die situativ nicht richtig gewählte Fahrgeschwindigkeit stellt national und international eines der größten Verkehrssicherheitsprobleme dar.
- Es ist erforderlich, die Anstrengungen zur Gefahrenreduzierung im Straßenverkehr zu neuen Wirkungsebenen zu führen und dadurch den noch immer zu hohen Blutzoll auf unseren Straßen zu reduzieren!
- Wer notwendige Überwachungsmaßnahmen als „Wegelagerei oder Radarfallen“ bezeichnet, fördert die Verharmlosung der Raserei und macht sich mitschuldig am Leid auf den Straßen.

Mit diesen Eingangsthesen möchte ich Sie einstimmen auf das folgende Statement.

Das Thema dieses Arbeitskreises, das angesichts seiner ausschlaggebenden Bedeutung für die Verkehrssicherheit und die Ausgestaltung unserer Rechtsrealität schon mehrfach auf Verkehrsgerichtstagen, insbesondere auf dem 31. VGT 1993 und dem 33. VGT 1995, behandelt worden ist, verdient auch zukünftig hohe Aufmerksamkeit, weil in diesem Handlungsfeld der Verkehrssicherheitsarbeit große Erfolgspotenziale liegen.

Wir sind trotz vieler Initiativen und sicher auch einiger Erfolge in den letzten Jahren leider aber noch längst nicht am Ziel, möglichst alle Fahrzeugführer zu veranlassen, durch risikomindernde Geschwindigkeitswahl Unfälle und schwere Unfallfolgen zu vermeiden.

Als Polizeivollzugsbeamter, der sich in Praxis, Administration und Lehre über viele Jahre mit dem Problemkreis „Geschwindigkeit als Hauptunfallursache im Straßenverkehr“ auf örtlicher Ebene, auf Landesebene in Niedersachsen und auf Bundesebene in Gremien der IMK und des DVR und als Fachbereichsleiter der Polizei-Führungsakademie (PFA) auch in der internationalen Zusammenarbeit befaßt hat, habe ich gern die Aufgabe übernom-

men, in diesem Arbeitskreis mitzuwirken und zum Thema aus Sicht der Exekutive und hier insbesondere der Polizei, Stellung zu nehmen.

Mit meinem Referat möchte ich informieren und möglichst Impulse für die Diskussion und zur Entwicklung von Initiativen geben.

Eine Meldung von dpa am 11. November 2000:

*„Mehr Verkehrstote auf Autobahnen!*

*Im ersten Halbjahr 2000 kamen 450 Menschen ums Leben – Hauptursache war das Rasen.“*

Und in dem erklärenden Text wird dargestellt, dass bei Verkehrsunfällen mit Personenschaden die Hauptunfallursache „überhöhte Geschwindigkeit“ einen Anteil von 23 % ausmacht.

Polizeibeamte sind täglich unmittelbar mit dem Phänomen und den Folgen zu hoher Fahrgeschwindigkeiten konfrontiert - mit Tätern und Opfern. Nicht zuletzt durch diese Nähe zur Verkehrsrealität sehen wir in der Erfüllung der uns gesetzlich übertragenen Aufgaben in der Prävention und in der Repression eine hohe Verpflichtung.

Das polizeiliche Engagement ist daher seit Beginn der „zu eiligen Fortbewegung“, ob mit Fahrrad, Pferdefuhrwerk oder Benzinkutsche, darauf gerichtet, dem gefährlichen Rasen Einhalt zu gebieten. Art und Weise unseres Handelns werden dabei von den jeweils gesetzten Rahmenbedingungen einer Zeitepoche bestimmt.

Das Bestreben, im Straßenverkehr immer größere Entfernungen in möglichst immer geringerer Zeit zu überwinden, ist nicht erst ein Trend unserer Zeit. Schnelligkeit bei der Fortbewegung ist eine menschliche Grundmotivation. Oft gehen Zeitgewinne jedoch auf Kosten der Sicherheit. Zwischen dem Bedürfnis einer schnellen Fortbewegung und der Verkehrssicherheit besteht somit ein starkes Spannungsfeld.

Auch neueste Umfragen in der Bevölkerung belegen, dass angesichts der aktuellen Verkehrsunfalllage, einer ständig weiter anwachsenden Verkehrsdichte und der subjektiv empfundenen Zunahme von Aggressivität im Straßenverkehr ein sehr hohes Schutzbedürfnis der Menschen bei der Teilnahme am Straßenverkehr besteht. Dies erstreckt sich wegen der hohen Gefährlichkeit für Kinder und ältere Menschen vor allem auch auf das zu schnelle Fahren.

Neben dem Anspruch der Bürger auf körperliche Unversehrtheit und Wohnqualität stehen gleichrangig auch Belange des Umweltschutzes.

Die Forderungen nach staatlichen Maßnahmen zur Erhaltung/Wiederherstellung der Verkehrssicherheit werden vor diesem Hintergrund immer deutlicher.

Das gefahrenfördernde Geschwindigkeitsverhalten der Fahrzeugführer muss neben einer intensiven Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit deshalb insbesondere auch durch wirksame Verkehrsüberwachungsmaßnahmen positiv und nachhaltig beeinflusst werden.

Das Phänomen „Nicht angepasste Geschwindigkeit als Unfallursache“ erfordert zu seiner Reduzierung vielfältige Anstrengungen staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Effektive Verkehrsüberwachungsmaßnahmen als Teil ganzheitlicher, interdisziplinärer Unfallbekämpfungsstrategien sind unverzichtbar.

Für die Polizei als die vorrangig zuständige exekutive Institution für Aufgaben der Verkehrsüberwachung und als herausragender Träger der Verkehrssicherheitsarbeit bedeutet dies auch zukünftig eine besondere Verpflichtung, die sie auf der Basis abgesicherter Analysen mit hoher Wirksamkeit und unter Ausschöpfung der rechtlichen, technischen und kommunikativen Möglichkeiten im Rahmen der personellen und technischen Ressourcen und unter Beachtung der politischen und strategischen Schwerpunktsetzungen zu erfüllen hat.

Die „nicht angepasste Geschwindigkeit“ ist seit Jahren die mit Abstand häufigste Unfallursache.

Auch im „Unfallverhütungsbericht Straßenverkehr“ der Bundesregierung für die Jahre 1998 / 1999 wird die Hauptunfallursache (HUU) „Geschwindigkeit“ mit 93.876 Fällen = 19% der insgesamt ermittelten HUU für das Jahr 1999 bei Verkehrsunfällen mit Personenschaden genannt.

Geschwindigkeitsunfälle sind oft besonders schwer. Fast jeder zweite Verkehrstote wird bei einem sog. „Geschwindigkeitsunfall“ registriert.

#### *Anmerkungen zur Verkehrsunfallstatistik:*

Die Statistiken zum „Geschwindigkeitsunfall“ basieren auf den amtlichen Zahlen des Statistischen Bundesamtes, die sich aus den Meldungen der unfallaufnehmenden Polizeidienststellen ergeben. Bei der Bewertung des statistischen Materials ist zu berücksichtigen, dass durch weitgehend nicht vermeidbare Erhebungsungenauigkeiten durch die den Verkehrsunfall aufnehmenden und/oder bearbeitenden Polizeibeamten Fehlerfassungsmöglichkeiten gegeben sind. Besondere Erschwernisse bestehen bei der Unfallursachenermittlung, weil sich die tatsächliche Fahrgeschwindigkeit nicht oder nur mit besonders hohem Untersuchungsaufwand nachträglich bestimmen lässt.

Es ist zu unterstellen, dass durch zu hohe Fahrgeschwindigkeiten zu einem wesentlich grösseren Anteil als nach der Unfallstatistik und den Ermittlungsergebnissen erkennbar, die maßgebliche Ursache für Verkehrsunfälle gesetzt wird.

Die Unfallursache „überhöhte Geschwindigkeit“ ist insbesondere bei jugendlichen Fahrern zu beobachten. Für überhöhte Geschwindigkeiten gibt es nach wissenschaftlichen Erkenntnissen keine alleinige Ursache; Verstöße sind vielmehr auf Verhaltensbereitschaften zurückzuführen, die weitgehend in der Gefühlswelt der Autofahrer liegen. Für Schnellfahrer hat das Fahren in höheren Geschwindigkeitsbereichen einen stärkeren Erlebniswert und wird als positiv empfunden; Imponieren, Konkurrieren, Wettfahrten, das Fahren langer Strecken ohne Pause, Höchstgeschwindigkeit fahren usw. sind in weiten Fahrerkreisen durchweg positiv besetzt.

Die von der Gesellschaft in anderen Lebensbereichen vielfach gewünschte, zumindest aber akzeptierte Risikobereitschaft führt dazu, dass die Geschwindigkeitswahl bei der Teilnahme am Straßenverkehr leider ein nur sehr schwer zu beeinflussendes Merkmal des Verkehrsverhaltens ist.

Hinzu kommt, dass der Straßenverkehr ein System sich gegenseitig beeinflussender Faktoren ist (Verkehrsteilnehmer - Fahrzeug - Straße - Umfeld). So ist leider sehr häufig zu beobachten, dass technische Verbesserungen am Fahrzeug zur Erhöhung der passiven Sicherheit zu einer eingeschränkten Gefahrenwahrnehmung führen oder von den Fahrern durch höhere Risikobereitschaft bei der Geschwindigkeitswahl kompensiert werden.

Die Sensibilität für Gefahren im Zusammenhang mit „zu schnellem Fahren“ ist leider nicht genügend ausgeprägt.

Durch Fehleinschätzungen der eigenen Leistungsfähigkeit und der Beherrschbarkeit von Konfliktsituationen entsteht im Ergebnis eine gefahrengeprägte Verkehrswirklichkeit.

Der „Faktor Zeit“ hat in unserer Gesellschaft so an Bedeutung gewonnen, dass für ihn selbst unverzichtbare Sicherheitsregeln missachtet werden.

Zusammengefasst dürften mangelnde Gefahrensensibilität und unangemessen hohe Risikobereitschaft und ein nicht tolerierbares Maß an Rücksichtslosigkeit im Straßenverkehr sehr negativ die Fahrzeugführer bei der Geschwindigkeitswahl beeinflussen.

## *2. Strategische und konzeptionelle Grundsätze*

Als ein übergeordnetes gesamtgesellschaftliches Ziel ist eine möglichst gefahrenarme, Sach- und Personenschaden vermeidende, leistungs-

sichernde und umweltschonende Gewährleistung der notwendigen Mobilität zu nennen.

Das Ziel der exekutiven Maßnahmen bei der Bekämpfung von Tempoverstößen ist die Verhütung von Verkehrsunfällen und nicht die massenhafte Verfolgung von Regelverstößen.

Das *Programm für die Innere Sicherheit* aus dem Jahre 1974 wurde im Jahre 1994 fortgeschrieben und gibt für Inhalt und Schwerpunktsetzung der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit einen Zielrahmen vor, nach dem sich auch die Aktivitäten der Polizei in der Verkehrsüberwachung im allgemeinen und bei der Überwachung von Fahrgeschwindigkeiten im besonderen zu orientieren hat.

Es wird u. a. ausgeführt (Auszug):

*„...Kernaufgabe polizeilicher Verkehrssicherheitsarbeit ist die Verhütung von Verkehrsunfällen und damit der Schutz von Leib und Leben sowie wesentlichen Sachwerten. Dabei sollte sich die polizeiliche Arbeit auf diejenigen Tätigkeitsfelder beschränken, deren Bewältigung vollzugspolizeiliches Fachwissen erfordert.*

*Die innerörtliche Verkehrsüberwachung ist verstärkt von den Kommunen wahrzunehmen.*

*Die polizeiliche Verkehrsüberwachung hat sich an den wesentlichen Verkehrsunfallursachen zu orientieren... Sie soll sich im übrigen insbesondere auf die Beachtung der wesentlichen Schutzvorschriften zugunsten schwächerer Verkehrsteilnehmer konzentrieren.*

*Im übrigen sind folgende Regelungen anzustreben bzw. zu prüfen:*

*Sofort vollziehbares Fahrverbot bei besonders gefahrenträchtigen Verkehrsverstößen (Sicherstellung und Verwahrung des Führerscheins und des Fahrzeuges),*

*Ausweitung der Regelfahrverbote,*

*Einführung einer „echten“ Halterverantwortlichkeit bei Verstößen im fließenden Verkehr,*

*Einführung eines Unfalldatenschreibers für alle Kraftfahrzeuge“.*

Soweit Forderungen des Programms für die Innere Sicherheit als politische Vorgabe der Innenminister.

Weitere Grundsätze sind den *„Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei“* zu entnehmen:

Die Verkehrsüberwachung (VÜ) soll sich auf die besonders unfallträchtigen Fehlverhaltensweisen (u.a. Geschwindigkeit) sowie auf besonders schutzbedürftige Personengruppen konzentrieren.

VÜ soll und kann kein geeignetes Korrektiv für eine fehlerhafte (zu hohe Fahrgeschwindigkeiten begünstigende) Verkehrsraumgestaltung sein.

Die Überwachung der Einhaltung von zugelassenen Höchstgeschwindigkeiten ist von großer präventiver Bedeutung. Sie sollte grundsätzlich mit einer Anhaltekontrolle verbunden werden, um den Präventiveffekt durch ein Gespräch mit dem Betroffenen zu verstärken.

Strategisch und konzeptionell ist die Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Institutionen (Staatliche und private Träger der Verkehrssicherheitsarbeit) eine zwingende Notwendigkeit, um mit möglichst hoher Effizienz positive Veränderungen in der Verkehrssicherheitslage zu bewirken.

### *Kommunale Verkehrsüberwachung*

Im Programm für die Innere Sicherheit (Fortschreibung 1994) wurde zur Entlastung der Polizei u.a. eine verstärkte innerörtliche Verkehrsüberwachung durch die Kommunen angeregt.

Von dieser politisch und rechtlich eingeräumten Möglichkeit haben die Kommunen zwischenzeitlich in fast allen Bundesländern verstärkt Gebrauch gemacht. Die Ausgestaltung der kommunalen Überwachung ist unterschiedlich. Gemessen wird mobil und stationär, innerorts und/oder außerorts.

In der Öffentlichkeit wird den Kommunen vor dem Hintergrund leerer Kassen häufig der Vorwurf gemacht, willkürlich und unangemessen „abzukassieren“. Hier muss sicherlich mehr differenziert und objektiv beurteilt werden, um den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Bei der Auswahl der Standorte müssen sich die Kommunen aber daran orientieren, wo die Verkehrssicherheit und die Verkehrsdisziplin eine Verkehrsüberwachung erforderlich machen. Fiskalische Interessen dürfen nicht entscheidungserheblich werden. Auch sollte ausgeschlossen werden, durch Geschwindigkeitsüberwachung bauliche Mängel im Verkehrsraum ausgleichen zu wollen. Der Grundsatz der Einheit von Bau und Betrieb muss erfüllt werden, wenn geschwindigkeitsbegrenzte Bereiche eingerichtet werden sollen.

Notwendig ist eine Absprache / Koordination der Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zwischen Kommune und Polizei.

### *Inanspruchnahme privater Firmen und Institutionen*

Den Kommunen entstehen durch Anschaffung und Wartung der technisch hochwertigen Messgeräte erhebliche Kosten, so dass Miete oder Leasing bei einem privaten Unternehmen wesentliche finanzielle Vorteile bieten können.

Rechtliche Bedenken gegen diese Form der Einbindung privater Dritter bestehen nicht, wenn die Geräte den Zulassungsanforderungen der PTB Braunschweig entsprechen und die Messung von geschulten kommunalen Bediensteten (Hoheitsträgern) durchgeführt wird.

Anders sieht die Rechtslage aus, wenn privates Überwachungspersonal eingesetzt wird. Hier hat das OLG Frankfurt mit Beschluss vom 10.05.1995 (Az 2 Ws -B- 210/95 OWiG) entschieden, dass Radarmessungen durch private Firmen von einem fachkundigen Bediensteten der jeweiligen Gemeinde beaufsichtigt werden müssen. Der Bedienstete muss mit den technischen Details vertraut sein und die Messung verantwortlich leiten, da gemäß Erlass des hessischen Innenministeriums auch der technische Messvorgang vor Ort zum Bereich des hoheitlichen Handelns zählt.

Diese Rechtsauffassung bestätigte das BayObLG in seinem Beschluss vom 05.03.1997 (1 ObOWi 785/96). Auch die Entwicklung und Auswertung der gefertigten Filme müssen, wenn privates Personal dafür eingesetzt wird, unter ständiger Aufsicht eines entsprechend kundigen Bediensteten der Kommunen durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Frage, ob sich Kommunen / Private durch Bereitstellung von technischem Gerät an der polizeilichen Verkehrsüberwachungstätigkeit beteiligen können, ergibt sich ein differenziertes Bild. Während z. B. Bayern derartige Anträge ablehnt, gibt es in Niedersachsen in Einzelfällen auch Ausstattungskooperationen.

Nach den *Anhalte- und Kontrollgrundsätzen* für die Polizei sollen Verkehrsteilnehmer nach Verkehrsverstößen grundsätzlich angehalten werden.

Von diesem Grundsatz konnte in der Vergangenheit u.a. abgesehen werden, wenn der Nachweis der Tat und der Täterschaft mit vorhandenen Beweismitteln möglich ist, insbesondere bei Einsatz entsprechender technischer Hilfsmittel (z. B. Frontfotografie).

Heute wird der Anhaltegrundsatz bei VÜ-Maßnahmen der Polizei in noch konsequenterer Weise angewandt.

Als Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Polizei:

In den *Richtlinien für die Überwachung des fließenden Straßenverkehrs durch Straßenverkehrsbehörden* vom 25.11.1994 (Niedersachsen) wird ausgeführt:

*„(5) Koordination zwischen Straßenverkehrsbehörden und der Polizei*

*Die Polizei verfügt über die zur Beurteilung der Verkehrssicherheitslage erforderlichen Informationen. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der örtlichen Unfallursachenuntersuchung sind die Auswahl der Meßstellen, die Festlegung der Meßzeiten und die Durchführung von Schwerpunkteinsätzen zwischen den Straßenverkehrsbehörden und der Polizei auf örtlicher Ebene abzustimmen. Den Straßenverkehrsbehörden wird empfohlen, sich bei Planung und Ausführung von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen im fließenden Verkehr von der Polizei fachlich beraten zu lassen.“*

### *3. Aufgaben und Maßnahmen der Exekutive*

Der Handlungsrahmen für die Exekutive ergibt sich aus den rechtlichen Aufträgen zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Priorität hat die Gefahrenabwehr in Form der Verhinderung von sicherheitsrelevanten Normverletzungen und in Form der Verkehrsunfallverhütung.

#### *Präventive Maßnahmen*

Zur Gefahrenabwehr eignen sich speziell die klassischen Interventionsfelder Engineering (Verkehrstechnik) und Education (Verkehrssicherheitsberatung).

Es ist aus polizeilicher Sicht vorrangig, alle vorbeugend wirkenden Maßnahmen im Bereich der Verkehrsraumgestaltung (Engineering) und der Verkehrssicherheitsberatung (Education) auszuschöpfen und dadurch den Bedarf für repressive Interventionen auf das unumgängliche Maß zu reduzieren.

#### *Neue Methoden*

Zur Verdeutlichung der Handlungshintergründe für Geschwindigkeitsüberwachungsmaßnahmen z.B. in geschwindigkeitsbegrenzten Zonen vor Kindergärten, Schulen pp. hat es sich in dafür geeigneten Fällen als sehr wirksam erwiesen, Temposünder mit Personen der zu schützenden Zielgruppe unmittelbar zu konfrontieren. Es kann positive Formen der Selbstkritik und der Betroffenheit auslösen, wenn z. B. Kinder für ihren eigenen Schutz gegenü-

ber den nach Tempoverstößen angehaltenen Fahrzeugführern im Beisein von Eltern, Lehrern oder Polizeibeamten plädieren. Solchermaßen zur Rede gestellte Temposünder fühlten sich höchst unwohl in der Rolle des „Erwischten“ und konnten nicht in allen Fällen mit der Situation richtig umgehen.

### *Repressive Maßnahmen*

Die Verkehrssicherheitsarbeit nutzt das Instrument der Verkehrsüberwachung, um Fehlverhalten zu sanktionieren. Dazu bedienen sich die durchführenden Exekutivdienststellen unterschiedlicher Methoden und Messverfahren, die unter Ziffer 5 näher beschrieben werden. Zum repressiven Handlungsfeld ist auch die Ermittlung bei straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Verstößen im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen zu zählen.

Zusammengefaßt unter dem Begriff „Verkehrssicherheitsberatung“ nimmt die Polizei in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen u.a. Aufgaben in der Verkehrserziehung und in der Verkehrsaufklärung wahr. Zielgruppen dieser Initiativen sind zum Themenkomplex „Geschwindigkeit“ alle Altersgruppen als potenzielle Opfer oder Täter.

Zur Erzielung einer hohen Wirksamkeit aller Maßnahmen sind differenzierte *Ursachenanalysen* der negativen Erscheinungsformen im Straßenverkehr, insbesondere der Verkehrsunfälle, unerlässlich.

Regionale, aktuelle und differenzierte Untersuchungen sind für die Entwicklung strategischer und taktischer Bekämpfungsansätze zwingend erforderlich. Als Informationsgrundlage sind u.a. zu berücksichtigen:

- Erkenntnisse aus der Sozial- und Infrastruktur,
- Analyse der Unfallstatistik hinsichtlich örtlicher und zeitlicher Brennpunkte sowie der Verteilung auf bestimmte Gruppen von Verkehrsteilnehmern,
- Sondertypensteckkarten,
- Forschungsergebnisse,
- Bewertung von Kontrollergebnissen,
- Berücksichtigung interner Feststellungen und Erfahrungen,
- Evaluation durchgeführter Maßnahmen.

Die Handlungsmöglichkeiten in den verschiedenen Wirkungsfeldern sind sehr vielfältig. Interventionen sind dem jeweiligen Bedarf anzupassen.

Prävention und Repression sollten ursachennah ausgerichtet werden.

Neben diesen Aufklärungs- und Überwachungsmaßnahmen bleiben weiterhin die bewährten baulichen und verkehrsregelnden Maßnahmen notwendig.

#### *4. Erkenntnisse aus Forschung und Praxis*

##### Besondere Formen der Intervention

###### *Delegierte Belohnung und intensivierte Verkehrsüberwachung im Vergleich*

Im Rahmen eines Forschungsprojektes der BAST in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück und mit Polizeidienststellen der Bezirksregierung Weser-Ems in Niedersachsen wurden die beiden Maßnahmen/Methoden der „delegierten Belohnung“ und der „intensivierten Verkehrsüberwachung“ zur Reduzierung von Geschwindigkeiten im ländlichen Raum angewendet. Neun Gemeinden wurden in drei Phasen (Erhebung der Basisrate der Geschwindigkeitsüberschreitungen, Intervention, Nachmessung) untersucht, aufgeteilt in zwei Interventions- und eine Kontrollgruppe. Die Wirksamkeit wurde jeweils anhand verdeckter Geschwindigkeitsmessungen überprüft.

Das Konzept der „delegierten Belohnung“ besteht im wesentlichen darin, dass in einer Gemeinde eine Belohnung für ein bestimmtes Fahrverhalten (Unterschreiten einer zuvor erhobenen Rate von Geschwindigkeitsüberschreitungen um 10 % über einen Zeitraum von sechs Wochen) ausgesetzt wird. Diese Belohnung kommt bei Erreichen des Ziels einer Institution (z. B. Kindergarten) zugute, an der ein möglichst breites öffentliches Interesse besteht.

Die „delegierte Belohnung“ war in einem von drei Fällen deutlich erfolgreich; in einem zweiten Fall muss sie als gescheitert betrachtet werden. In einem dritten Fall konnte nur punktuell wenig Bedeutsames erreicht werden. Unter der Bedingung, dass die Maßnahme überhaupt erfolgreich ist, hat sie allerdings auch längerfristig positive Auswirkungen auf das Geschwindigkeitsverhalten.

Die „intensivierte Verkehrsüberwachung“ wird durchgeführt, indem ebenfalls in einem begrenzten Zeitraum innerhalb einer Gemeinde zu nicht vorhersehbaren Zeiten an unterschiedlichen Orten mit Anhaltekommandos starke polizeiliche Präsenz gezeigt wird. Dies geschah im Rahmen der Untersuchung dreimal wöchentlich. In allen drei Gemeinden wurden kurzfristig deutliche Reduzierungen der Geschwindigkeitsüberschreitungsrate erzielt. Längerfristig konnten die Erwartungen nur zum Teil erfüllt werden. In einer von drei untersuchten Gemeinden wurde in der Nachmessungsphase ein deutlicher Anstieg der Geschwindigkeitsüberschreitungsrate beobachtet. In den

beiden anderen Gemeinden nahmen sie zwar gegenüber der Interventionsphase zu, blieben jedoch deutlich unter den Werten der Basismessung.

Eine Reduzierung von Verkehrsunfällen konnte im Zusammenhang mit den Maßnahmen nur punktuell erzielt werden. Das Unfallgeschehen müsste jedoch hinsichtlich der Unfallschwere genauer analysiert werden.

Eine im Rahmen der Studie durchgeführte Befragung von 900 Verkehrsteilnehmern zeigte u.a., dass die Maßnahmen wahrgenommen und positiv bewertet wurden. Auch im Bereich der Einstellungen zeigten sich Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf die Wirksamkeit schließen lassen.

### *Wirkungen von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen*

Als Ergebnis einer Forschungsarbeit stellte die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) 1996 zur polizeilichen Verkehrsüberwachung u.a. fest:

- Die subjektive Wahrscheinlichkeit entdeckt und sanktioniert zu werden, führt zu einer deutlichen Regelanpassung. Einschränkend wird jedoch der hohe Kostenaufwand einer intensiven Verkehrsüberwachung bewertet. Eine kombinierte Verkehrskontrolle zur Bekämpfung der Hauptunfallursachen Alkohol und Geschwindigkeit ist effektiver und effizienter. Das belegen Studien aus Finnland und Australien.
- Ein wichtiger Einflussfaktor ist die Schwere der Sanktion.
- Kontrollaktivitäten mit Anhaltetrupps erzielen u.a. aufgrund der Unmittelbarkeit der Sanktion den höchsten Wirkungsgrad.
- Die Verwendung von rotierenden Schwerpunktkontrollen ist optimal.
- Verkehrsteilnehmer orientieren sich in ihrem Geschwindigkeitsverhalten am Fahrverhalten der anderen Verkehrsteilnehmer. Sanktionen müssen deshalb auch in ihrer Härte und in der konkreten Durchführung für die Betroffenen nachvollziehbar sein.

Auf dem 33. VGT hat Dr.-Ing. Meewes, Leiter des Instituts für Straßenverkehr im GDV, Köln, über Forschungsergebnisse zur Wirkung mobiler und ortsfester Geschwindigkeitsüberwachungsmaßnahmen ausführlich referiert. Darauf möchte ich im wesentlichen verweisen. Zusammengefasst gilt als gesicherte Erkenntnis:

- Geschwindigkeitsüberwachung ist nur als dauerhafter Prozess sinnvoll. Wenn nicht (mehr) überwacht wird, gehen die positiven Effekte wieder verloren, d.h. die permanente Sanktionsandrohung ist dort nötig, wo unangemessen hohe Geschwindigkeiten zu Gefahren geführt haben.

- Geschwindigkeitsüberwachung muss flankiert werden durch eine umfassende integrative Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, eine möglichst hohe Akzeptanz der Kontrollen zu erreichen durch
  - zentrale Öffentlichkeitsarbeit von Politik, Verwaltung (und Polizei) und
  - Öffentlichkeitsarbeit „vor Ort“ durch polizeiliche Kontrollen mit Anhalten und intensivem Gespräch über die Gefahren zu hoher Geschwindigkeiten.

Die Wirkungen *mobiler* Geschwindigkeitskontrollen lassen sich u. a. wie folgt beschreiben:

- Das Geschwindigkeitsverhalten von Kraftfahrern kann durch einmalige Kontrollen nicht verändert werden. Dies gilt sowohl für Kontrollen, bei denen zu schnelle Kraftfahrer nicht angehalten wurden, als auch für Kontrollen mit Anhalten und kurzer Belehrung vor dem Bezahlen. 300 Meter hinter der Kontrollstelle fahren sie dann so schnell, als wären sie nicht kontrolliert worden.
- Kraftfahrer, die nach ihrem Verkehrsverstoß angehalten und von besonders geschulten Polizeibeamten mit entsprechendem Anschauungsmaterial belehrt wurden, fahren unmittelbar nach dieser intensiven Aufklärung und Ahndung des Verstoßes etwas langsamer, als sie das ohne intensive Aufklärung getan hätten.

Wird an vielen Stellen in einem Gemeindegebiet die Zahl der Kontrollen erheblich verstärkt und wird die Häufigkeit der Kontrollen über mehrere Jahre durchgehalten, so sinken die Geschwindigkeiten kontinuierlich und im Laufe der Zeit sich etwas verstärkend ab, ohne dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit von allen Kraftfahrern beachtet wird. Der Rückgang der Verkehrsgefahren kann dann eine Größenordnung von 25 % erreichen.

Die Wirkungen *ortsfester Anlagen* zur Geschwindigkeitskontrolle sind begrenzt auf einen Bereich von etwa 500 m vor und 500 m hinter dem Standort der Anlagen. Folgende Wirkungen wurden u.a. festgestellt:

- Unmittelbar nach Errichten der ortsfesten Anlagen sinken die Geschwindigkeiten stark ab. Nach 1 bis 3 Monaten wird – unabhängig vom Geschwindigkeitsniveau, das vorher gefahren wurde – erreicht, dass die jeweils geltende zulässige Höchstgeschwindigkeit (untersucht wurden 50 km/h, 70 km/h und 100 km/h) von der Mehrzahl der Kraftfahrer eingehalten wird. Danach sinken die Geschwindigkeiten langsam weiter ab. Nach 1,5 bis 2,5 Jahren sind es nur noch zwischen 10% und 15% der Kraftfahrer, die schneller als erlaubt fahren.
- Es können deutliche Sicherheitsgewinne erzielt werden: Die Verkehrsgefahren sind um 50 % bis 85 % zurückgegangen.

*Zur Erinnerung das Resümee aus dem Referat Meewes vom 33. VGT:*

Die Wirksamkeit von Geschwindigkeitskontrollen auf Verhalten und Verkehrssicherheit ist groß, wenn

- dem Kraftfahrer deutlich erkennbar ist, dass überwacht wird,
- Kraftfahrer merken, dass Überwachung nicht eine Einmalaktion ist,
- die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass eine Geschwindigkeitsübertretung folgenlos bleibt,
- der Preis, den die Geschwindigkeitsübertretung zur Folge hat, hoch ist,
- der Zeitaufwand, der durch die Ahndung des Verkehrsverstoßes für den Verkehrsteilnehmer entsteht, möglichst groß wird.

### *5. Kontrolle / Technikeinsatz*

#### *Verkehrsüberwachungstechnik*

##### *Präventiver Handlungsansatz:*

Bei der zukünftigen Bewältigung des Straßenverkehrs in besonders belasteten Bereichen mit hoher Störanfälligkeit, aber auch allgemein, werden große Erwartungen in die verkehrstechnischen Einrichtungen gesetzt. Die Einsatzmöglichkeiten der Telematik sind bereits heute sehr vielfältig und werden sicherlich eine rasante Ausbreitung erfahren. Zur verbindlichen Anordnung situativ notwendiger Geschwindigkeitsbeschränkungen stehen Verkehrsbeeinflussungsanlagen zur Verfügung. Die durch Wechselverkehrszeichen getroffenen Anordnungen finden eine erfreulich hohe Akzeptanz. Soweit es zur Durchsetzung derartiger Geschwindigkeitsbegrenzungen notwendig ist, sollten die Verkehrsbeeinflussungsanlagen mit VÜ-Technik gekoppelt werden. Als vorteilhaft haben sich auch optische Geschwindigkeitsanzeigen als Erinnerung an die zu beachtenden Höchstgeschwindigkeiten erwiesen.

##### *Repressiver Handlungsansatz:*

Für einen forensisch sicheren Nachweis von Geschwindigkeitsüberschreitungen können verschiedene Geschwindigkeitsmeßgeräte (GMG) oder Meßverfahren eingesetzt werden. Dabei muss sich die Beantwortung der Frage, welches Gerät oder welches Verfahren angewendet werden soll, vorrangig an den Gegebenheiten des Messortes und an den spezifischen Einsatzmöglichkeiten und -grenzen eines Geräts oder Gerätetyps orientieren. Zusätzlich beeinflussen taktische Überlegungen, z.B. hinsichtlich Zeitpunkt, Beginn und Ende einer Überwachungsmaßnahme, der Festlegung der zu überwachenden

Verkehrsrichtung, eines ausreichenden Platzes für das Anhaltekommando, der Personalstärke oder Überlegungen zur Sicherung der Mess-Stelle und des eingesetzten Personals die Entscheidung zugunsten eines Gerätes oder Verfahrens.

Alle Geschwindigkeitsmessgeräte, die in der Bundesrepublik Deutschland zur repressiven Geschwindigkeitsüberwachung verwendet werden, müssen entsprechend den Bestimmungen des Eichgesetzes von der Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt (PTB) zum Messeinsatz zugelassen sein. Die Geschwindigkeitsmessgeräte (GMG) für die amtliche Überwachung des Straßenverkehrs unterliegen einer jährlich wiederkehrenden Eichpflicht. Mit der Eichung ist eine regelmäßige, umfangreiche technische Überprüfung verbunden. Durch diese Maßnahmen ist ein hoher Grad an technischer Mess-Sicherheit und damit an Beweissicherheit beim Einsatz solcher Geräte gegeben. Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass die Geräte grundsätzlich nicht als „Automaten“ konstruiert und gebaut sind. Es gehört daher zu den anerkannten Grundsätzen der Rechtsprechung zum Betrieb dieser Geräte, dass ihr Einsatz ständig durch geschultes Personal zu überwachen ist (OLG Hamm, Beschluß v. 3.5.78, 4 Ss OWi 672/78).

Neben den GMG, die ausschließlich zur stationären Überwachung eingesetzt werden, gibt es weitere Meßgeräte, die zusammen mit Video-Technik in Fahrzeugen eingebaut und zur Verfolgung von besonders gefahrenträchtigen Verkehrsverstößen, einschließlich Geschwindigkeitsüberschreitungen, Verwendung finden. Bei dieser Überwachungsmethode wird ein hoher Wirkungsgrad erreicht, der Betroffene kann sein Fehlverhalten optisch nachbereiten und der Richter wird zum Tatzeugen.

#### *Handgeschwindigkeitsmessgeräte mit Lasertechnik*

Zusätzlich zu den herkömmlichen Geschwindigkeitsmessverfahren (Radar-, Lichtschrankenmessung, Verkehrsüberwachungsanlagen, Videofahrzeug) gibt es seit 1992 ein neues Verfahren: die Geschwindigkeitsüberwachung mit mobilen Handmessgeräten, den sog. „Laserpistolen“. Diese Geräte werden inzwischen nahezu flächendeckend eingesetzt. Ein besonders intensiver Einsatz erfolgt in Österreich.

Die flächendeckende Ausrüstung der Polizeidienststellen (Polizeikommissariate) mit Handgeschwindigkeitsmessgeräten (Lasertechnik) führt zu erheblich verbesserten Einsatzbedingungen und zu einer wesentlich höheren Wirksamkeit der Verkehrsüberwachungsmaßnahmen. Die Messung mit Handgeschwindigkeitsmessgeräten erzeugt die Wirkung eher durch unmittel-

telbare Ansprache des Temposünder nach dem Verstoß, führt allerdings aufgrund der technischen und verfahrensmäßigen Bedingungen zu eher geringeren Fallzahlen. Gehandelt wird nach dem Grundsatz: „Klasse statt Masse“.

Die Eigeninitiative der Beamten auf der Grundlage der örtlichen Unfall- und Gefahrenanalysen wird gefördert und bewirkt einen äußerst flexiblen Einsatz. Es ist möglich, sehr bedarfsorientiert auf Veränderungen im Verkehrs- und Verkehrsunfallgeschehen durch begleitende Verkehrsüberwachungsmaßnahmen hinzuwirken bzw. schnell auf problematische Entwicklungen zu reagieren.

In erkannten Problem- und Gefahrenzonen kann durch präventive und repressive Maßnahmen den negativen Effekten entgegengewirkt werden.

Als Vorteile der Laser-Geschwindigkeitsmessung sind zu nennen:

- Geräte sind an jedem Ort und zu fast jeder Zeit einsetzbar - sehr handlich, im Streifenwagen mitzuführen –,
- Kurvenmessungen möglich,
- nach kurzer sachkundiger Unterweisung kann jeder Beamte die Geräte bedienen,
- Betroffener muss sofort angehalten werden; positive verkehrserzieherische Wirkung, keine Nachermittlung erforderlich,
- hohe Meßgenauigkeit mit nahezu ausgeschlossener Fehlmessungsmöglichkeit bei richtiger Bedienung.

### *Rechtliche Hinweise*

Bereits kurz nach Einführung der Lasermessungen mussten sich mehrere Gerichte, u.a. OLG Oldenburg, OLG Frankfurt und BayObLG mit der Zulässigkeit und Beweisfestigkeit befassen. Zunächst gab es auch unterschiedliche Urteile, da die Beweiswürdigung unter Berücksichtigung der Bedingungen des Einzelfalles mittels gutachterlicher Hilfe zur eingeschränkten Anerkennung der Messmethode führte. Hinzu kamen publikumswirksame Meldungen in den Medien über tatsächliche oder vermeintliche Fehlmessungen.

Zwischenzeitlich hat sich die Rechtsprechung „stabilisiert“. Praxisvorführungen vor Vertretern der StA, örtlicher Gerichte und Bußgeldstellen erwiesen sich hierzu als wesentliche Hilfe.

Die Geschwindigkeitsmessung mittels Laser zählt heute zu den sog. standardisierten Messmethoden und liefert bei sachgerechter Bedienung zuverlässige Ergebnisse.

Das Verfahren ist für die tägliche praktische Arbeit eine erhebliche Vereinfachung und führt zu äußerst positiven Wirkungen in der Prävention. Es ist als sehr erfreulich einzuschätzen, dass sich die z.T. völlig überzogene Neigung zu einem „Beweisperfektionismus“ in der Verkehrsüberwachung beim Einsatz der Lasermessgeräte nicht durchgesetzt hat und die Beweisführung ohne Dokumentation als ausreichend angesehen wird.

Eine absolut verlässliche Bedienung durch geschultes Fachpersonal ist zwingende Voraussetzung für den Erhalt dieser Vorteile.

### *6. Öffentlichkeitsarbeit*

Geschwindigkeitsüberwachung muss flankiert werden durch eine umfassende, integrative Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, eine möglichst hohe Akzeptanz der Kontrollen zu erreichen. Erforderlich ist:

- eine zentrale Öffentlichkeitsarbeit von Politik, Verwaltung (einschließlich Polizei) und Öffentlichkeitsarbeit „vor Ort“ durch polizeiliche Kontrollen mit Anhalten und intensivem Gespräch über die Gefahren nicht angepaßter bzw. zu hoher Geschwindigkeit.
- Für jede Mess-Stelle sollte möglichst eine Information aufbereitet werden (Unfallsituation, Geschwindigkeitsverhalten), in der über Anlass, Notwendigkeit und angestrebte Ziele der VÜ-Maßnahme informiert wird.

### *Ankündigung von Geschwindigkeitskontrollen*

In mehreren Bundesländern, u. a. in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen wird seit einigen Jahren eine Auswahl von Geschwindigkeitsmess-Stellen ohne detaillierte Zeit- und Ortsangabe täglich in Rundfunk und Presse örtlich oder auch überörtlich bekanntgegeben.

Ziele sind neben einer Verbesserung des Images der Polizei die Senkung der Unfallzahlen mit der Ursache Geschwindigkeit sowie eine positive Beeinflussung des Geschwindigkeitsverhaltens der Kraftfahrer.

Die Auffassungen über die mit dieser Verfahrensweise zu erzielenden Wirkungen sind unterschiedlich. Bisherigen Auswertungen ist zu entnehmen, dass die Meldungen vom Verkehrsteilnehmer zwar registriert, aber nicht konsequent umgesetzt werden. Nach polizeilichen Erfahrungsberichten haben lediglich notorische Raser versucht, aus der Bekanntgabe der Kontrollstellen einen Nutzen zu ziehen. Auch wurden Absprachen zwischen den Sendern und der Polizei über die Art der Bekanntgabe nicht eingehalten. Gerade private Regionalsender meldeten nicht zur Veröffentlichung freigegebene

Mess-Stellen mit genauer Beschreibung von Örtlichkeit und Zeitangabe. Hörer wurden geradezu aufgefordert, entdeckte Mess-Stellen dem Sender mitzuteilen. Meldungen wurden zudem häufig mit unflätigen Bemerkungen und Witzen „gewürzt“. Auch Gespräche mit Hörfunkanbietern führten nicht zu einem freiwilligen Verzicht solcher Meldungen.

Die derzeit gültige Rechtslage bietet allerdings kaum eine Möglichkeit, gegen die kritisierte Sendepaxis wirksam vorzugehen.

Hier ist anzustreben, die Medien zur verantwortungsbewussteren Ausübung der aus Art. 5 GG abzuleitenden Rechte zu veranlassen.

Sinnvoll sind Ankündigungen von Geschwindigkeitskontrollen insbesondere im Rahmen von Präventionskonzepten, z. B. Aktionen zur Bekämpfung der Disco-Unfälle.

Ich bewerte es als positiv, wenn in den Medien allgemein über das Sicherheitsproblem zu hoher Fahrgeschwindigkeiten und die Aktivitäten zur Reduzierung von Geschwindigkeiten berichtet wird und dadurch eine *positive Verunsicherung* der Fahrzeugführer hinsichtlich der Erwartung von VÜ-Maßnahmen erzielt wird. *VÜ darf aber nicht berechenbar werden, denn dann sind die negativen Effekte besonders sicherheitsabträglich!*

Aus dieser Einschätzung ergibt sich aus der Sicht der Exekutive auch die Forderung, technische Vorrichtungen zum Erkennen von Kontrollen generell zu verbieten.

### *Radarwarngeräte*

Die Sicherstellung und amtliche Vernichtung von Radarwarngeräten war in den letzten Monaten mehrfach Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Prüfungen. Die polizeirechtliche Sicherstellung eines betriebsbereiten und eingeschalteten Radarwarngerätes wurde regelmäßig als rechtmäßig bewertet.

Die Innenminister der Länder drängen darauf, die Benutzung der Radarwarngeräte generell zu verbieten und unter Strafe zu stellen.

Es dürfte unbestritten sein, dass der Besitzer und Betreiber eines Radarwarngerätes das Ziel verfolgt, bei gesetzwidrigem Überschreiten der zulässigen Fahrgeschwindigkeiten unentdeckt und somit sicher vor einer rechtlich gebotenen Verfolgung zu sein. Ein solches Verhalten führt zu einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und kann nicht toleriert werden.

## 7. Anregungen / Forderungen

### *Zentrale Fragestellung für die Gestaltung der Zukunft:*

Welches Maß an Effizienz ist unter Beachtung der rechtsstaatlichen Prinzipien erreichbar?

Besteht nicht eine moralisch-ethische Verpflichtung, zur Rettung von Menschenleben die Spielräume des Rechtsstaates unter den heutigen Bedingungen neu zu definieren, ohne dadurch die dogmatisch einzuhaltenden Grundwerte unseres Rechtssystems zu gefährden?

Wo liegen die Möglichkeiten und wo sind auch heute die Grenzen in der Rechtsfortbildung, um den gesicherten Erkenntnissen über die Notwendigkeit exekutiver Überwachung und die Bedingungen einer ausreichenden Wirksamkeit beim Gesetzesvollzug Rechnung zu tragen?

Es geht nicht um die Einschränkung der Rechte verantwortungsbewusst handelnder Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer, es geht um den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit vieler potentieller Opfer vor den extrem gefahren erhöhenden Rasern.

Wir müssen mit allen geeigneten und zulässigen Mitteln unseres Rechtssystems die höchsten Werte der Menschen vor Gefährdung oder Schädigung durch aggressive Temposünder schützen.

### *Derzeitige Grenzen rechtsstaatlicher Verfahrensweisen*

Durch die IMK angeregt, wurde in den letzten Jahren bereits intensiv geprüft, inwieweit aus rechtlicher Sicht Möglichkeiten bestehen, bei Geschwindigkeitsverstößen die Fahrerermittlung zu erleichtern, indem z. B. eine sogenannte „Halterverantwortung auch im fließenden Verkehr“ vorgesehen werden könnte.

Diese aus den Reihen der Polizei entwickelte Forderung ist auf die völlig unbefriedigende Tatsache zurückzuführen, dass trotz aufwendigem Personal- und Technikeinsatz in zahlreichen Fällen ein forensisch sicherer Nachweis der Fahrerverantwortung durch Ausnutzung verfahrensrechtlicher Möglichkeiten (Aussage- / Zeugnisverweigerungsrecht) nicht gelingt und dadurch hochgefährliches Rasen ungesühnt bleibt. Eine Realität, die unter Abwägung der Schutzinteressen der Allgemeinheit und des Einzelnen auf Dauer nicht hinnehmbar erscheint.

Leider haben die bisherigen intensiven juristischen Prüfungen dieser Anregungen zu keiner Lösung der Problematik geführt.

Es bleibt mit Blick auf Regelungen bei unseren europäischen Nachbarn die Hoffnung, dass auch nach deutschem Recht für die Überführung von Temposündern geeignete Regelungen möglich werden.

### *Technik / Innovation*

Es dürfte technisch realisierbar sein, die geschwindigkeitsregelnden Verkehrszeichen mit elektronischen Steuerimpulsen auszustatten, durch die zwangsweise ein Überschreiten der jeweils zulässigen Höchstgeschwindigkeit unterbunden wird. Wir hätten ideale Geschwindigkeitsniveaus und sicher erheblich weniger schwere Unfälle.

Aber, entspricht das technisch Mögliche auch dem Erstrebenswerten?

Ein solchermaßen zwangsbeeinflusstes Fahren wird mit den Motiv- und Interessenlagen der Fahrer und der Automobillobby kaum vereinbar sein.

Aus der Sicht der Exekutive ist zur Sicherstellung der forensisch gebotenen Beweissicherung erforderlich, jede Form von aktivem Technikeinsatz zur Unterstützung/Entlastung des verantwortlichen Fahrzeugführers retrospektiv auszuwerten und bewerten zu können. Die persönliche Verantwortung des Fahrers darf nicht zur Disposition stehen.

### *Dokumentation und Auswertung von Fahrtdaten*

Aus Sicht der Exekutive wird die seit Jahren gestellte Forderung, durch Technikeinsatz im Fahrzeug eine Dokumentation potenziell unfallursachenrelevanter Abläufe zu sichern, bekräftigt.

Es wird dadurch eine Objektivierung der Ursachenaufklärung und damit eine erhebliche Verbesserung der Rechtssicherheit erreichbar sein.

Die präventive Wirkung einer derartigen Dokumentation wird von uns sehr hoch eingeschätzt, so dass sich der Fahrzeugführer in Wahrnehmung seiner Verantwortung bei der Geschwindigkeitswahl gefahrenbewusster verhält.

Prüfungswert erscheint darüber hinaus die Anregung, eine permanente Fahrdatendokumentation bei auffälligen Fahrzeugführern in Form einer Auflage durch die Verkehrsbehörde anzuordnen. Dies könnte neben oder an Stelle einer Fahrtenbuchauflage vorgesehen werden.

Zur Erhöhung der Wirksamkeit des Sanktions- und Maßnahmenrahmens könnte auch daran gedacht werden, extrem auffälligen Fahrzeugführern neben der bisher vorgesehenen Geldbuße und dem Fahrverbot auch eine

Höchstgeschwindigkeitsbeschränkung auf Zeit aufzuerlegen, die ggf. mit technischen Mitteln am Fahrzeug des Betroffenen durchzusetzen wäre.

Die vorstehenden Anregungen entspringen der Einschätzung, dass den scheinbar unverbesserlichen und verantwortungslos handelnden Fahrzeugführern mit konsequenter Entschlossenheit und Härte entgegengetreten werden muss, damit nicht die rücksichtslose Raserei weniger Fahrzeugführer dazu führt, dass die Rechte aller Vernünftigen einschränkt werden.

#### *Anregungen / Forderungen*

- Senkung des VÜ-Bedarfs durch breit angelegte Aufklärungs- und Überzeugungskampagnen für eine sicherheitsorientierte Geschwindigkeitswahl.
- Die individuelle Geschwindigkeitswahl muss ein Beitrag des Einzelnen für eine Sicherheitsinitiative auf unseren Straßen sein.
- Eine funktionsangemessene und defensiv ausgerichtete Ausgestaltung des Verkehrsraumes muss die Wahl einer angemessenen Geschwindigkeit begünstigen durch Einheit von Bau und Betrieb.
- Verstärkung der Anreize für die Wahl der jeweils angemessenen Geschwindigkeit durch optische / akustische Signale.
- Durch aktives gefahrenreduzierendes Handeln sollten die Freiheitsräume des Einzelnen bei der Teilnahme am Straßenverkehr weitestgehend bewahrt werden, um dadurch zwangsweise und kollektiv wirkende Geschwindigkeitsregelungen von außen zu vermeiden.
- Erhöhung der Wirkung der VÜ-Maßnahmen durch effektivere Verfahrensregeln unter Ausschöpfung und Weiterentwicklung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Im Ergebnis muss die Ermittlung des verantwortlichen Fahrers bei Tempoverstößen erleichtert und gesichert werden.
- Intensivierung der Forschung zur Entwicklung nachhaltig wirkender Initiativen zur Reduzierung situativ unangemessener Fahrgeschwindigkeiten.

#### *8. Fazit und Ausblick*

Die Hauptunfallursache Nr. 1 „Geschwindigkeit“ wird auch in den nächsten Jahren ihre „Spitzenstellung“ behaupten. Die Reduzierung der Unfallzahlen insgesamt sowie das Verhindern schwerer Unfallfolgen durch Geschwindigkeitsunfälle muss kurzfristiges Ziel sein.

Zur Realisierung dieses Zieles werden neben den präventiven Maßnahmen eine ausreichend intensive, brennpunktorientierte Verkehrsüberwachung, ein

wirksamer Sanktionsrahmen und eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar sein. Mittel- und langfristig sind gravierende Verhaltensänderungen der Verkehrsteilnehmer erforderlich, um die Unfallgefahren nachhaltig zu reduzieren.

Das Phänomen „Nicht angepaßte Geschwindigkeit als Hauptunfallursache“ ist sehr vielschichtig. Zur wirksamen Einflussnahme sind daher umfassende, interdisziplinäre, ganzheitliche Maßnahmen gegen Geschwindigkeitsverstöße notwendig.

Isolierte Ansätze - nur durch polizeiliche Interventionen - können und werden nicht erfolgreich sein.

Ein über mehrere Jahre angelegtes Gesamtprogramm, das Rahmenvorgaben übergeordneter Stellen berücksichtigt, muss im Zusammenwirken mit den anderen Trägern regionaler und nationaler Verkehrssicherheitsarbeit konzipiert und umgesetzt werden. Nur der integrative Ansatz läßt erfolgreiche Verkehrssicherheitsarbeit erwarten.

#### *Thesen*

- Raser verdienen kein Pardon.
- Wer mit dem Leben und der Gesundheit anderer leichtfertig umgeht, muss konsequent und wirkungsvoll zur Verantwortung gezogen werden.
- Die Freiheit der Geschwindigkeitswahl endet dort, wo die ernste Gefahr beginnt.
- Wer die Verantwortung nicht wahrnimmt, wird Fußgänger.

#### *Ermahnung an die „Raser“:*

##### Rasen

- bringt hohe Gefahren,
- kostet hohe Geldbußen und
- bringt Punkte,
- kostet viel Sprit,
- bringt nur wenig Zeitgewinn,
- kostet Nerven,
- führt zum Führerscheinverlust -
- macht Dich zum Verlierer!

Mögen die vorstehenden Ausführungen zu einer lebhaften, ergebnisoffenen Diskussion anregen und zu Fortschritten im Bemühen um mehr Sicherheit auf unseren Straßen beitragen!

# Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder

Matthias Feltz, Rechtsanwalt, Wetter

## *A. Gegenpositionen zur Halterhaftung bei Kennzeichenanzeigen*

### *Einleitung*

Geschwindigkeitsüberschreitungen stellen seit Jahren die Hauptursache für Unfälle mit Personenschäden dar. Eine denkbare Möglichkeit, um diesem Problem entgegenzuwirken, stellt die Halterhaftung bei bloßen Kennzeichenanzeigen dar. So wurde bereits frühzeitig von den Innenministern des Bundes und der Länder im Programm „Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994“ verlangt, dass Kraftfahrzeughalter auch für Verstöße im fließenden Verkehr zur Verantwortung gezogen werden sollen, welche zwar nicht durch sie begangen wurden, wenn sie aber nicht bereit sind, bei der Täterermittlung mitzuwirken<sup>1</sup>. Zur Realisierung der geforderten Einführung der Halterhaftung im fließenden Verkehr, insbesondere im Bereich von Geschwindigkeitsverstößen, stehen grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Zum einen kommt eine unmittelbare Haftung des Halters wegen des Geschwindigkeitsverstoßes im Rahmen eines Vermutungstatbestandes oder einer Beweislastumkehrregel in Betracht. Zum anderen besteht die Möglichkeit einer nur mittelbaren Haftung des Halters durch Auferlegen der Kostenlast entsprechend dem § 25a StVG. Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit beide Varianten geeignet sind, zur Lösung des Problems der Kennzeichenanzeigen im fließenden Verkehr beizutragen.

### *Unmittelbare Halterhaftung*

Die unmittelbare Halterhaftung kann durch einen Vermutungstatbestand oder eine Beweisregel begründet werden. Folge der unmittelbaren Haftung wäre, dass der Halter die Folgen des Verstoßes, wie Verwarnung, Bußgeld oder Fahrverbot, selbst zu tragen hätte. Daraus folgt nunmehr das Problem, dass die Ordnungswidrigkeit eine Sanktion nach sich zieht, obwohl nur eine Kennzeichenanzeige vorliegt, also der wirkliche Täter gar nicht ermittelt ist. Die genannten Sanktionen stellen eine Antwort des Staates auf Bagatellunrecht dar. Sie sind daher als ethisch neutral zu werten und stellen deshalb keine

---

<sup>1</sup> Notthoff, DAR 1994, 98 (m. w. N.).

(echte) Strafe dar<sup>2</sup>. Jedoch sind sie gemäß § 1 Abs. 1 OWiG als eine Unrechtsfolge für eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und schuldhafte Handlung zu qualifizieren und haben deshalb auch einen repressiven Charakter. Folglich sind diese Bagatellunrechtsfolgen als strafähnliche Maßnahmen zu bewerten<sup>3</sup>. Für strafähnliche Maßnahmen gilt jedoch auch der verfassungsrechtlichen Grundsatz „nulla poena sine culpa“ als Teil des Rechtsstaatsprinzips<sup>4</sup>. Inhalt dieses Verschuldensprinzips ist, dass eine Sanktion bestimmter Verhaltensweisen mit Strafe oder strafähnlichen Maßnahmen immer eine schuldhafte Begehung voraussetzt. Des weiteren muss die Sanktion immer in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden des Täters stehen. Soll nun aber der Halter eines Kfz eine Sanktion für eine Handlung erfahren, obwohl er diese nicht begangen hat und er an der Täterermittlung nicht mitwirkt oder ihm die Tat nicht nachgewiesen werden kann, wie es im Rahmen der Kennzeichenanzeigen der Fall ist, so ist keineswegs die Rechtsfolge sachgerecht auf den Tatbestand abgestimmt und es fehlt gar an einer verfassungsrechtlichen Voraussetzung für die Sanktion. Es liegt ein Verstoß gegen das Verschuldensprinzip vor. Des weiteren verstößt die unmittelbare Halterhaftung gegen die in Art. 6 Abs. 2 EMRK festgeschriebene Unschuldsvermutung. Ein Betroffener hat so lange als unschuldig zu gelten, bis seine Schuld nachgewiesen ist. Dies gilt aufgrund des strafähnlichen Charakters auch im Recht der Ordnungswidrigkeiten<sup>5</sup>.

Abschließend ist also zu sagen, dass eine gesetzliche Normierung der unmittelbaren Haftung des Halters rechtsstaatlichen Anforderungen nicht gerecht würde und deshalb als Sanktion von Geschwindigkeitsüberschreitungen bei bloßen Kennzeichenanzeigen nicht in Betracht kommt.

### *Mittelbare Halterhaftung*

Bei einer nur mittelbaren Haftung des Halters durch Auferlegen der Kostenlast kommen die oben genannten Gegenpositionen nicht zum Tragen. Ein Kostenbescheid erfasst nur die anfallenden Kosten und dient gerade nicht der Ahndung täterschaftlichen Unrechts. Es fehlt die Eigenart einer auf persönlicher Schuld beruhenden Sanktion<sup>6</sup>. Dennoch bestehen auch hier eine Reihe tiefgreifender Bedenken.

---

2 BVerfG NJW 1969, 1623, 1624.

3 Göhler, OWiG, 12. Aufl. 1998, Vor § 1 Rn. 9,10; KK OWiG-Steindorf, 2. Aufl. 2000, § 17 Rn. 9.

4 BVerfGE 7, 305 (319); 20, 323 (331,333); BVerfG NZV 1989, 398 (399).

5 Frowein/Peukert, EMRK 2. Aufl. 1996, Art. 6 Rn. 51.

6 BVerfG NZV 1989, 398 (399); Rediger, NZV 1996, 94 (95).

- I. Gegen eine kostenrechtliche Regelung sprechen schon allgemeine Argumente, welche noch gar keinen speziellen Bezug zum fließenden Verkehr haben.

Ein beachtenswerter praktischer Nachteil ergibt sich aus der Tatsache, dass die anvisierte kostenrechtliche Regelung hinsichtlich der Höhe hinter dem Bußgeld zurückbleiben muss, um nicht den Verdacht einer verschleierten Ahndung der Ordnungswidrigkeit selbst hervorzurufen, welche aufgrund der bereits dargelegten Gesichtspunkte keinesfalls gegenüber dem Fahrzeughalter erfolgen darf. Die Kostenbelastung des Halters wird somit weit hinter dem eigentlich zu verhängenden Bußgeld zurückbleiben. Des weiteren werden die Kosten des Verfahrens, selbst bei Täterermittlung, neben dem Bußgeld in einer Höhe von mindestens DM 25 erhoben, §§ 105, 107 Abs. 1 OWiG, 465 StPO. Konsequenz dessen ist, dass der Fahrzeughalter sich nicht veranlaßt sehen wird, an der Ermittlung des Täters mitzuwirken, der im Rahmen der Kennzeichenanzeigen regelmäßig aus dem engen persönlichen Umfeld des Halters stammen wird oder gar der Halter selbst ist<sup>7</sup>. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der finanziellen Belastung, sondern erst recht, wenn ein Fahrverbot droht.

In rechtlicher Hinsicht beachtenswert ist der Verweis des § 105 OWiG auf die §§ 467, 467a StPO. Diese Normen enthalten den Grundsatz, dass ein Angeschuldigter beziehungsweise ein Betroffener bei Einstellung des Verfahrens oder bei Freispruch auch hinsichtlich der Kosten und seiner Auslagen als unschuldig anzusehen ist. Dieser Grundsatz verbietet es, dem Betroffenen seine Auslagen und die Kosten des Verfahrens trotz Freispruch oder Einstellung aufzuerlegen. Eine kostenrechtliche Halterhaftung im Rahmen der Kennzeichenanzeigen würde aber diesem Grundsatz widersprechen. Die Begründung einer solchen Ausnahme von besagtem Grundsatz mit dem Veranlasserprinzip erscheint zumindest fragwürdig, auch wenn es sich vorliegend nicht um eine strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Sanktion handelt<sup>8</sup>.

- II. Neben diesen allgemeinen Kritikpunkten bestehen noch eine Reihe von Bedenken im Hinblick auf den fließenden Verkehr.

Nicht unberücksichtigt lassen darf man hierbei zunächst die Möglichkeiten der Täterermittlung. Denknotwendig wird ein Verstoß gegen die Regeln des fließenden Verkehrs nur unter gleichzeitiger Anwesenheit des

---

7 Lamprecht, ZRP 1984, 324 (327).

8 Lamprecht, ZRP 1984, 324 (324).

Fahrers festgestellt, im Gegensatz zu Halte- und Parkverstößen, bei denen der Fahrer zum Zeitpunkt der objektiven Feststellung in einem Großteil der Fälle nicht anwesend ist. Im Rahmen der objektiven Feststellung des Verstoßes kann der Täter durch einen Anhalteposten zweifelsfrei ermittelt werden. Aber auch wenn aufgrund des Personalmangels oder aus Kostengründen auf die Frontfotografie zurückgegriffen wird, bestehen die Ermittlungsprobleme nicht in annähernd gleichem Maße wie bei Halte- oder Parkverstößen. Der heutige Stand der Technik erlaubt selbst unter widrigen Bedingungen eine Fahrerabbildung, anhand derer die Identität des Täters im Umfeld des Halters ermittelt werden kann<sup>9</sup>. Aufgrund der Tatsache, dass Verstöße im fließenden Verkehr keineswegs ausschließlich nur Bagatelldarstellungen haben, sind auch intensive Täterermittlungen nicht unangebracht, um eine optimale Verkehrserziehung zu bewirken. Die bestehenden technischen Möglichkeiten in Verbindung mit einer intensiven Täterermittlung sowie der Einsatz von Anhalteposten ermöglichen eine fast vollständige Aufklärung. Also kann bereits die Erforderlichkeit einer kostenrechtlichen Regelung im Zuge einer verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung angezweifelt werden.

Das Bestehen einer kostenrechtlichen Regelung entsprechend dem § 25a StVG für den fließenden Verkehr zieht auch ein verwaltungspraktisches Problem nach sich. Dieses folgt aus dem unbestimmten Rechtsbegriff des „unangemessenen Aufwandes“. Die Ausfüllung dieses Tatbestandsmerkmals gibt den Verfolgungsbehörden einen weiten Spielraum. Es steht zu befürchten, dass Ordnungswidrigkeitsverfahren zu Lasten des Halters eingestellt werden, obwohl noch ausreichend Zeit bis zum Eintritt der Verfolgungsverjährung zu Ermittlungszwecken zur Verfügung stünde. Praktikabilitätsabwägungen, insbesondere Personal- und Ressourcenknappheit und die damit einhergehende Überlastung der Verfolgungsbehörden, drohen in unzulässiger Weise die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs in nicht geringem Umfang zu beeinflussen<sup>10</sup>, wie bereits einschlägige Gerichtsurteile belegen<sup>11</sup>. Allein die Möglichkeit des Erlasses eines Kostenbescheides begründet die Gefahr, dass Praktikabilitätsabwägungen einer korrekten Anwendung der Norm vorgezogen werden. Während man dieses Problem im Anwendungsbereich des § 25a StVG, aufgrund der geringen Eingriffsintensität und des geringen Unrechtsgehaltes noch dulden kann, erscheint dies im fließenden Verkehr als nicht akzeptabel. Geschwindigkeitsverstöße sind regelmäßig keine Verstöße,

---

<sup>9</sup> Rediger, NZV 1996, 94 (95, 96); Notthoff, DAR 1994, 98 (100).

<sup>10</sup> Rediger, NZV 1996, 94 (96).

<sup>11</sup> AG Heidelberg NZV 1995, 332.

welche im unteren Bagatellbereich anzusiedeln sind. Allgemein resultiert aus Verstößen gegen die Regeln des fließenden Verkehrs eine größere abstrakte und konkrete Gefährdung von Rechtsgütern Dritter, als dies bei Halte- und Parkverstößen der Fall ist. Aufgrund dieser Gefährlichkeit ist eine erfolgreiche Verkehrserziehung unabdingbar. Diese aber wiederum kann nur aus einer Repression des Fahrers resultieren und nicht aus dem Erlaß eines Kostenbescheides gegenüber dem Halter. Dies wird bei Betrachtung der möglichen Nebenfolgen einer Bußgeldauflegung noch deutlicher. Bei gravierenden Verkehrsordnungswidrigkeiten bestehen neben der Auferlegung eines Bußgeldes die Möglichkeiten der Erteilung eines Fahrverbotes sowie der Eintragung in das Bundeszentralregister. Diese Nebenfolgen können aufgrund der bereits genannten rechtsstaatlichen Grundsätze aber nur greifen, wenn die Täterschaft festgestellt ist. Sie können im Rahmen der bloßen Kennzeichenanzeigen keinesfalls den Halter treffen. Um also eine höchstmögliche pädagogische Wirkung zu erzielen, ist einer möglichst lückenlosen Aufklärung, auch wenn diese sich als kostenintensiver darstellt, der Vorzug vor einer Kostenhaftung des Halters zu geben. Nur durch eine wirklich ausreichende Ahndung von Geschwindigkeitsverstößen kann das Maß der Gefährdung, welche durch sie ausgeht, verringert und damit die Verkehrssicherheit erhöht werden.

Ein weiterer Punkt, mit dem die Kostenhaftung des Halters nicht zu vereinbaren ist, stellt das Kostendeckungsprinzip der Verwaltung dar. Dieses verpflichtet die Verwaltung, dem Kostenschuldner nur eine Gebühr in der Höhe abzuverlangen, in der auch tatsächlich Kosten angefallen sind<sup>12</sup>. Dies aber führt dazu, dass regelmäßig bei gravierenden Verstößen der Kostenbescheid hinter der eigentlich zu verhängenden Geldbuße zurückbleiben wird, insbesondere, wenn diesbezüglich eine dem § 107 Abs. 2 OWiG entsprechende Regelung getroffen wird. Die Kostenhaftung des Halters ist also letztlich „billiger“ als die eigentlich gegen den Fahrer zu verhängende Geldbuße. Der Halter des Kfz wird sich nicht veranlaßt sehen, an der Aufklärung mitzuwirken. Im Zusammenhang mit den zu besorgenden unzulässigen Verfahreneinstellungen wird eine Situation geschaffen, die es einem Temposünder noch einfacher macht, sich der Verantwortung zu entziehen, was zur Folge hat, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen noch weniger beachtet werden als bisher. Damit wird der eigentlich bezweckte Rechtsgüterschutz in sein Gegenteil verkehrt. Eine durchaus denkbare Anpassung des Kostenbescheides, bei unterstellter entsprechender Ermittlungstätigkeit, da nur so dem Kostendeckungsprin-

---

12 Suhren, NZV 1988, 52 (55); Rediger, NZV 1996, 94 (97).

zip genügt wäre, würde die mittelbare Halterhaftung zu einer verdeckten unmittelbaren Halterhaftung machen, welche gegen die bereits erläuterten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien verstößt. Setzt man dagegen aber die realen Ermittlungskosten im Kostenbescheid an, so wird man aufgrund ihrer geringen Höhe nicht mehr von einer Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße sprechen können, sondern vielmehr nur noch von einer Norm zur Kostendeckung der Verwaltung.

Als gewichtigstes Gegenargument ist noch die Beeinträchtigung etwaiger Schweige- und Zeugnisverweigerungsrechte ins Feld zu führen. Es besteht die Gefahr, dass der Halter, wenn auch nur kostenrechtlich, verantwortlich gemacht wird, wenn er von seinem Schweige- oder Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch macht. Zwei Aspekte tragen zu diesem Problem bei. Zum einen bedarf es, um eine mittelbare Halterhaftung als Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße dienstbar machen zu können, eines entsprechend hohen Kostenbescheides, welcher zum einen dem Kostendeckungsprinzip gerecht werden muss und zum anderen das eigentlich zu verhängende Bußgeld nicht erreichen darf. Diese Gebühr muss die DM 25 des § 107 Abs. 2 OWiG wesentlich übersteigen. Während die Inanspruchnahme in Höhe von DM 25 noch Bagatelldarstellung hat und ein ernsthafter Konflikt des Halters nicht anzunehmen ist, erscheint dies bei einer deutlich erhöhten Gebühr fraglich<sup>13</sup>. Erfolgt eine Anpassung des Kostenbescheides nur in die Nähe des eigentlich zu verhängenden Bußgeldes, so wird die Abwägung des Halters hinsichtlich seiner Zeugnisverweigerungs- und Schweigerechte, insbesondere bei schwerwiegenden Geschwindigkeitsverstößen, zu Lasten des durch diese Rechte erfaßten Personenkreises beeinflusst. Je gravierender der Verstoß ist, um so eher wird sich der Halter aufgrund der finanziellen Belastung gegen die Familie entscheiden. Wenn aber schon das Interesse des Staates an Strafverfolgung hinter den Schutz der Familie zurücktreten muss, so ist dies im Rahmen der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten erst recht zu bejahen. Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze wären demnach verletzt. Dies wäre allenfalls hinnehmbar, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wäre. Sowohl das Zeugnisverweigerungsrecht als auch das Schweigerecht sind elementare Bestandteile unseres Rechtssystems. Ihnen ist ein so hoher Stellenwert beizumessen, dass deren Beeinträchtigung, nur um Ermittlungsdefizite im Rahmen von Geschwindigkeitsverstößen auszugleichen, keineswegs als vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gedeckt anzusehen ist. Zum anderen hätte der Halter im

---

13 Notthoff, DAR 1994, 98 (99); Lamprecht, ZRP 1984, 324 (327); Rediger, NZV 1996, 94 (97).

Rahmen einer dem § 25a StVG entsprechenden Regelung neben den Kosten auch seine Auslagen zu tragen, was die finanzielle Belastung des Halters noch erhöht und somit eine Entscheidung gegen die Zeugnisverweigerungs- und Schweigerechte fördert<sup>14</sup>. Festzuhalten ist also, dass ein Kostenbescheid in entsprechender Höhe die Zeugnisverweigerungs- und Schweigerechte, wenn auch nur durch eine finanzielle Belastung, mittelbar in unzulässiger Weise aushebelt.

Fazit ist daher, dass die Kostenhaftung des Halters nicht als Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße nutzbar gemacht werden kann. Sie ist allenfalls als Maßnahme zur Verringerung der Kostenbelastung der Verwaltung geeignet. Neben den anderen Bedenken ist vor allem zu sagen, dass die Halterhaftung nicht um den Preis der Beeinträchtigung der Schweige- und Zeugnisverweigerungsrechte auf den fließenden Verkehr ausgedehnt werden darf, nur um Ermittlungsdefizite auszugleichen. Eine möglichst lückenlose Aufklärung erheblicher Geschwindigkeitsverstöße ist durch eine Intensivierung der Ermittlungsbemühungen anzustreben. Der dafür notwendige Aufwand an personellen und sachlichen Mitteln könnte durch eine Anhebung der neben der Geldbuße in Rechnung gestellten Kosten finanziert werden. Denkbar wäre auch, dass zur Unterstützung der Ermittlungsbemühungen die Zeitspanne bis zum Eintritt der Verfolgungsverjährung verlängert wird.

## *B. Verhältnismäßigkeit der Strategien gegen Geschwindigkeitsverstöße*

### *Einleitung*

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist Ausfluß des in Art. 20 Abs. 3 GG enthaltenen Rechtsstaatsprinzips. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt, dass jedes vom Gesetzgeber eingesetzte Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, um den angestrebten legitimen Zweck zu erreichen<sup>15</sup>. Der vom Gesetzgeber im Rahmen von Maßnahmen gegen Geschwindigkeitsverstöße zu erreichende Zweck ist die Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr in Bezug auf Personen- und Sachschäden. Am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind sowohl Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen als auch die Anwendung und Durchsetzung der Norm im Einzelfall zu messen. Es hat eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe und der Zumutbarkeit für den

---

<sup>14</sup> Lamprecht, ZRP 1984, 324 (327).

<sup>15</sup> BVerfGE 19, 342 (348); 23, 127 (133); 43, 101 (106).

Betroffenen zu erfolgen<sup>16</sup>. Übertragen auf das Recht der Ordnungswidrigkeiten heißt das, dass der Umfang der Sanktion der Schwere der Mißbilligung des betreffenden Verhaltens entsprechen, und ebenso die Zumessung der Rechtsfolge auf die Umstände des Einzelfalls abgestimmt sein muss<sup>17</sup>. Diesen Anforderungen muss jede Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße gerecht werden.

### *Übertragung auf die jeweilige Strategie*

Im folgenden sollen diese Anforderungen nun auf die jeweiligen in Betracht kommenden Strategien gegen Geschwindigkeitsverstöße übertragen werden.

Aufgrund der geringen Eingriffsintensität einer Verwarnung bzw. eines Verwarngeldes, unter Berücksichtigung des geringen Unrechtsgehalts der zugrundeliegenden Tatbestandsverwirklichung (§§ 56, 58 Abs. 2 OWiG, 27 StVG, VerwarnVwV), stellen diese Maßnahmen immer einen verhältnismäßigen Eingriff in die Rechte des Betroffenen dar.

Wie bereits dargelegt, ist auch die Erteilung einer Geldbuße eine Antwort des Staates auf bloßes Bagatelunrecht. Damit ist bei Ordnungswidrigkeiten auch das Bußgeld regelmäßig das angemessene Ahndungsmittel. § 17 Abs. 3 Satz 1 OWiG legt mit groben Richtlinien die Zumessungskriterien für das Bußgeld fest. Im Einzelfall zu berücksichtigen sind sowohl die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit als auch der Vorwurf, welcher den Täter trifft. Der BKatV kommt dabei nicht die Funktion des Ausschlusses der Einzelfallentscheidung zu. Sie enthält keine eigene tatbestandliche Qualität, sondern entfaltet lediglich Indizwirkung. Deshalb ist trotz BKatV im Rahmen einer Gesamtwürdigung unter Abwägung der Umstände des Einzelfalls eine Individualentscheidung zu treffen<sup>18</sup>. Dennoch können im Einzelfall Bußgelder durchaus noch eine empfindliche Höhe erreichen. Diesem Gesichtspunkt trägt § 17 Abs. 3 Satz 2 OWiG Rechnung. Nach dieser Norm kommt bei der Bemessung der Geldbuße auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen in Betracht, jedoch dann nicht, wenn es sich nur um eine geringfügige Ordnungswidrigkeit handelt. Dies gilt nicht nur dann, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse als nicht günstig einzuordnen sind, sondern auch dann, wenn sie besonders

---

16 Schmidt-Bleibtreu, Klein/Brockmeyer, GG, 9. Aufl. 1999, Art. 20 Rn. 27.

17 KK OWiG-Bohnert, 2. Aufl. 2000, Einl. Rn. 117.

18 Göhler OWiG, 12. Aufl. 1998, § 17 Rn. 15 ff., 27, 28.

19 KK OWiG-Steindorf, 2. Aufl. 2000, § 17 Rn. 84, 94.

gut sind. Die Geldbuße ist dann entsprechend herab- oder heraufzusetzen<sup>19</sup>. Des Weiteren werden vom Gesetz in den Normen §§ 1 Abs. 2 Satz 1 BKatV, 17 Abs. 1 u. 2 OWiG die Fälle, in denen ein erhöhter Vorsatzschuldvorwurf gemacht werden kann, besonders berücksichtigt. Vorsätzliche Begehung führt dann ebenfalls zur Bemessung einer höheren Geldbuße. Die Regeln, welche die Erteilung einer Geldbuße betreffen, erlauben aufgrund ihrer Einzelfallbezogenheit die Anpassung des Eingriffs an die Schwere des ihn rechtfertigenden Sachverhalts unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit für den Adressaten. An ihrer Verhältnismäßigkeit ist nicht zu zweifeln.

Im Rahmen der Erteilung eines Fahrverbotes ist aufgrund der Schwere des Eingriffs dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in differenzierter Weise Rechnung zu tragen. Alleinige Rechtsgrundlage für die Erteilung des Fahrverbotes ist § 25 StVG. Diese Norm sieht hinsichtlich der Erteilung des Fahrverbotes ein Rechtsfolgeermessen vor. Demzufolge ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in jedem Einzelfall zu berücksichtigen. Das Fahrverbot muss daher erforderlich und angemessen sein, das heißt, es muss einer Prüfung dahingehend standhalten, ob hinsichtlich der Tatumstände als auch der fahrverbotsbedingten Härten nicht eine Geldbuße den Zweck eines Fahrverbotes auch erfüllt. Allerdings ist das Ermessen an enge gesetzliche Voraussetzungen gebunden. Zu berücksichtigen sind hierbei nur grobe oder beharrliche Pflichtverletzungen bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG<sup>20</sup>. Hinsichtlich der Ermessensausübung ist jedoch zu differenzieren. Zunächst sind die in § 2 Abs. 1 u. 2 BKatV herausgehobenen Indizien für ein Fahrverbot zu prüfen. Die dort aufgeführten Tatbestände stellen jedoch nur Regelbeispiele dar. Folge dessen ist, dass die Verfolgungsbehörden und die Gerichte nicht an die Indizwirkung gebunden sind<sup>21</sup>.

Treten neben der Erfüllung des Regelbeispiels weitere objektive oder subjektive Umstände zu Tage, welche Zweifel am besonders verantwortungslosen Charakter der Ordnungswidrigkeit oder der mangelnden Gesetzestreue des Täters, wie von § 25 StVG verlangt, begründen, so liegt eine atypische Indiztat nach der BKatV vor. Die Indizwirkung der BKatV ist dann nicht gegeben. Kann dem Täter der Ordnungswidrigkeit bei Verdacht eines groben Verstoßes in objektiver Hinsicht keine abstrakte oder konkrete Gefährlichkeit seines Handelns nachgewiesen werden, so kann ein Fahrverbot als Rechtsfolge nicht in Betracht kommen<sup>22</sup>. Das gleiche gilt, wenn nur ein geringer Handlungsunwert vorliegt, selbst wenn in objektiver Hinsicht eine beachtens-

---

20 Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 Rn. 2,12.

21 BGH NJW 1992, 442; 1992, 1397; OIG Hamm NZV 1997, 281; BverfG NZV 1996, 284.

22 Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 StVG Rn. 15b.

werte Gefährdung von Rechtsgütern gegeben war. Im Rahmen eines Beharrlichkeitsverstoßes gilt im Bezug auf den Handlungsunwert das Gleiche, in objektiver Hinsicht muss § 2 Abs. 2 Satz 2 BKatV erfüllt sein<sup>23</sup>. Bei der Ermessensausübung sind auch mehrere für sich genommen geringfügige tatbezogene Umstände in ihrer Zusammenschau zu würdigen und es ist gegebenenfalls von einem Fahrverbot abzusehen, obwohl die einzelnen Umstände dieses Ergebnis nicht hätten begründen können<sup>24</sup>. Im weiteren ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung § 2 Abs. 4 BKatV zu beachten.

Ist der Geschwindigkeitsverstoß nur als typische Indiztat der BKatV zu bewerten, so hat eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mangels besonderer zu berücksichtigender Umstände nur im Rahmen der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 4 BKatV zu erfolgen. Innerhalb dieser Regelung müssen die widerstreitenden Interessen zwischen Zweck des Fahrverbotes und den zu erwartenden Härten im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden<sup>25</sup>.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind *besondere* Härten beim Betroffenen immer in die Ermessensausübung mit einzubeziehen. Eine Ausnahme bei der Erteilung eines Fahrverbotes kann immer gemacht werden, wenn die durch das Fahrverbot zu erwartenden Nachteile von erheblicher Natur sind. Eine Ausnahme rechtfertigen könnte zum Beispiel der konkret drohende Verlust des Arbeitsplatzes oder die konkrete Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz eines Selbständigen<sup>26</sup>. Gleiches gilt, wenn aufgrund besonderer Lebenssituationen, wie Behinderungen oder die Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen, die Nutzung eines Kfz zur Erledigung der täglichen Bedürfnisse absolut unumgänglich ist<sup>27</sup>. Nicht zu vergessen ist auch hier, dass eine Vielzahl für sich genommen geringfügiger persönlicher Umstände, die allein keine Härteausnahme begründen können, bei ihrer Gesamtbetrachtung doch zu einem Absehen vom Fahrverbot führen können. Darf das Fahrverbot aufgrund dieser Gesichtspunkte nicht verhängt werden, so soll im Gegenzug dafür gem. § 2 Abs. 4 BKatV die Regelgeldbuße für den entsprechenden Indiztatbestand angemessen erhöht werden. Ein Absehen vom Regelfahrverbot ist dagegen nicht gerechtfertigt, wenn die fahrverbotbedingte Härte in bloßen beruflichen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu sehen ist. Andernfalls würde die Nebenfolge Fahrverbot als notwendiges Ahndungsmittel praktisch ausscheiden<sup>28</sup>. Ausnahmen vom Regelfahrverbot dürfen aber nur

---

23 Grohmann, DAR 2000, 52 (54, 55).

24 BGH NZV 1992, 117 (119); OLG Hamm NZV 1997, 281.

25 Grohmann, DAR 2000, 52 (56).

26 Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 StVG Rn. 15c; BayObLG NZV 1998, 212 (212,213); OLG Düsseldorf DAR 1996, 66 (67).

27 Grohmann, DAR 2000, 52 (58); OLG Frankfurt DAR 1995, 260; AG Hof NZV 1998, 388.

28 OLG Hamm NZV 1995, 498; DAR 1997, 117 (117, 118); BVerfG, DAR 1996, 196 (199).

dann gemacht werden, wenn dies auch unter Berücksichtigung der Schwere und Anzahl der Verstöße sowie der Möglichkeit des Vollstreckungsaufschubs als geboten erscheint. Selbst wenn ein Betroffener wegen des gegen ihn verhängten Fahrverbots mit einschneidenden beruflichen oder wirtschaftlichen Konsequenzen zu rechnen hat, so hat er diese hinzunehmen, wenn aufgrund der Umstände des Einzelfalls keine andere Maßnahme als die Verhängung des Fahrverbotes geeignet ist, den Betroffenen bezüglich seines Verhaltens im Straßenverkehr zu erziehen<sup>29</sup>.

Bei Ordnungswidrigkeiten ohne eine Indizvorbewertung in der BKatV ist ausschließlich § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG Rechtsgrundlage für das Fahrverbot. Auch hier kann ein Fahrverbot nur bei einer groben oder beharrlichen Pflichtverletzung angeordnet werden. Bei der Erteilung ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechend der oben genannten Grundsätze im Rahmen der Ermessensausübung zu beachten.

Festzuhalten ist also, dass die Regelung des § 25 StVG in Verbindung mit der BKatV trotz der detaillierten Regelung eine Einzelfallprüfung nicht nur zulässt, sondern auch verlangt. Durch die Existenz der BKatV wird nicht das Erfordernis der Einzelfallprüfung, sondern lediglich der Begründungsaufwand eingeschränkt<sup>30</sup>. Hierdurch kann bei Erteilung des Fahrverbotes, als nicht nur unerheblich den Schutzbereich des Art. 2 GG betreffender Maßnahme, das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt werden.

Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muss auch die Einführung eines Unfalldatenschreibers genügen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung erscheint schon zweifelhaft, ob ein solcher überhaupt geeignet ist, als Strategie gegen Geschwindigkeitsübertretungen zu fungieren. Dies wäre zu bejahen, sofern die Maßnahme einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur Förderung ihres Zwecks leisten kann. Grundintention eines Unfalldatenschreibers ist die Rekonstruktion eines Unfallherganges und damit die korrekte Abwicklung von zivilrechtlichen Ansprüchen. Vorliegend geht es aber um die Frage der Geeignetheit als Maßnahme zur Verhinderung von Geschwindigkeitsverstößen. Zunächst ist zu sagen, dass ein solches Aufzeichnungsgerät allenfalls nur dann sinnvoll als ebensolche Strategie verwendbar ist, wenn eine allgemeine Pflicht zum Einbau besteht. Aber entfaltet der Unfalldatenschreiber tatsächlich eine präventive Wirkung durch Beeinflussung des Fahrverhaltens? Man könnte erwarten, dass der Fahrer, aufgrund der dann eindeutigen Nachweisbarkeit der Tatsache, dass ein Unfall auf eine von ihm

---

29 OLG Hamm NZV 1997, 446 (447).

30 Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 StVG Rn. 15b a. E.

begangene Geschwindigkeitsüberschreitung zurückzuführen ist, seine Geschwindigkeit entsprechend den Vorschriften wählt. Gegen eine solche Annahme spricht jedoch der Umstand, dass ein Fahrer bei vorsätzlicher Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit regelmäßig davon ausgeht, es werde schon nichts passieren. Damit nimmt er an, dass keine unfallbedingte Aufzeichnung stattfinden wird, was eine präventive Wirkung des UDS ausschließt. Im Rahmen einer nur fahrlässigen Geschwindigkeitsübertretung kommt dann die präventive Wirkung erst recht nicht zum tragen. Des Weiteren ist zu sagen, dass in einer Vielzahl von Fällen die Geschwindigkeitsüberschreitung zweifelsfrei anhand der eingetretenen Verformungen beziehungsweise Verletzungen oder, wenn vorhanden, an einer Bremsspur als Unfallursache identifiziert werden kann. UDS kann also keine wesentliche Verbesserung des Nachweises einer Geschwindigkeitsübertretung als Unfallursache bewirken<sup>31</sup>. Der Fahrer wird also nicht davon ausgehen, dass sein Fehlverhalten hinsichtlich zulässiger Höchstgeschwindigkeiten jetzt erstmals durch den Einsatz von UDS aufgeklärt wird. Ein Präventiveffekt durch UDS wäre noch zu erreichen, wenn die Polizei den UDS im Rahmen eines Anhaltepostens auswerten könnte. Allerdings liegt dann kein Unfall vor, welcher zu einer endgültigen Datensicherung führt. Die Löschung der zwischengespeicherten Daten erfolgt aber bereits nach wenigen Sekunden, so dass eine Auslese der Daten nicht durchführbar ist. Zudem bedarf es eines speziellen Equipments zum Auslesen der Daten, welches der Polizei in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung stehen dürfte<sup>32</sup>. Außerdem wäre eine Investition der Verfolgungsbehörden in einen verstärkten Einsatz von „normalen“ Anhalteposten sinnvoller. Ein präventiver Effekt zur Verringerung von Geschwindigkeitsverstößen ist nach dieser Auffassung nicht zu erzielen. Es fehlt bereits an der Geeignetheit des UDS zu diesem Zweck. Ein weiterer Kritikpunkt ergibt sich aus der Angemessenheitsprüfung im Hinblick auf das im Art. 20 Abs. 3 GG enthaltene Rechtsstaatsprinzip. Ein obligatorischer Einbau eines UDS führt zu einer Kollision mit dem „Verfahrensgrundrecht“, dass sich ein Betroffener in einem Verfahren gegen ihn nicht selbst zu belasten braucht. Es ist niemand verpflichtet, an einer gegen ihn gerichteten Untersuchung aktiv mitzuwirken. Die Verpflichtung zum Einbau des UDS führt aber dazu, dass der Betroffene im Rahmen eines möglichen späteren Unfalls aktiv die Untersuchungshandlungen mit einer Handlung fördert, welche noch gar nichts mit einer gutachtlichen Auswertung zu tun hat und damit nicht als bloße Duldung einer Ermittlung von dritter Seite gewertet werden kann. Durch den Einbauzwang werden

---

31 Vgl. Dornwald, ADAC-Fachgespräch: UDS, S. 63.

32 Vgl. Pfeiffer, ADAC-Fachgespräch: UDS, S. 67.

durch Mitwirkung des Betroffenen zusätzliche Daten erhoben, welche den Untersuchungserfolg zu Lasten des Fahrers beeinflussen können. Insofern ist durch UDS der Grundsatz des Verbotes der Selbstbelastung betroffen<sup>33</sup>. Im Rahmen einer konkreten und auch abstrakten Abwägung des Rechtsstaatsprinzips, welches mit Verfassungsrang ausgestattet ist, und dem Einsatz des UDS als Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße ist der konsequenten Einhaltung des Verfassungsprinzips der Vorrang einzuräumen. Als bloße Strategie gegen Geschwindigkeitsverstöße kann UDS keinen Einsatz finden.

*C. Rechtsprechung des BGH (DAR 1994, 450 ff.) zur leichten Fahrlässigkeit im Rahmen des § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG*

In der Entscheidung des BGH vom 11.09.1997 (4 StR 638/96/Naumburg) wurde klargestellt, dass trotz Verwirklichung eines Tatbestandes der BKatV, welcher die Auferlegung eines Fahrverbotes vorsieht, dies nicht dazu führt, dass ein Fahrverbot auch begründet ist, wenn hinsichtlich des Verstoßes nur leichte Fahrlässigkeit vorliegt.

Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde. Der Betroffene befuhr eine innerörtliche Straße mit 69 km/h. Im Bereich der Meßstelle war die Geschwindigkeit auf 30 km/h beschränkt. Das Zeichen 274 war auf beiden Straßenseiten aufgestellt, der Betroffene nahm es jedoch aufgrund mangelnder Sorgfalt nicht wahr. Das AG verhängte ein Fahrverbot von einem Monat mit der Begründung, dass das Fahrverbot durch die BKatV indiziert sei und Gründe für ein Absehen vom Fahrverbot nicht gegeben wären. Hiergegen wandte sich der Betroffene mit einer Rechtsbeschwerde. Diese begründete er damit, dass ein nur leicht fahrlässiges Übersehen eines Verkehrszeichens nicht den Vorwurf einer groben Pflichtverletzung rechtfertige. Das OLG Naumburg beabsichtigte, diese Beschwerde zu verwerfen, sah sich aber durch gegenteilige Beschlüsse des OLG Jena daran gehindert. Dieses war der Auffassung, dass aus dem leicht fahrlässigen Übersehen eines Verkehrszeichens nicht ein besonders verantwortungsloses Verhalten resultiert, wie von § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG verlangt. Das OLG Naumburg legte deshalb die Sache dem BGH vor.

Der Beschluß des BGH macht deutlich, dass der § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG alleinige Rechtsgrundlage für die Erteilung eines Fahrverbotes im Rahmen von Verkehrsordnungswidrigkeiten ist, selbst dann, wenn diese Ahndung nach § 2 Abs. 1 u. 2 BKatV in der Regel in Betracht kommt<sup>34</sup>. Im Rahmen eines

---

33 Kaessmann, ADAC-Fachgespräch: UDS, S. 42 ff.; Gebhardt, ADAC-Fachgespräch: UDS, S. 80.  
34 BGH DAR 1997, 450 (450, 451).

einmaligen Verstoßes muss dem Betroffenen eine grobe Pflichtverletzung zur Last fallen, welche die Erteilung eines Fahrverbotes rechtfertigt. § 2 Abs. 1 u. 2 BKatV in Verbindung mit den Anlagen zum Bußgeldkatalog normiert ausschließlich Regelbeispiele, in denen ein Fahrverbot in Betracht kommt. Diese Regelbeispiele haben nur Indizwirkung bezüglich der Beurteilung der Frage, ob eine grobe Pflichtverletzung vorliegt oder nicht. § 2 Abs. 1 BKatV konkretisiert für die dort genannten Fälle die eigentliche Ahndungsnorm des § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG<sup>35</sup>. Also muss bei korrekter Anwendung des § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG im Rahmen einer erstmaligen Zuwiderhandlung eine grobe Pflichtverletzung immer festgestellt werden, um die Nebenfolge zu rechtfertigen. Die Verwirklichung einer groben Pflichtverletzung verlangt zunächst, dass der Ordnungswidrigkeit in objektiver Hinsicht ein besonderes Gewicht beizumessen ist, was zu bejahen ist, wenn die Ordnungswidrigkeit eine abstrakte oder konkrete Gefährdung nach sich zieht. Allerdings kann eine solche Feststellung für sich allein nicht die Annahme einer groben Pflichtverletzung rechtfertigen. Dies wird daran deutlich, dass die Anlagen des Bußgeldkataloges nur objektive Gesichtspunkte enthalten, welche in objektiver und subjektiver Hinsicht nur eine schwerwiegende Ordnungswidrigkeit indizieren, was entsprechend dem Schuldprinzip eine Sanktion mit einer strafähnlichen Maßnahme nicht rechtfertigen kann. Damit ist für die Erteilung des Fahrverbotes zwingend notwendig, dass zu der objektiven Pflichtverletzung ein subjektives Element hinzutreten muss. Einfache Fahrlässigkeit reicht allerdings nicht aus. Dies resultiert zunächst einmal aus der Verwendung des Begriffes der groben Pflichtverletzung. Aus einem Vergleich mit § 24 StVG, welcher für die Verhängung einer Geldbuße nur Fahrlässigkeit verlangt, resultiert, dass im Rahmen des § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG ein gesteigertes Maß an subjektiver Verantwortlichkeit notwendig ist, um die Verhängung eines Fahrverbotes zu rechtfertigen<sup>36</sup>. Dies folgt ebenfalls aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Aufgrund des Charakters des Fahrverbotes als im Vergleich zur Geldbuße einschneidendere Maßnahme ist ein erhöhter Handlungsunwert zu verlangen<sup>37</sup>. Des Einsatzes dieses Ahndungsmittels bedarf es nicht bei einem Verkehrsteilnehmer, welcher infolge eines Augenblicksversagens eine, wenn auch objektiv gefährliche, Verkehrsordnungswidrigkeit begangen hat. Dem objektiven Gewicht der Tat wird durch das höhere Bußgeld ausreichend Rechnung getragen<sup>38</sup>.

---

35 Deutscher, NZV 1997, 18 (19).

36 BGH DAR 1997, 450 (450, 451); Hentschel, NZV 1997, 527 (528).

37 BVerfG DAR 1996, 196 (197).

38 BGH DAR 1997, 450 (450, 451).

Wendet man § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG streng nach den Vorgaben des BGH an, so ergeben sich die folgenden Voraussetzungen. Eine grobe Pflichtverletzung ist nur gegeben, wenn die objektiven und subjektiven Anforderungen kumulativ vorliegen. Zu den objektiven Anforderungen ist zu sagen, dass selbst hier die BKatV nur Indizwirkung entfaltet, obwohl die Voraussetzungen diesbezüglich genau beschrieben sind. Der Zuwiderhandlung muss ein besonderes Gewicht beizumessen sein, das heißt, dass eine abstrakte oder konkrete Gefahr in der zu bewertenden Verkehrssituation vorgelegen haben muss. Damit sind auch dann Ausnahmen vom Regelfahrverbot zu machen, wenn trotz Erfüllung des Regelbeispiels keine Gefahr bestand<sup>39</sup>.

Des weiteren ist eine gesteigerte subjektive Verantwortungslosigkeit zu verlangen. Diese ist insbesondere gegeben, wenn Gleichgültigkeit, grober Leichtsinn, grobe Nachlässigkeit oder Vorsatz vorliegen<sup>40</sup>. Einfache Fahrlässigkeit reicht nicht aus. Im Rahmen von Augenblicksversagen, wie zum Beispiel dem Übersehen von Verkehrsschildern, sind die vorgenannten Gesichtspunkte jedoch nicht gegeben. Vielmehr ist das Verhaltensunrecht bei solchem Augenblicksversagen als sehr gering zu beurteilen, was keine Maßnahme nach § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG rechtfertigt. Letztlich ist noch zu verlangen, dass die objektive Pflichtverletzung aus der besonderen subjektiven Verantwortlichkeit resultiert. Es muss ein kausaler Zusammenhang bestehen.

Die Nichterteilung von Fahrverboten ist in solchen Fällen ist nicht die Folge einer Abwägung aller Umstände des Einzelfalles auf der Rechtsfolgenseite, sondern es liegen im Gegensatz dazu schon die gesetzlichen Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 StVG, welche erst das Entschließungsermessen der Verfolgungsbehörde begründen, nicht vor. Eine Anhebung des Bußgeldes nach § 2 Abs. 4 BKatV kommt nicht in Betracht, wenn aus diesem Grunde die Erteilung eines Fahrverbotes scheitert.

Die Entscheidung des BGH führt notwendigerweise dazu, dass Gesichtspunkte, welche eine nur leichte Fahrlässigkeit begründen, von den Betroffenen vorgeschoben werden, um der Ahndung der eigentlichen groben Pflichtverletzung mit Fahrverbot zu entgehen. Die Problematik wird noch dadurch verschärft, dass sich der Nachweis subjektiver Erfordernisse in besonderem Maße als schwierig gestaltet. Mangels ausreichender Ahndung steht zu

---

39 Deutscher, NZV 1997, 18 (22); Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 StVG Rn. 14.

40 Geppert, DAR 1997, 260 (263); Deutscher, NZV 1997, 18 (23); Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 35. Aufl. 1999, § 25 StVG Rn. 14.

befürchten, dass der Wille zur Normbeachtung der Fahrzeugführer abnimmt und so die Verkehrssicherheit negativ beeinträchtigt wird<sup>41</sup>.

Jedoch wird durch die Erfüllung der Regelbeispiele aufgrund deren Indizwirkung der Umfang des Begründungsaufwandes der Verfolgungsbehörden und Gerichte eingeschränkt. Daher ist zwar die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung nicht gemindert, jedoch ist ohne entsprechende Anhaltspunkte nicht zu prüfen ob vielleicht etwa nur leichte Fahrlässigkeit gegeben ist<sup>42</sup>. Jedoch ist damit die Möglichkeit eines Missbrauchs bei weitem nicht aus der Welt, denn im Regelfall wird sich der Betroffene im Verfahren entsprechend einlassen, so dass die Einschränkung des Begründungsaufwandes nicht greift. Macht der Betroffene geltend, dass der Verstoß auf leichter Fahrlässigkeit beruhe, so besteht im Rahmen der Beweiswürdigung immer noch die Möglichkeit für das Gericht, Rückschlüsse von örtlichen Gegebenheiten und persönlichen Umständen des Täters auf den Grad des Verschuldens zu ziehen. Außerdem entfalten die Regelbeispiele der BKatV auch in subjektiver Hinsicht Indizwirkung. So deutet etwa das Unterschreiten des gebotenen Mindestabstandes, in den Fällen in denen ein Fahrverbot gerechtfertigt ist, auf eine in subjektiver Hinsicht grobe Pflichtverletzung hin. Hier muss sich dem Kraftfahrer die Gefährlichkeit seines Verhaltens geradezu aufdrängen, so dass für den Einwand, ein nur leicht fahrlässiges Verhalten habe vorgelegen, kein Raum mehr ist<sup>43</sup>. Kann ein Fahrverbot selbst dann nicht ausgesprochen werden, bleibt es bei dem festgesetzten Bußgeld.

Diese Rechtsprechung mag zwar in Einzelfällen zum Erfolg einer Ausrede führen, jedoch trägt sie in korrektem Maße rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung. Zum einen wird bei dem Fahrverbot als strafähnlicher Maßnahme das Verschuldensprinzip gewahrt, indem die Rechtsfolge Fahrverbot nur bei besonderer Verantwortungslosigkeit zum Tragen kommt. Insofern steht die Rechtsfolge in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Verschulden des Täters, was bei ausschließlicher Betrachtung der Regelbeispiele der BKatV nicht gegeben gewesen ist. Eine andere Auslegung würde des weiteren dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen, insbesondere wäre das Übermaßverbot verletzt. Letztlich ist das Manko, dass im Einzelfall ein Fahrverbot ungerechtfertigterweise nicht auferlegt wird, geringer zu bewerten als die Einhaltung verfassungsrechtlicher Grundsätze. Insofern kann die Richtigkeit dieses Urteils vernünftigerweise nicht in Zweifel gezogen werden.

---

41 Hentschel, NZV 1997, 527 (528).

42 Geppert, DAR 1997, 260 (263); BVerfG DAR 1996, 196 (198).

43 BGH DAR 1997, 450 (451, 452).

# Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs

## – Tempo 30? – Parken –

Andreas Engelbrecht, Rechtsanwalt, Düsseldorf

Das Referat befasst sich mit zwei neuen Gesetzgebungsvorhaben, die für den Bereich des Stadtverkehrs zentrale Bedeutung haben, und soll diese aus juristischer Sicht kommentieren.

Dabei handelt es sich zum einen um die Möglichkeit, künftig Tempo-30-Zonen unter erleichterten Voraussetzungen einrichten zu können, und zum anderen um die in der weiteren Zukunft geplante Einführung des Bewohnerparkens.

### *Tempo 30*

Mit der 33. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, die am 01.02.2001 in Kraft tritt, soll dem Wunsch von Städten und Gemeinden nach einer erleichterten Einrichtung von Tempo-30-Zonen Rechnung getragen werden. Geändert werden die § 39 StVO und § 45 StVO. Lassen Sie mich bitte kurz den Wortlaut dieser beiden neuen bzw. geänderten Vorschriften zitieren:

Hinzukommt zunächst ein neuer Absatz 1 a in § 39 StVO. Dieser neue Absatz lautet:

*„Innerhalb geschlossener Ortschaften ist abseits der Vorfahrtsstraßen (Zeichen 306) mit der Anordnung von Tempo-30-Zonen zu rechnen.“*

Der neue Absatz 1c des § 45 StVO lautet:

*„Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo-30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die Zonenanordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes-, und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne durch Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen, Leitlinien und benutzungspflichtige Radwege umfassen. An Kreuzungen und Einmündungen innerhalb der Zone muss grundsätzlich die Vorfahrtregel nach § 8 Abs. 1 Satz 1 („rechts vor links“) gelten. Abweichend von Satz 3 bleiben vor dem 01. November 2000 ange-*

*ordnete Tempo-30-Zonen mit Lichtzeichenanlagen zum Schutz der Fußgänger zulässig.“*

Sie sehen also, dass der Ordnungsgeber die Einrichtung von Tempo-30-Zonen umfassend neu regeln will. Zukünftig hat nunmehr jeder Autofahrer innerhalb geschlossener Ortschaften abseits der Vorfahrtsstraßen mit der Anordnung von Tempo-30-Zonen zu rechnen, so lautet der neue § 39 Abs. 1a StVO sinngemäß.

Es stellt sich die Frage, welchen Regelungsgehalt eine solche Vorschrift haben soll?

Im Straßenverkehr hat der Autofahrer ständig mit allem Möglichen zu rechnen, darauf hat er seine Geschwindigkeit einzurichten (§ 3 StVO). Was also soll diese Vorschrift, die im Verhältnis zu § 3 StVO eigentlich nur eine Selbstverständlichkeit wiederholt ?

Tatsächlich ist diese Vorschrift dazu gemacht, dem Autofahrer die Verantwortung für das Erkennen der Tempo-30-Zonen nunmehr allein aufzubürden. Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass ohne aufwendige und damit kostenintensive Baumaßnahmen eine flächenhafte Verkehrsberuhigung erreicht werden kann. In diesem Sinne heißt es auch in der Begründung zur Neufassung der Änderungsverordnung, dass man nach *„mehr als 10 Jahren durchweg positiver Erfahrungen mit der Anordnung von Tempo-30-Zonen (...) nunmehr dem Wunsch der Kommunen nach Reduzierung des bislang hohen Anforderungsniveaus für die Einrichtung von Tempo-30-Zonen“* Rechnung trage. Die *„Möglichkeit, abseits der Hauptverkehrsstraßen Tempo-30-Zonen einzurichten, wird (...) wesentlich erleichtert, (...) bauliche Veränderungen (Einengungen, Schwellen etc.) dürfen (...) künftig nicht mehr erwartet werden. Statt dessen sollen bauliche Verengungen des Fahrbahnquerschnitts durch Markierung von Parkständen und Sperrflächen ausreichen.“*

Damit wird es zukünftig beispielsweise keine Eingangsbereiche mehr geben, die dem Autofahrer verdeutlichen, dass er in eine Tempo-30-Zone einfährt. Auch gibt es zukünftig außer besonderen Fahrbahnmarkierungen keine auffälligen baulichen Merkmale innerhalb der Tempo-30-Zonen mehr.

Bisher war das anders.

Nach der Entscheidung des BVerwG vom 14.12.1994<sup>1</sup> und den bestehenden Verwaltungsvorschriften trugen die Kommunen die Verantwortung dafür,

---

<sup>1</sup> BVerwG Urteil vom 14.12.1994 – 11 C 25/93 in DAR 1995, 170

dass neben der Beschilderung durch zusätzliche städtebauliche Maßnahmen die Erkennbarkeit der Tempo-30-Zonen für den Autofahrer gegeben war. Das BVerwG hatte in der oben genannten Entscheidung klargestellt, dass keine Zonenanordnung die Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit außer Acht lassen darf, und sieht diesen Grundsatz – also den Grundsatz der Verkehrssicherheit – als verletzt an, wenn die Zone so ausgestaltet ist, dass der Kraftfahrer kein sog. „Zonenbewusstsein“ entwickeln kann, also die Aufmerksamkeit des Autofahrers im Hinblick auf die Geschwindigkeitsbegrenzung nicht durch die besondere Beschaffenheit der von ihm durchfahrenen Zone erhalten bleibt<sup>2</sup>.

Dies hat seinen guten Grund, denn nur wer eine Tempo-30-Zone wirklich erkennt, kann und wird sich an die Geschwindigkeitsbegrenzung halten. Dies ist nicht nur wichtig für den Autofahrer, dem ansonsten ein Verwarungs- oder Bußgeld droht, es ist noch viel wichtiger für diejenigen, zu deren Schutz eine solche Zone eingerichtet wird, also für die Verkehrssicherheit. Die Anwohner einer Straße, die Schüler einer Schule, die Senioren in einem Seniorenheim werden wissen, dass sie in einer Tempo-30-Zone leben und – sie werden sich darauf verlassen! Können sie sich aber wirklich darauf verlassen, wenn die Zonen für Autofahrer schwer zu erkennen sind bzw. bei deren Durchfahren die Geschwindigkeitsbegrenzung in Vergessenheit gerät ?

Auch die mangelnde Akzeptanz von Geschwindigkeitsbeschränkungen schafft Probleme, denn auch Regelverdrossenheit führt bekanntlich zur Mißachtung von Vorschriften. Wir alle kennen das. Ist der Sinn einer Vorschrift nicht einsehbar, ist man versucht sich darüber hinwegzusetzen. Auch daran hatte man bisher gedacht, die Tempo-30-Zone sollte einen Radius von 1000 Metern nicht überschreiten. So bestimmt die Verwaltungsvorschrift zu § 45 StVO:

*„Die Größe einer Zone ist so festzulegen, dass die Geschwindigkeitsbeschränkung für den Kraftfahrer überschaubar und einsichtig bleibt. Aus der Zone sollte die nächstgelegene Verkehrsstraße (50 km/h oder mehr) nach 1000 Metern erreichbar sein.“*

Dies wird wohl zukünftig nicht mehr gelten. Eine Nutzung der Straße beispielsweise zu Wohnzwecken – in welchem Umfang auch immer – reicht nach dem Wortlaut der neugefaßten StVO. Zwar heißt es hierzu in der Begründung zur Änderungsverordnung, dass der *„weit überwiegende Anteil der innerörtlichen Verkehrsleistungen auf Straßen mit der gesetzlichen Höchstgeschwindigkeit 50 km/h (...) erbracht“* werden soll. Eine räumliche Begrenzung für die

---

<sup>2</sup> Vgl. BVerwG Urteil vom 14.12.1994 a.a.O. 171.

Anordnung von Tempo-30-Zonen ist dem jedoch nicht zu entnehmen. In der Begründung heißt es sogar im Gegenteil: *„Gemessen an der Länge des innerörtlichen Straßennetzes kann aber künftig der Anteil (der Straßen, Anm. des Verfassers), der mit einer Tempo-30-Zonen-Anordnung verkehrsberuhigt ist, überwiegen.“* Die Verdrossenheit der Autofahrer, die sich an ihrem zügigen Vorwärtskommen gehindert sehen, wird steigen, sie werden sich über die Geschwindigkeitsbegrenzung immer dann hinwegsetzen, wenn sie deren Sinn nicht mehr erkennen und aus ihrer Sicht die nächste Hauptverkehrsstraße mit Tempo 50 in „unerreichbarer Ferne“ scheint.

Das ist nicht nur gefährlich für das Punktekonto des Autofahrers, sondern und gerade für die, die die Zone schützen soll. Dies ist auch deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil mit der neuen Regelung bauliche Veränderungen in der Nähe besonders schutzbedürftiger Bereiche wie z.B. Schulen und Kindergärten aufgegeben werden. Sie dürfen dort nach dem Wortlaut der Begründung zur Neufassung der Änderungsverordnung nicht mehr *„erwartet werden“* und werden dort also in Zukunft nach der Intention der Änderungsverordnung, die Einrichtung von Tempo-30-Zonen zu erleichtern, jedenfalls nicht mehr neu geschaffen werden.

Hinzukommt, dass in den neuen Tempo-30-Zonen beispielsweise Radwege und wohl auch Lichtzeichenanlagen nicht mehr zulässig sein sollen. All dies ist ein gefährlicher Rückschritt im Vergleich zu dem bisher auf diesem Sektor bereits Erreichten. Die Verordnung dürfte sogar dazu zwingen, diese für die Verkehrssicherheit wesentlichen Einrichtungen in bestehenden Tempo-30-Zonen zu entfernen. Dies erscheint paradox und vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten Rechtsprechung des BVerwG, nach der die Anordnung einer geschwindigkeitsbeschränkenden Zone die Verkehrssicherheit nicht gefährden darf, problematisch.

Lassen Sie mich bitte in diesem Zusammenhang noch ein Wort zu dem Thema Lichtzeichenanlagen in Tempo-30-Zonen verlieren. Die von der Bundesregierung dem Bundesrat vorgelegte Änderungsverordnung sah in ihrer ursprünglichen Fassung vor, dass in Tempo-30-Zonen Lichtzeichenanlagen grds. nicht zulässig sein sollten. Dies hat vor dem Hintergrund, dass diese in bestehenden Tempo-30-Zonen mit Inkrafttreten der Änderungsverordnung hätten entfernt werden müssen, in den zuständigen Ausschüssen Kritik ausgelöst. Der Bundesrat hat daher nur der Verordnung zugestimmt, deren Wortlaut ich eingangs zitiert habe. Danach sind künftig Lichtzeichenanlagen an Kreuzungen oder Einmündungen in Tempo-30-Zonen nicht mehr zulässig. Als Übergangsregelung wurde dann aber aufgenommen, dass Lichtzeichenanlagen, die dem Schutz von Fußgängern dienen sollen, dann zulässig bleiben, wenn sie vor dem 01.11.2000 angeordnet worden sind.

Diese Regelung ist verwirrend.

Zunächst scheint es so, dass Lichtzeichenanlagen in neuen Tempo-30-Zonen nur an Kreuzungen oder Einmündungen nicht mehr zulässig sein sollen. Aus dem Zusatz, dass Lichtzeichenanlagen, die dem Schutz von Fußgängern dienen sollen, dann zulässig bleiben, wenn sie vor dem 01.11.2000 angeordnet worden sind, muss man jedoch schließen, dass auch solche Lichtzeichenanlagen in Tempo-30-Zonen künftig nicht mehr zulässig sein sollen. Also gilt wohl doch, wie ursprünglich beabsichtigt, ein generelles Verbot von Lichtzeichenanlagen in den neuen Tempo-30-Zonen. Bestehende Lichtzeichenanlagen müssen aber nicht entfernt werden, wenn sie dem Schutz von Fußgängern dienen und vor dem 01.11.2000 angeordnet worden sind, andere Lichtzeichenanlagen in bestehenden Tempo-30-Zonen im Umkehrschluß gleichwohl. Der Autofahrer aber hat es in diesem Zusammenhang schwer, da es zukünftig Tempo-30-Zonen mit und ohne Lichtzeichenanlagen geben wird, was die Erkennbarkeit von Tempo-30-Zonen wiederum erschwert und damit zu den eingangs genannten Problemen führt. Hier sollte nach meiner Auffassung zügig eine klarstellende Regelung erfolgen und zwar im Sinne einer weiteren Zulässigkeit jedenfalls von Fußgängerampeln in Tempo-30-Zonen.

Weitere Voraussetzung der bisherigen Regelung zur Anordnung von Tempo-30-Zonen war, dass die in § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO genannten Ziele (Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen, Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung) durch die beabsichtigte Geschwindigkeitsbegrenzung auch realisierbar sind<sup>3</sup>. Auch dieses Korrektiv bei der Anordnung von Tempo-30-Zonen wird es zukünftig nicht mehr geben, da man im Zuge der Neuregelung die Anordnung von geschwindigkeitsbeschränkten Zonen aus dem Wortlaut des alten § 45 Abs. 1 b StVO herausgenommen und die Anordnungsvoraussetzungen nunmehr in dem neuen § 45 Abs. 1 c StVO abschließend neu geregelt hat. Der Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen oder die Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sind also keine Kriterien mehr, an denen sich die Anordnung einer Tempo-30-Zone künftig messen lassen muss. Voraussetzung nach § 45 Abs. 1 c StVO ist nur noch, dass sich die Straße innerhalb geschlossener Ortschaften befindet und es sich dabei weder um eine Straße des überörtlichen Verkehrs, noch um eine mit Zeichen 306 ausgeschilderte Vorfahrtsstraße handelt. Soweit die Anordnung der Tempo-30-Zone insbesondere in Wohngebieten, Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie

---

<sup>3</sup> Vgl. Geißler : Innerstädtische Verkehrsregelung in DAR 1999, 345 (348) m.w.N.

hohem Querungsbedarf in Betracht kommen soll, wird man aus diesen Regelbeispielen zwar gewisse Einschränkungen im Hinblick auf die Möglichkeiten der Anordnung der Tempo-30-Zonen herauslesen können. Die Anordnung von Tempo-30-Zonen in anderen Bereichen außerhalb dieser Regelbeispiele bleibt jedoch grundsätzlich möglich.

Lassen Sie mich folgendes zusammenfassen:

Mit der Neufassung der Vorschriften über die Schaffung von Tempo-30-Zonen möchte man dem Wunsch der Kommunen entgegen kommen, diese Zonen künftig leichter, d.h. billiger, anordnen zu können, als bisher. Man beruft sich dabei auf eine mehr als 10 Jahre alte Tradition mit durchweg positiven Erfahrungen bei der Anordnung von Tempo-30-Zonen. Diese guten Erfahrungen sollen nicht hinwegdiskutiert werden. Sie sind jedoch sicherlich in erheblichem Umfang Ausprägung der oben dargestellten bisherigen Standards zur Einrichtung der Tempo-30-Zonen. Selbst wenn uns die Finanznot von Städten und Gemeinden tatsächlich dazu zwingen sollte, von diesen bewährten Standards Abstand zu nehmen, so darf die Verkehrssicherheit darunter nicht leiden. Die Kommunen sollten daher auch zukünftig von den Möglichkeiten zur Einführung von Tempo-30-Zonen nur nach ausgiebiger Überlegung Gebrauch machen, diese Zonen so gestalten, dass sie für alle Verkehrsteilnehmer erkennbar sind und diese Zonen räumlich nicht so ausgeprägt anlegen, dass die nächste Hauptverkehrsstraße mit Tempo 50 km/h in für den Autofahrer uneinsichtige Ferne rückt, denn auch das stellt die Begründung der Änderungsverordnung klar: *„Die gesetzliche Innerorts-höchstgeschwindigkeit nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO bleibt unverändert 50 km/h.“* Damit aber gebietet die Verkehrssicherheit eindeutige Gestaltungen und einsehbare Anordnungen der Tempo-30-Zonen, da sie ansonsten nicht die gewünschte Beachtung finden und damit eher gefährlich als nützlich sein werden.

#### *Anwohner-/Bewohnerparken*

Für den ruhenden Verkehr steht uns die Neufassung der einschlägigen Vorschrift des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG ins Haus. Diese Vorschrift, die bisher nur Ermächtigungsgrundlage für die kleinräumige Anordnung von Anwohnerparkzonen war, soll nun zur Ermächtigungsgrundlage dafür werden, in Wohnquartieren mit *„erheblichem Parkraumangel“* spezielle Parkmöglichkeiten für deren *„Bewohner“* schaffen zu können.

Damit soll es möglich werden, nicht mehr lediglich kleinräumige Anwohnerparkzonen, sondern nunmehr großflächige Bewohnerparkzonen zu schaffen. Man möchte mit der Neufassung dieser Vorschrift der einschlägigen Ent-

scheidung des BVerwG vom 28.05.1998<sup>4</sup> Rechnung tragen, die der großflächigen Schaffung von Parkzonen für Anwohner auf Basis der bisher bestehenden gesetzlichen Regelungen eine Absage erteilt hat. Dieses Vorhaben ist zunächst am Verfassungsrecht zu messen.

Durch die Bevorzugung von Anwohnern oder Bewohnern im Verhältnis zu anderen einen Parkplatz suchenden Verkehrsteilnehmern ist der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG tangiert. Die Frage ist also, ob für Privilegien der An- oder Bewohner im Verhältnis zu anderen Verkehrsteilnehmern ein sachlicher Grund besteht.

Dies ist zu bejahen. Es ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass die Differenzierung der Parkberechtigungen zwischen Anwohnern und sonstigen Verkehrsteilnehmern auf einem sachlich gerechtfertigten Grund beruht<sup>5</sup>.

Diesen Grund muss man darin sehen, dass auch Anwohner in Gebieten mit Parkraumangel die Möglichkeit erhalten müssen, ihr Fahrzeug abzustellen, weil dies die Grundlage dafür ist, überhaupt ein eigenes Fahrzeug zu halten<sup>6</sup>. Das Halten eines Fahrzeugs wiederum ist jedermann zu ermöglichen, da, so die amtliche Begründung zur Änderungsverordnung zur Einführung des Anwohnerparkens, der Gebrauch eines Kraftfahrzeuges heute selbstverständliche Voraussetzung des durchschnittlichen Lebensstandards ist<sup>7</sup>.

Bemisst man diese Zonen aber zu groß, dann privilegiert man die An- oder Bewohner im Verhältnis zu den übrigen Parkplatzsuchenden. Wie das BVerwG in seiner Entscheidung vom 28.05.1998 festgestellt hat, ermöglicht die Einrichtung einer ganze Stadtviertel umfassenden Anwohnerparkzone den Anwohnern, sich mit ihren Fahrzeugen zur Erledigung aller Verrichtungen in ihrem Stadtviertel mit dem Fahrzeug zu bewegen und dort zu parken, ohne dass sich dieses Verhalten noch von dem Verhalten sonstiger Parkplatzsuchender unterscheidet<sup>8</sup>. In dieser Situation liegt dann aber eine ungerechtfertigte Privilegierung der Anwohner vor, da diese auch in einer großräumigen Entfernung von ihrer Wohnung Parkplätze finden, andere auswärtige Verkehrsteilnehmer hingegen nicht.

---

4 BVerwG Urteil vom 28.05.1998 (3 C 11/97) in DAR 1998, 362.

5 BVerwG a.a.O. (363).

6 Vgl. Tettinger/Tettinger, Möglichkeiten einer zukünftigen Handhabung des bisherigen Anwohnerparkens in NZV 1998, 481.

7 So die Begründung zur Änderungsverordnung zur Einführung des Anwohnerparkens, zitiert nach Kramer: Anwohnerparken – Rückblick und aktueller Diskussionsstand in VD 1999, 49.

8 Vgl. Tettinger a.a.O. (482) und BVerwG a.a.O. (364).

Dies aber bedeutet auch für etwaige Neufassungen des § 6 StVG, dass mit der Privilegierung bestimmter Verkehrsteilnehmer restriktiv umgegangen werden muss, um nicht gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen. Eine zulässige gesetzliche Regelung liegt nur dann vor, wenn die Privilegierung eine Ausnahme bleibt.

Eine nach Maßgabe des Gleichheitssatzes zulässige Privilegierung wäre z. B. eine solche, die sich den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten anpassen lässt<sup>9</sup> bzw. sich daran orientiert, da auch besondere örtliche Gegebenheiten ein sachliches Unterscheidungskriterium i.S.d. Art. 3 GG sind.

Dieses Kriterium soll nach dem geplanten Wortlaut der Neufassung des § 6 StVG das Vorhandensein von „*erheblichem Parkraumangel*“ sein.

Kriterien für die Bestimmung des „erheblichen Parkraumangels“ werden aber vom Gesetzgeber nach dem Wortlaut der mir bekannten Neufassung nicht vorgegeben. Dies ist bedauerlich, da doch gerade dieses Kriterium die Richtschnur dafür sein wird, ob eine Ungleichbehandlung anzunehmen ist oder nicht.

Dass der Gesetzgeber keine Kriterien zur Bestimmung der Parkraumnot vorgeben will, ist zudem unter dem Gesichtspunkt des Wesentlichkeitsvorbehaltes bedenklich. So ist es zunächst denkbar, dass dieser Begriff in den Kommunen unterschiedlich ausgelegt wird. Selbst wenn sich die Kommunen hier auf einheitliche Standards einigen, müssten aufgrund des Wesentlichkeitsvorbehaltes die zur Bestimmung notwendigen Parameter vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Dies soll nicht geschehen, so dass die geplante neue Vorschrift verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

Es würde also im Ergebnis der Rechtsprechung überlassen bleiben, die zur Bestimmung des „erheblichen Parkraumangels“ maßgeblichen Kriterien herauszuarbeiten. Bis dahin bestünde Rechtsunsicherheit. Ebenso wie im Bereich der Anwohnerparkzonen würde den Kommunen im Zweifel eine kostenintensive Nachbesserung drohen, sollten sie ihre Zonen neuerlich zu groß bemessen haben.

Hinzukommt, dass bei einer zu großen Ausweisung von Sonderparkzonen die Gefahr der Stadtflucht von Gewerbetreibenden und Freiberuflern besteht, da sie und ihre Kunden daran gehindert werden, mit dem PKW in die Stadt zu fahren. Dabei handelt es sich um eine weitreichende Form der Verkehrslenkung, die von der Vorschrift des § 6 StVG nicht gedeckt ist<sup>10</sup>. § 6 StVG ist als

---

<sup>9</sup> Vergl. Tettinger a.a.O. (487).

<sup>10</sup> BVerwG a.a.O. (364 f.), a.A. Tettinger a.a.O. (487).

Eingriffsermächtigung formuliert, der Gesetzgeber zielt mit dieser Vorschrift auf konkrete Einzelmaßnahmen zum Schutz der jeweils betroffenen Anwohner ab, er ermächtigt mit dieser Vorschrift nicht zu weitreichenden städteplanerischen Entscheidungen<sup>11</sup>. Auch dieses Kriterium wird zu beachten sein, wenn die Kommunen mit der Ausweisung von Bewohnerparkzonen unter Berufung auf Parkraumangel allzu großzügig umgehen. Die Privilegierung muss die Ausnahme bleiben, um nicht den von § 6 StVG gedeckten Rahmen der Befugnis der Verkehrslenkung durch die Kommunen zu verlassen.

Lassen sie mich abschließend noch auf eine jüngere Entscheidung des OVG Münster hinweisen. In seiner Entscheidung vom 24.08.1999<sup>12</sup> spricht das OVG Münster bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Anordnung einer Anwohnerparkzone die oben dargestellten Kriterien der möglichen ungerechtfertigten Privilegierung von Anwohnern und die Problematik der von § 6 StVG nicht gedeckten Verkehrslenkung im Sinne einer städteplanerischen Entscheidung an.

In dem vom OVG Münster entschiedenen Fall galt in der Anwohnerparkzone das sog. Mischungsprinzip. Anwohner konnten werktags in der Zeit von 8 bis 19 Uhr zeitlich unbeschränkt, sonstige Verkehrsteilnehmer mittels Parkscheibe zeitlich begrenzt parken. Das OVG Münster sah durch die Schaffung dieses Systems die Gefahr einer unzulässigen Privilegierung der Anwohner als nicht gegeben an. Auch nahm es bei Anwendung dieses Systems keine durch § 6 StVG nicht mehr gerechtfertigte Verkehrslenkung im Sinne einer städteplanerischen Entscheidung an. Zur Begründung wird ausgeführt, dass bei diesem System Anwohner und übrige Verkehrsteilnehmer gleichen Zugang zum öffentlichen Parkraum haben. Sie konkurrieren nebeneinander um öffentlichen Parkraum, ohne dass der Anwohner bevorrechtigten Parkraum in Anspruch nehmen kann. Lediglich die zeitliche Belegung eines Parkplatzes unterliegt unterschiedlichen Regelungen. Dieses Prinzip der gemischten Belegung der öffentlichen Parkplätze birgt daher nach Auffassung des OVG Münster nicht die Gefahr in sich, dass ausschließlich Anwohner von ihr profitieren, während die übrigen Verkehrsteilnehmer davon abgehalten werden sollen, mit dem eigenen Kraftfahrzeug die Innenstadt aufzusuchen<sup>13</sup>.

An dieser Stelle fehlt die Zeit, die Entscheidung des OVG Münster in ihren Einzelheiten zu kommentieren. Richtig an dieser Entscheidung ist sicherlich, dass das Mischungsprinzip ein Weg ist, eine ungerechtfertigte Privilegierung

---

11 BVerwG a.a.O. (364).

12 OVG Münster Urt. vom 24.08.1999 – 8 A 403/99 in ZfS 2000, 322.

13 OVG Münster a.a.O.

von Anwohnern zu vermeiden. Wählt man die „richtige Mischung“ so werden sicherlich auch auswärtige Kraftfahrer nicht davon abgehalten, den betroffenen Stadtbezirk aufzusuchen. Fraglich erscheint mir allerdings, ob die der Entscheidung des OVG Münster zu Grunde liegende Bevorzugung der Anwohner werktags immerhin von 8 bis 19 Uhr unter den beschriebenen Voraussetzungen tatsächlich rechtmäßig ist, zumal den veröffentlichten Entscheidungsgründen nicht zu entnehmen ist, dass sich das OVG Münster der Frage zugewandt hat, mit welcher Höchstparkdauer auswärtige Verkehrsteilnehmer in dieser Zeit parken dürfen und ob für diese in dieser Zeit überhaupt ausreichender Parkraum zur Verfügung steht.

Auch wenn § 6 StVG nunmehr neu gefasst und der Begriff des Anwohners gegen den Begriff des Bewohners ausgetauscht werden soll, verbleibt es dabei, dass die Kommunen mit der Schaffung von Bewohnerparkzonen zurückhaltend verfahren müssen, um nicht gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen. Es wird auch zukünftig keine großen Bewohnerparkzonen geben dürfen, die Bewohner ohne sachlichen Grund bei der Parkplatzsuche privilegieren. Es sind vielmehr auch zukünftig die Interessen der auswärtigen Verkehrsteilnehmer im Blick zu halten, um nicht Gefahr zu laufen, den nach wie vor engen Spielraum der Ermächtigungsgrundlage des § 6 StVG zu verlassen. Die wesentlichen Grundgedanken der einschlägigen Entscheidung des BVerwG vom 28.05.1998 im Hinblick auf eine restriktive Handhabung bei der Ausweisung von Anwohnerparkzonen gelten weiterhin auch bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Bewohnerparkzone. Einen wesentlich größeren Spielraum der Kommunen bei der Ausweisung dieser Zonen sehe ich daher nicht. Dies gilt auch dann, wenn die Kommunen in den Bewohnerparkzonen das Mischungsprinzip anwenden. Hier ist dann sorgfältig zu untersuchen, ob es in seinen konkreten Auswirkungen geeignet ist, die ungerechtfertigte Bevorzugung von Anwohnern zu vermeiden.

# Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs

## – Tempo 30? - Parken - Wirtschaftsverkehr –

Werner Leonhardt, Beigeordneter der Landeshauptstadt Düsseldorf

### *Einleitung*

Für den Erfolg eines modernen Verkehrsmanagements einer jeden Kommune - gleichgültig ob Großstadt oder Luftkurort - kommt es zwingend darauf an, dass vom Grundsatz her jede getroffene Verkehrsmaßnahme für den Bürger nachvollziehbar und somit einsehbar ist. Nur bei einer möglichst hohen Akzeptanz haben Verkehrsmaßnahmen auf Dauer Bestand und können dann im übrigen auch sachgerecht überwacht werden. Zwangsmaßnahmen oder gar ideologisch gefärbte Verkehrseingriffe – in welcher Richtung auch immer – schaden einer Stadt auch hinsichtlich ihrer Wettbewerbsposition gegenüber den umliegenden Gemeinden. So werden z. B. künstlich verlängerte Rotphasen an Lichtsignalanlagen kaum zur Folge haben, dass Autofahrer verstärkt auf den öffentlichen Personennahverkehr umsteigen. Der Großteil der Autofahrer - vor allem die auswärtigen Besucher - werden vielmehr eine solche Stadt meiden und statt dessen Einkaufszentren auf der grünen Wiese aufsuchen, wo zudem auch noch umsonst geparkt werden kann. Es dürfte jedem klar sein, welcher Schaden dadurch einer Kommune sowohl im Hinblick auf urbane Lebensqualität und Angebotsvielfalt als auch unmittelbar in finanzieller Hinsicht zugefügt wird. Gleiches wäre bei einer Freigabe aller innerstädtischen Parkflächen zu befürchten. Berufspendler würden sowohl den Kunden/Besucher von Handels-, Dienstleistungs- und Kultureinrichtungen als auch den Innenstadtbewohner verdrängen und damit die angestrebte Urbanität verhindern.

### *Parken*

Kaum ein Verkehrsthema beschäftigt unsere Bürgerinnen und Bürger mehr als das Parken und die damit verbundenen Auswirkungen. Obwohl längst allgemein anerkannt ist, dass der Parkraum in den Innenstädten aus Gründen der Umschlaghäufigkeit bewirtschaftet werden muss, spielt dennoch die Höhe der Parkgebühren eine entscheidende Rolle. Es ist nicht mehr angesagt, hier den Höchstsatz der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr auszuschöpfen. Es kommt heute vielmehr darauf an, die Parkgebühren räumlich so zu differenzieren und zeitlich so zu staffeln, dass sich der örtliche Einzelhandel im Wettbewerb mit den Umlandgemeinden auch weiter-

hin behaupten kann. Es müssen - wie z.B. in Düsseldorf - Möglichkeiten gefunden werden, durch eine besonders attraktive Gebührenpauschale auch die bisher eher kundenschwachen Morgenstunden im Einzelhandel zu beleben und das tägliche Verkehrsaufkommen dadurch etwas zu entzerren.

Darüber hinaus ist auch der Parkplatzmangel für Anwohner der Innenstädte offensichtlich. Hier muss durch geeignete Maßnahmen einer Stadtfucht und der dadurch bewirkten Verödung von Innenstädten entgegengewirkt werden. Bereits im Jahre 1998 hat sich herausgestellt, dass die bis dahin von vielen Gemeinden eingerichteten Anwohnerparkzonen nicht rechtskonform waren. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar das Anwohnerparken nicht generell für rechtswidrig erklärt, sondern lediglich die Umsetzung in einer bestimmten Großstadt. Es hat allerdings mit seiner Definition des Begriffs „Anwohner“ eine am Anliegerbegriff orientierte straßenbezogene Interpretation vorgenommen und die damit dem verkehrsplanerischen Instrument der Anwohnerparkzonen zugrundeliegende quartiersbezogene Interpretation - wie sie das Oberverwaltungsgericht Münster bisher vorgenommen hatte - verworfen. Es wurde deutlich, dass der Begriff des Anwohners eine enge räumliche Verbindung zwischen Wohnung und Pkw-Abstellort verlangt. Ferner geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass die mosaikartige, flächendeckende Überspannung des ganzen Innenbereichs einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG gedeckt ist.

Ich mache an dieser Stelle keinen Hehl daraus, dass mir die früheren Ausweisungen von reinen Anwohnerparkgebieten nicht bedarfs- und praxisgerecht erschienen und ich mich bereits 1996 veranlasst sah, diese Regelungen zumindest versuchsweise zu ändern. Ausschlaggebend hierfür waren die vielen Anwohnerparkplätze, die werktags wegen der berufsbedingten Abwesenheit der Anlieger frei blieben und die von keinem anderen - nicht einmal gegen Entgelt - benutzt werden durften. Dies hatte zur Folge, dass besonders dem Wirtschaftsverkehr dringend benötigter und tatsächlich nutzbarer Parkraum entzogen wurde; auch Besucher der Anwohner hatten - nicht einmal für kurze Zeit - die Möglichkeit, ihr Fahrzeug legal zu parken.

Als geeignetes Instrumentarium für Düsseldorf hat sich die sog. Doppelnutzung des Parkraums herausgestellt, die Ende 1998 flächendeckend im erweiterten Innenstadtbereich umgesetzt worden ist. Durch die damit verbundene Bewirtschaftung von Anwohnerparkzonen wird erreicht, dass dem ebenfalls erwünschten Wirtschafts-, Einkaufs- und Besucherverkehr Kurzzeitparken auf von Anwohnern nicht genutzten Flächen ermöglicht wird. An Instrumentarien stehen hierfür sowohl der Parkscheinautomat als auch die

Parkscheibe zur Verfügung. Welche der beiden Möglichkeiten gewählt wird, sollte von den speziellen Bedürfnissen vor Ort abhängig gemacht werden.

Aus den Düsseldorfer Erfahrungen der letzten Jahre ist im übrigen anzuraten, das Hauptverkehrsstraßennetz, das die Strecken mit erheblichem Durchgangsverkehr, mit überwiegendem Gewerbeverkehr und mit ÖPNV umfaßt, von einer Doppelnutzung freizuhalten. Auf den Seitenstreifen der Hauptverkehrsstraßen muss das Parken für jedermann - ggfs. ergänzt durch eine Parkraumbewirtschaftung - zulässig sein, ohne dass diese Stellplätze von Fahrzeugen der Anwohner über einen längeren Zeitraum blockiert werden können. Diese Strecken dienen überwiegend den Belangen des Wirtschaftsverkehrs und der Besucher. Von daher ist es auch weiterhin unumgänglich, dort bedarfsgerecht Ladezonen und Parkmöglichkeiten für jedermann einzurichten.

Letztlich ist den Städten und Gemeinden auch zu empfehlen, die Zweckmäßigkeit evtl. bestehender Stellplatzeinschränkungsatzungen für private Bauvorhaben kritisch zu hinterfragen, da dies den Nachfragedruck von Berufsspendlern auf Parkplätze im öffentlichen Straßenraum reduziert. Öffentlicher Parkraum ist und bleibt Mangelware. Daher ist es zu begrüßen, wenn zusätzliche Abstellmöglichkeiten durch private Investoren geschaffen werden, zumal damit positive Auswirkungen für den fließenden Verkehr verbunden sein dürften. Auch ein Umsteigen auf den ÖPNV in bemerkenswertem Umfang ist mit dem Instrumentarium der Stellplatzeinschränkungsatzung nicht zu erreichen, wie sich in der Praxis herausgestellt hat.

Zusammenfassend halte ich fest, dass es den Städten und Gemeinden auch weiterhin selbst überlassen bleiben muss, ob und in welcher Form sie ein Parkraum-Management organisieren. Zur rechtlichen Verankerung dieser bedarfsorientierten Auswahlmöglichkeiten ist es erforderlich, durch Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG die erforderliche Ermächtigung zu schaffen und in § 45 Abs. 1 b Satz 1 StVO und in der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift folgende Regelungen vorzusehen:

- Ersetzung des Begriffs Anwohner durch Bewohner,
- Öffnungsklausel zur Zulassung der Doppelnutzung,
- Zulässigkeit von Gebietsgrößen auch über 1000 m,
- keine Festlegung des Anteils der Nichtanwohnerparkplätze durch den Verordnungsgeber.

### *Tempo-30-Zonen*

Die gleiche praxisorientierte Bewertung wie beim Bewohnerparken sollte auch bei der Einrichtung von Tempo-30-Zonen vorgenommen werden. Die

gesetzliche Innerortshöchstgeschwindigkeit nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO bleibt unverändert bei 50 km/h. Die Möglichkeit, abseits der Hauptverkehrsstraßen Tempo-30-Zonen einzurichten, wird jedoch durch den vorliegenden Verordnungsentwurf wesentlich erleichtert. Andererseits benennt die Verordnung nunmehr ausdrücklich die wesentlichen Voraussetzungen und Ausschlusskriterien für die Anordnung solcher Zonen. Dadurch wird erreicht, dass hier kein „verkehrspolitischer Spielball“ für die Städte und Gemeinden entsteht, mit dem nach Gutdünken umgegangen werden kann. Nach wie vor kann Tempo 30 nicht für das gesamte Stadtgebiet, sondern nur als Zonenregelung angeordnet werden. Durch die wiederkehrende Zonenbeschilderung erhöht sich außerdem der Wahrnehmungseffekt bei den Kraftfahrern.

Darüber hinaus ergeben sich für mich folgende Forderungen:

- Das innerörtliche Hauptverkehrsstraßennetz ist als Vorfahrtsstraßennetz von Tempo-30-Zonenregelungen auszunehmen.
- Dieses Netz muss leistungsfähig sein und sowohl den Bedürfnissen des Wirtschaftsverkehrs als auch des öffentlichen Personennahverkehrs voll entsprechen. Auch der öffentlichen Sicherheit (Rettungswesen) ist vorrangig Rechnung zu tragen.
- Zu einem solchen Netz müssen auch Straßen mit erheblichem Durchgangsverkehr gehören.
- Die Einrichtung von Tempo-30-Zonen muss einsehbar und nachvollziehbar sein. Nur dann werden auch die entsprechenden Maßnahmen der Verkehrsüberwachung akzeptiert. Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen müssen daher vorrangig dem Schutz von Wohngebieten dienen, in denen anerkanntermaßen auch die meisten Schulen und Kindergärten liegen und wo auch ansonsten sehr oft mit spielenden Kindern gerechnet werden muss. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass solche Regelungen in Gewerbe- oder Industriegebieten grundsätzlich nicht in Betracht kommen können.
- Das Hauptverkehrsstraßennetz und die Tempo-30-Zonen müssen auf der Grundlage der örtlichen Gesamtverkehrsplanung durch formalisierten Beschlussakt der Gemeindevertretung festgelegt werden.

Der vorliegende Verordnungsentwurf will durch weitere Anordnungen und Merkmale ein weitestgehend einheitliches Erscheinungsbild der Straßen innerhalb einer solchen Zone sicherstellen. Es handelt sich hier beispielsweise um die grundsätzliche Vorfahrtregel „Rechts-vor-Links“, den Verzicht auf die Neuerrichtung von Lichtzeichenanlagen, Fahrstreifenbegrenzungen, Leitlinien sowie benutzungspflichtige Verkehrsanlagen und die Entbehrlichkeit von baulichen Veränderungen wie Einbau von Schwellen. Statt dessen lässt der Entwurf in der Regel Verengungen des Fahrbahnquer-

schnittes – wenn sie denn erforderlich sind – durch Markierung von Parkständen und Sperrflächen ausreichen.

Dieses Konzept entspricht m. E. auch den Belangen des Wirtschaftsverkehrs. Durch die Aufhebung der generellen Pflicht und damit des Zwangs zu baulichen Maßnahmen entlastet es darüber hinaus die Städte und Gemeinden finanziell und vermeidet städtebaulich problematische Eingriffe in den öffentlichen Raum.

Zur Verwirklichung dieses Modells müsste § 45 Abs. 1 b StVO um folgende Regelungen ergänzt werden:

- Initiativrecht der Gemeinde gegenüber der anordnenden Straßenverkehrsbehörde,
- Möglichkeit der flächendeckenden Anordnung abseits der Vorfahrtstraßen,
- keine Festlegung von baulichen oder über die Beschilderung hinausgehenden verkehrstechnischen Erfordernissen.

Für Düsseldorf könnten die geplanten Neuregelungen durchaus zur Folge haben, dass sich die Anzahl der ausgewiesenen Tempo-30-Zonen reduzieren wird, was aber letztlich auch mit einer Erhöhung der Akzeptanz von Tempo 30 in den verbleibenden Zonen einhergehen wird. Auch andere Städte und Gemeinden werden aufgerufen sein, in Kürze ihr Zonenkonzept kritisch zu überprüfen und neu zu definieren.

### *Wirtschaftsverkehr*

In meinen bisherigen Ausführungen habe ich mehrfach die Belange des Wirtschaftsverkehrs angesprochen. Ich bin in der Tat der Auffassung, dass eine möglichst reibungslose Abwicklung dieser Verkehrsart jetzt und auch zukünftig sichergestellt werden muss. Es handelt sich insoweit nicht um eine einseitige Forderung von Handel und Gewerbe, sondern um eine Notwendigkeit im Interesse der zu versorgenden Bevölkerung.

In diesem Zusammenhang hat es sich in Düsseldorf als hilfreich herausgestellt, auch bei verkehrlichen Maßnahmen Abstimmungen u.a. mit der Industrie- und Handelskammer und dem Einzelhandelsverband vorzunehmen. Hieraus haben sich in den vergangenen Jahren z.B. folgende Feststellungen ergeben:

- kein Bewohnerparken auf dem gesamten Hauptverkehrsstraßennetz,
- konsequente Einführung der Doppelnutzung für alle Bewohnerparkgebiete,
- Verzicht auf Tempo 30 auf allen Straßen mit gehobener Verkehrsbedeutung.

Aus diesen Abstimmungen können sich jedoch auch noch weitere Maßnahmen ergeben, wie z. B.

- Verzicht auf eine Busspur zugunsten einer signaltechnischen Förderung,
- Verlegung eines Radweges von einer Hauptverkehrsstraße in eine parallele Nebenstraße,
- Beschleunigung des Warenumschlags durch zentrale Ladezonen zur Verhinderung des „Zweite-Reihe-Parkens“.

Bisher bestehen nur vereinzelte gesetzliche Vorgaben, die Abstimmungsverfahren mit Wirtschaftsverbänden über Verkehrskonzepte vorsehen, beispielsweise im B-Plan-Verfahren. Die Bedeutung der Sache macht es aber erforderlich, den Gesetz- und Verordnungsgeber zu weitergehenden diesbezüglichen Regelungen aufzufordern. Denkbar wäre die Übernahme des Wirtschaftsverkehrs als öffentlicher Belang in das Bauplanungsrecht sowie die Regelung des Anhörungs- und Abstimmungsverfahrens in untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen.

Soweit rechtlich mögliche Regelungen noch ausstehen oder bestimmte Bereiche einer solchen Regelung nicht zugänglich sein sollten, sind alle Beteiligten aufgerufen, ihre Interessen in Kooperationsgremien, die auf örtlicher Ebene einzurichten sind, einzubringen. Auf diese Weise können im Rahmen von Stadtmarketing und City-Logistik-Konzepten alle den Wirtschaftsverkehr tangierenden Bau- und Verkehrsplanungen abgestimmt werden.

### *Verkehrsüberwachung*

Abschließend einige Gedanken zur Verkehrsüberwachung, die in angemessenem Umfang bestehen bleiben muss, damit die grundsätzlichen „Spielregeln“ für den ruhenden Verkehr, insbesondere im Interesse des Fließverkehrs, auch eingehalten werden:

Es ist deutlich geworden, dass Verkehrsüberwachung im Prinzip nur bei solchen Maßnahmen funktioniert, deren Sinn und Zweck auch nachvollzogen werden kann, so beispielsweise bei der Freihaltung von Ladezonen für den Wirtschaftsverkehr. Damit die insoweit notwendige Verkehrsüberwachung nicht ausschließlich zu Lasten der städtischen Ordnungsbehörde geht, wäre die Polizei - soweit länderbezogen nicht bereits geschehen - wiederum verstärkt in diese Aufgabe mit einzubeziehen. Für NRW bedeutet dies, dass das Polizeiorganisationsgesetz (POG NW) zur Verdeutlichung dahingehend ergänzt werden müsste, dass § 11 POG ausdrücklich sowohl auf den fließenden als auch auf den ruhenden Straßenverkehr Bezug nimmt.

Auf der anderen Seite müssen die Ordnungsbehörden in besonderen Lagen - beispielsweise zur Bewältigung eines Verkehrschaos vor und nach Massenveranstaltungen - auch Befugnisse zur Regelung des fließenden Verkehrs erhalten, um Präsenzdefizite der Polizei zu kompensieren. Ich denke hier beispielsweise an zugefahrene Kreuzungen im Messe- und Stadionverkehr und den Schutz von veranstaltungsnahen Wohngebieten vor auswärtigem Parksuchverkehr. Hierzu müsste - soweit es Nordrhein-Westfalen betrifft - § 48 Abs. 3 Satz 1 des Ordnungsbehördengesetzes entsprechend ergänzt werden. Allerdings muss in der Diskussion um dieses Thema deutlich werden, dass die grundsätzliche Zuständigkeit der Polizei gewahrt bleibt und sie sich nicht unter Hinweis auf eine solche Ergänzungsregelung aus den Überwachungsaufgaben noch weiter als bisher zurück ziehen darf.

Eine solche gesetzlich geregelte gegenseitige Unterstützung würde zu erheblich verbesserten Verkehrsabläufen beitragen und damit eines der Hauptprobleme des Innenstadtverkehrs – nämlich den allgegenwärtigen Stau – wirksam entschärfen.

# Aktuelle Rechtsfragen des Stadtverkehrs

## – Städtischer Wirtschaftsverkehr –

Dr. Alex Schindler, Leiter der Rechtsabteilung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., Frankfurt/Main

### *Stadtentwicklungsziel „belebte Innenstadt“*

Die Verödung der Innenstädte ist ein Phänomen, dem die Stadtentwicklungspolitik seit Jahrzehnten entgegensteuert. Eine lebendige Stadt, das heißt, eine belebte Innenstadt und vitale Stadtteile, ist das Ziel. Dabei ist deutlich, dass eine lebendige Stadt ein attraktives Warenangebot und damit einen vielfältigen Handel braucht. Umgekehrt trägt und beeinflusst der Handel einen wesentlichen Teil des urbanen Lebens. Dies gilt auch für den Verkehr, ohne den ein Handel schlechterdings nicht funktionieren kann. Da das Verkehrsaufkommen im Gütertransport in Deutschland zu 85 %, im innerstädtischen Bereich aber nahezu vollständig auf der Straße befördert wird, müssen sich die kommunalen Planungsstellen mit der Frage des Wirtschaftsverkehrs zur Versorgung von Handel und Bevölkerung, aber auch von innerstädtischen Baustellen befassen. Dabei stellt sich vielfach die Frage, ob die vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bereitgestellten Instrumente ausreichen und an welchen Stellen dieses Instrumentarium zur Verteilung der knappen innerstädtischen Verkehrsflächen nachbesserungs- oder erweiterungsbedürftig ist.

### *Definition des städtischen Wirtschaftsverkehrs*

Wenn wir den Wirtschaftsverkehr beleuchten, so wird darunter im folgenden der Verkehr mit Lastkraftwagen von mehr als 3,5 t zulässigem Gesamtgewicht zur Versorgung des innerstädtischen Handels, zur Versorgung der Bevölkerung und zur Versorgung und Entsorgung innerstädtischer Baustellen verstanden. Nicht zum Wirtschaftsverkehr werden in diesem Zusammenhang Fahrten der Bevölkerung in die Städte im Pkw zum Zwecke des Einkaufens gezählt, obwohl auch diesen Fahrten wirtschaftliche Motive zugrunde liegen.

Leider gibt es kein ausreichendes Datenmaterial über den innerstädtischen Wirtschaftsverkehr. Die Verkehrsleistungsstatistik unterscheidet lediglich in Fernverkehr, Regionalverkehr (150 km) und Nahverkehr (bis 50 km). 70 % der gesamten Warenmenge werden im Nahverkehr transportiert. Das macht eine geschätzte Menge von jährlich 2,1 Mrd. Tonnen aus, wobei

auf den innerstädtischen Wirtschaftsverkehr ein wesentlich geringerer, aber nicht zu quantifizierender Teil entfällt.

*Städtischer Wirtschaftsverkehr im Spannungsfeld zwischen  
Notwendigkeit und Belästigung*

Der Wirtschaftsverkehr in den Städten lässt sich unter zwei gegenläufigen Prämissen betrachten:

- Der innerstädtische Wirtschaftsverkehr ist notwendig.
- Der innerstädtische Wirtschaftsverkehr ist lästig und störend.

In den vergangenen zwei bis drei Dekaden war ein gewisser Primat für die zweite Prämisse erkennbar. Als man in den 60er Jahren erkannte, dass die bis dahin propagierte „autogerechte Stadt“ als Stadtentwicklungsziel nicht länger haltbar war, kam es zum großen Umschwung hin zu einer fußgänger- und radfahrerfreundlichen Stadt. Dieser Paradigmenwechsel wurde mit einer Reihe von Maßnahmen vollzogen. Das Straßenverkehrsrecht hat mit der Einführung der Fußgängerbereiche und der verkehrsberuhigten Bereiche mit der Ermächtigungsnorm in § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG und der darauf beruhenden Regelungen und Zeichen seinen Beitrag geleistet. Den Straßenverkehrsbehörden sollte es überlassen bleiben, wie der verbleibende Verkehr in diesem Bereich im Vollzug der grundsätzlichen städteplanerischen Entscheidung zur Einrichtung eines Fußgängerbereichs oder eines verkehrsberuhigten Bereichs zu regeln ist. Begleitend wurden bauliche Maßnahmen vorgenommen, etwa die künstliche Verengung von Fahrstreifen und „Möblierung“ von Straßen durch Poller, Blumenkübel und ähnliche Gegenstände. Durch diese Maßnahmen sowie die künstliche Brechung von Verkehrsflüssen durch spezifische Ampelschaltungen sollte wohl den Verkehrsteilnehmern die Fahrt in die Städte erschwert werden. Dahinter mag folgender Gedanke gesteckt haben: Wer sich bei der Fahrt mit dem Kraftfahrzeug in die Stadt nur noch ärgert, unterlässt das künftig und nutzt öffentliche Verkehrsmittel. Dieser Gedanke mag für wirtschaftlich motivierte Pkw-Fahrten greifen, für den Wirtschaftsverkehr im vorbeschriebenen Sinne ist er von vornherein untauglich, weil er die erste Prämisse ignoriert, dass der Wirtschaftsverkehr notwendig ist. An einer Stadtentwicklungspolitik zur Förderung attraktiver und belebter Städte wird vernünftigerweise festgehalten, weil jedes Abrücken von dieser Politik den Interessen der Bürger zuwider laufen würde. Der Handel drängt, nachdem er eine starke Tendenz in die Peripherie, d.h. in die Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“, hatte und das Zentrum des Wachstums sich dorthin verlagert hatte, wieder zurück in die Städte. Damit wird die Notwendigkeit des Wirtschaftsverkehrs im städtischen Bereich unbestreitbar. Eine kommunale

Verkehrspolitik mit Hilfe von Blumenkübeln und anderen baulichen Schikanen, die überdies mit dem Regelungsanliegen von § 32 StVO kollidieren können, und verkehrsfluss-brechenden Ampelschaltungen führt nicht weiter, weil sie den Wirtschaftsverkehr veranlasst, Schleichwege durch Wohngebiete und sonstige ungeeignete Straßen zu nutzen. Damit wird dieser Ansatz kontraproduktiv und sollte durch einen anderen ersetzt werden. Dabei soll keine grundsätzliche Abkehr vom Konzept der fußgängerfreundlichen Stadt postuliert werden. Vielmehr geht es um eine Feinjustierung in dem Sinne, dass ein Fenster geöffnet werden soll, um den unverzichtbaren städtischen Wirtschaftsverkehr im Hinblick auf Umwelt-, Verkehrssicherheits- und damit Anwohnerinteressen zu lenken und zu beschleunigen.

#### *Appell für einen neuen Ansatz: Maßnahmen zur Beschleunigung*

Eine Fahrt mit dem Lkw in die Stadt ist niemals Selbstzweck, sondern dient der Durchführung eines Transportauftrages und ist damit Dienstleistung für Wirtschaft und Bevölkerung. Die Transportleistungen sind immer Ausdruck einer abgeleiteten Nachfrage. Sie finden nur statt, wenn von den Wareninteressenten (Verkäufer/Käufer) eine Nachfrage nach den Angeboten der Transportwirtschaft ausgeht. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen weder zu einer Vermehrung von Fahrten noch von Fahrzeugen des Güterverkehrs führen. Vielmehr sollte die von den notwendigen Fahrten des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs ausgehende Belastung möglichst zurückgeführt werden mit der Zielsetzung, die Voraussetzung für eine möglichst rasche Durchführung des Transportauftrages auf möglichst sicheren Routen zu erbringen, auf dass der Lkw möglichst schnell wieder den innerstädtischen Bereich verlasse.

Hier kann das Ordnungsrecht des Straßenverkehrs einen bedeutenden Beitrag leisten. Dabei sollten keine allgemeingültigen Regelungen vorgeschrieben, sondern im Sinne der Subsidiarität den Straßenverkehrsbehörden vor Ort ein erweitertes Instrumentarium zur Förderung des Wirtschaftsverkehrs angeboten werden. Dieser Gedanke hat eine gewisse Konjunktur, wie das Anschwellen des § 45 StVO beweist.

#### *Keine dirigistischen Eingriffe, sondern Gesamtkonzept mit möglichst viel Akzeptanz aller Beteiligten*

Zunächst soll klargestellt werden, dass einer hoheitlichen Regulierung des Wirtschaftsverkehrs, etwa mit Zwangsverlagerungen in peripheren Güterverteilzentren auf kleine Auslieferungsfahrzeuge, wie dies in Amsterdam oder

auch in Helsinki praktiziert wird, nicht das Wort geredet werden soll. Auch sollte in der nachfolgend vorgeschlagenen Erweiterung des Instrumentariums der StVO kein „allein selig machendes“ Mittel gesehen werden. Die vorgeschlagenen Instrumente können helfen, beseitigen aber nicht das Problem des innerstädtischen Wirtschaftsverkehrs. Vielmehr werden die kommunalen Verkehrsplanungsstellen nicht umhin können, diese Instrumentarien in ein Gesamtkonzept einzubinden, das in einen Begründungszusammenhang mit städtebaulichen Entwicklungszielen gebracht werden muss. In vielen Städten gibt es Kooperationen zwischen Handel, Logistik- und Transportunternehmen, die als „Citylogistik“ die größtmögliche Effizienz beim Fahrzeugeinsatz zum Ziel haben. Industrie- und Handelskammern, Verbände des Verkehrsgewerbes und die Kommunalpolitik können, wie zahlreiche Beispiele in der Praxis belegen, die Entwicklung und Realisierung logistischer Lösungsansätze tatkräftig fördern. Dabei sollte auf ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz bei allen Beteiligten hingewirkt werden. Die Projekte solcher Art werden in vielen Bundesländern finanziell gefördert. So wurden im Land Nordrhein-Westfalen Fördermittel für Modellprojekte in einem Gesamtvolumen von rd. 10 Mio. DM bereitgestellt.

#### *Instrumentarien der StVO*

Die Straßenverkehrsordnung widmet dem Wirtschaftsverkehr in den Städten bisher keine Aufmerksamkeit. Die Probleme werden jedoch drängender, z.B. wegen sich verengender Zeitfenster im Wirtschaftsverkehr. Viele Städte lassen die Belieferung mit Lkw in den Fußgängerzonen nur bis gegen 11.00 Uhr zu, die Geschäfte öffnen aber zunehmend erst gegen 10.00 Uhr, weil sie abends länger offen bleiben. Es erscheint daher an der Zeit, die Problematik in der StVO aufzugreifen.

Nun zu den vorgeschlagenen Instrumentarien selbst: Ziel ist die Beschleunigung jedes einzelnen Transportvorgangs im städtischen Wirtschaftsverkehr. Dies lässt sich verwirklichen durch einen raschen Zulauf in das Zielgebiet, durch einen möglichst kurzen Aufenthalt beim Empfänger/Absender zum Zwecke des eiligen Warenumschlages und des raschen Ablaufs.

#### *Beschleunigung des Zulaufs und des Ablaufs zu/von den innerstädtischen Handelszentren*

Die Beschleunigung des Wirtschaftsverkehrs im Zulauf in die Stadtgebiete könnte durch eine Öffnung der Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse

(Verkehrszeichen Nr. 245) bewirkt werden. Im Verordnungstext zu Zeichen 245 heutiger Fassung ist geregelt, dass die Sonderfahrstreifen den Omnibussen des Linienverkehrs vorbehalten sind. Dasselbe gilt auch für Taxen, wenn dies durch das Zusatzschild „Taxi frei“ angezeigt ist, sowie für Radfahrer, für die es durch ein besonderes Zusatzschild angezeigt ist. Eine Begünstigung des städtischen Wirtschaftsverkehrs im Sinne seiner Beschleunigung wäre erreicht, wenn durch ein neu einzuführendes Zusatzschild Lastkraftwagen ab 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht ebenfalls auf diese Spur zugelassen werden könnten.

Es könnte auch daran gedacht werden, den Verkehrsfluss auf diesen Spuren durch eine besondere Lichtzeichenschaltung gegenüber dem sonstigen Individualverkehr zu beschleunigen.

Eine solche Regelung hätte auch den Effekt, Lastkraftwagen auf bestimmte Strecken zu ziehen. Dieser Gedanke von Führungskonzepten des Lkw über bestimmte Strecken könnte weiterentwickelt werden mit dem Ziel, ihn aus Gebieten mit starker Wohnbevölkerung herauszuhalten. Die Wohngebiete würden dann nur noch von solchen Lkw befahren, die tatsächlich dorthin müssen, z.B. wegen Anlieferung von Heizöl. Die Problematik von Schleichwegen ortskundiger Lkw-Fahrer könnte mit diesen Führungskonzepten entschärft werden.

Führungskonzepte könnten auch der effektiveren Bedienung und Entsorgung von innerstädtischen Baustellen dienen. Bereits bei der Planung von Bauprojekten sowohl privater als auch öffentlicher Bauträger könnten die Lkw-Fahrten von und zur Baustelle in ein Lenkungskonzept eingebunden werden. Einfacher geht dies natürlich bei öffentlichen Bauherren, die diesen Aspekt schon in die Ausschreibung aufnehmen und bei der Vergabe entsprechend gewichten können.

### *Beschleunigung des Warenumschlags*

Der Warenumschlag, das Be- und Entladen, sollte durch Ausweisung bestimmter, im Kerngebiet liegender Be- und Entladeflächen konzentriert werden. Diese Ladezonen sollten ausschließlich dem innerstädtischen Wirtschaftsverkehr zur Verfügung stehen, jedenfalls für einen bestimmten Zeitraum, und müssten daher von anderen Verkehrsnutzern freigehalten werden. Ein Modell hierzu bietet Zeichen 229, der Taxenstand, der mit dem gekreuzten (uneingeschränkten) Halteverbot nach Zeichen 283 versehen ist. Entwürfe für ein Piktogramm zur Kennzeichnung der Ladezone bestehen schon. Wenn die Ladezone in der entsprechenden graphischen Ausgestaltung als neues Zeichen in § 41 StVO eingeführt werden sollte, müsste

konsequenterweise die Ergänzung in § 12 StVO nach Absatz 1 Nr. 9 auch erfolgen.

Natürlich ist es in bestimmten Fällen unverzichtbar, dass die Lieferadresse direkt angefahren wird, wenn z. B. eine neue Ladeneinrichtung geliefert wird. Daher kann es nie allumfassende Lösungen geben.

Die Ladezonen können aus einer Vielzahl von Gründen nur in einem beschränkten Umfang eingerichtet werden. Das Bedürfnis nach raschem Warenumsatz besteht aber auch in Stadtgebieten, in denen solche Zonen nicht in dem erforderlichen Ausmaß eingerichtet werden können. Ergänzend sollte deshalb – wie im Taxi-Verkehr gemäß § 12 Abs. 4 Satz 3 StVO – auch für den Wirtschaftsverkehr das kurzfristige Halten in zweiter Reihe zum Zwecke des Be- und Entladens positiv geregelt werden. Eine generalisierende Regelung, wie sie für den Taxi-Verkehr besteht, ist sicherlich zu weitgehend. Vielerorts bleibt das Halten in zweiter Reihe zum Be- und Entladen unerwünscht. Es sollte daher nur spezifisch nach den zeitlichen und örtlichen Bedürfnissen zugelassen werden können. Bereits heute wird das Halten in zweiter Reihe in vielen Kommunen geduldet. Diese örtlich und zeitlich sehr unterschiedlich gehandhabte Duldung sollte „kanalisiert“ werden auf die Bereiche und die Zeiten, in denen es notwendig und sinnvoll ist.

### *StVO als Verkehrsflächen-Nutzungsverordnung?*

Mit der Aufnahme dieser Vorschläge in die StVO würde die Verordnung weiter in Richtung auf eine „Verkehrsflächennutzungs-Verordnung“ geschoben werden. Denn eindeutig würden mit diesen Vorschlägen bestimmte Verkehrsflächen einer bestimmten Fahrzeugart vorrangig zugewiesen werden. Die Ermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG beschränkt aber die StVO auf die „zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“. Ein „Verkehrsflächen-Nutzungsplan“ ist darunter nicht ohne weiteres zu subsumieren, wohl aber schließt der Gedanke von Sicherheit und Ordnung durchaus die Förderung der Flüssigkeit und der Leichtigkeit des Verkehrs ein. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass auf dem Verkehrsgerichtstag 1994 Prof. Steiner den weitgehenden Abschied von dem Grundkonzept der StVO als einer grundsätzlich präferenz- und privilegienfreien Ordnung eingeläutet hat. Dies sei der Preis für eine tendenziell umfassende hoheitliche Verteilung des knappen Verkehrsraumes. Die Rahmenbedingungen für eine veränderte Abwicklung des Güterverkehrs im städtischen Verkehrsraum mit dem Ziel einer Beschleunigung der Umschlagsvorgänge sollten an der

Ermächtigung nicht scheitern. Angebote für derartige Regelungen sollten in die StVO eingestellt werden, über deren Annahme die kommunalen Entscheidungsträger, zwar nicht im Rahmen der Kommunalhoheit, sondern als Auftragsverwaltung, aber doch unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, befinden können.

# Verkehrsunfall als Arbeitsunfall

- Haftungsausschluß und Regreß –
- Gemeinsame Betriebsstätte –
- Grobe Fahrlässigkeit –

Klaus Gamperl, Hauptabteilungsleiter, Versicherungskammer Bayern, München

## *I. Haftungsprivileg gem. §§ 104 ff. SGB VII im Kontext zu den Haftungsnormen*

Warum verursacht der Haftungsausschluss des Arbeitgebers bzw. des Arbeitskollegen und auch anderer Personen in den §§ 104 ff. SGB VII solche Schwierigkeiten? Könnte es nicht daran liegen, dass er in einem Gesetz normiert war und ist, das für die Mehrzahl aller Rechtsanwender peripher erscheint? Im Studium wurde man nur ganz am Rande mit der Reichsversicherungsordnung konfrontiert, und das Sozialrecht ist auch in der heutigen Juristenausbildung noch ein Stiefkind. Wenige Studenten und Referendare entschließen sich für das Wahlfach Sozialrecht, dabei sind über die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung die übergroße Mehrzahl vom Sozialrecht betroffen, im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung sogar jeder, wenn er in Situationen gerät, in denen er beitragsfrei mitversicherte Person ist. Es besteht im Zusammenhang mit dem Thema dieses Arbeitskreises auch kein Grund, über diese Tatsache der stiefmütterlichen Behandlung des Sozialrechts zu lamentieren. Aber der Umstand, dass ein zivilrechtlicher Haftungsausschluss in einem Gesetz normiert ist, das nicht unbedingt zum juristischen Allgemeingut gehört, hat sicher mitgewirkt, dass eine verästelte Rechtsprechung zu Umfang und Auswirkung des Haftungsausschlusses entstanden ist. Ganz allgemein fällt auf, dass der im Sozialgesetzbuch normierte Haftungsausschluss der §§ 104 ff. SGB VII auf einen inneren Widerstand stößt. Der eine oder andere mag sich in die Situation eines Unfallopfers hineinversetzen und empfindet es als unbillig, dass der Unfallverursacher nicht den üblichen Schadensersatz leisten soll. Wenn wir jedoch einmal ganz cursorisch über das Schadensersatzrecht hinwegsehen - es gibt nirgendwo den Rechtssatz: Wo ein Schaden, da ein Ersatz.

Auch der allseits bekannte § 823 BGB macht seine Einschränkungen und ersetzt z. B. einen reinen Vermögensschaden nur dann, wenn ein Schutzgesetz verletzt wurde. Wurde kein Schutzgesetz verletzt, muss der Geschädigte einen möglicherweise sehr hohen Vermögensschaden selbst tragen. Auch Drittschäden werden nur im Fall der Tötung ersetzt und auch hier nur ganz eingeschränkt. Der Schadenersatz ist auf die Bestattungskosten und den Unterhaltsschaden beschränkt. Weitere Schäden sind nicht ersatzfähig. Auch

sind Schäden, die im Zustand der Bewusstseinsstörung verursacht werden, grundsätzlich nicht zu ersetzen. Auf das nicht vorgesehene Schmerzensgeld und die Höchsthaftungssummen in anderen Haftungsgesetzen will ich gar nicht eingehen.

Fest steht jedoch, dass der Gesetzgeber immer schon differenziert hat, ob und in welchem Umfang Schadensersatz zu gewähren ist; der Gesetzgeber hat immer Geschädigten und Schädiger bei der Regelung des Schadensersatzanspruches im Auge gehabt. Der Geschädigte sollte einen angemessenen Ausgleich erhalten, der Schädiger sollte vor ausufernden Schadensersatzansprüchen geschützt werden. Vielleicht täten wir alle uns mit den Regelungen in den §§ 104 ff. SGB VII erheblich leichter, wenn sie bei den §§ 823 ff. BGB angesiedelt wären.

## *II. Änderungen bei der Entsperrung des Haftungsprivilegs*

Durch die Einführung der §§ 104 ff. SGB VII ist das Haftungsprivileg der Unternehmer und der - pauschal gesagt - Kollegen untereinander formal abgeändert worden. Geblieben ist die Haftung bei einer Vorsatztat. Früher jedoch entfiel die Haftungsbefreiung bei der „Teilnahme am allgemeinen Verkehr“. Jetzt soll die Haftungsbeschränkung dann wegfallen, wenn der Versicherungsfall auf einem nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 - 4 SGB VII versicherten Weg herbeigeführt wurde.

Folgendes Beispiel:

Ein Unternehmer holt einen Mitarbeiter von zu Hause mit seinem PKW ab und bringt ihn zu einer Baustelle, an der Arbeiten zu verrichten sind. Er kommt wegen überhöhter Geschwindigkeit von der Fahrbahn ab und fährt in den Graben.

Der Mitarbeiter wird verletzt.

Nach altem Recht hätte der Mitarbeiter keinen Anspruch auf Schadensersatz, da sich der Unfall nicht bei der Teilnahme am allgemeinen Verkehr ereignete, sondern betrieblicher Verkehr vorlag.

Streitig war bis vor kurzem, inwieweit alle Wege, die unter § 8 Abs.2 Nr. 1 bis 4 SGB VII objektiv zu subsumieren wären, zu einer Entsperrung der Haftung führen. Wollte man nur darauf abstellen, ob ein Weg von und nach dem Ort der Tätigkeit nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII vorliegt, müßte eine Prüfung, ob die Zurücklegung dieses Weges nicht bereits zu einer versicherten Tätigkeit zu rechnen ist, unterbleiben. Dies würde allerdings bedeuten, dass man bei der Beurteilung, ob ein Wegeunfall im Sinn des § 104 Abs. 1 SGB VII vorliegt, den sozialrechtlichen Kontext verlassen müßte; denn § 8

SGB VII unterscheidet eben zwischen der Frage, ob ein Arbeitsunfall oder ein versicherter Wegeunfall vorliegt. Letztlich liefe dies auf eine unterschiedliche Auslegung des Begriffs eines Wegeunfalles hinaus, je nachdem, ob eine sozialrechtliche oder zivilrechtliche Betrachtungsweise vorliegt. Solche unterschiedlichen Begriffsdefinitionen je nach Rechtsgebiet bereiten jedoch erhebliches Unbehagen. Als negatives Beispiel kann die eigene Begrifflichkeit im Arbeitsrecht zur einfachen, mittleren und groben Fahrlässigkeit unseligen Angedenkens dienen.

Die Vertreter der Auffassung, dass alle Wege von und zur Arbeitsstätte unabhängig, ob es sich um betriebliche Tätigkeiten handelt, zur Entsperrung der Haftung führen, stützen sich u. a. auf die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf, wonach eine Haftung im Bereich der Betriebswege nicht mehr eintreten solle. Diese amtliche Begründung ist jedoch nicht sehr ergiebig und sollte sehr mit Vorsicht betrachtet werden; um einen solchen Systembruch zu rechtfertigen, nämlich eine spezielle zivilrechtliche und sozialrechtliche Betrachtungsweise, reicht sie meines Erachtens nicht aus.

Wir sollten uns bei der Definition, ob ein Wegeunfall vorliegt, an das Bundessozialgericht halten, das in seiner Entscheidung vom 14. Dezember 1999 (Az.: B 2U 3/99 R) ausdrücklich feststellt, dass die zur Reichsversicherungsordnung ergangene Rechtsprechung zur rechtlichen Beurteilung von Arbeits- und Wegeunfällen im wesentlichen weitergilt. Damit ist für die Frage, ob ein Arbeitsunfall im Sinn von § 8 Abs.1 SGB VII oder ein Wegeunfall nach § 8 Abs.2 Nr.1 bis 4 SGB VII vorliegt, weiter darauf abzustellen, ob sich ein betriebliches oder „normales Risiko“ verwirklicht hat. Folgerichtig hat deshalb der dritte Senat des BGH in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 2000 Az. III ZR 39/00 (r+s 2001, 28) die sogenannten Hol- und Bringfälle, wie unser Beispielfall einer ist, nicht als Wegeunfälle angesehen. Der BGH verweist darauf, dass der Gesetzgeber eine dem bisher geltendem Recht entsprechende Regelung habe schaffen wollen und dass sehr wohl zwischen Wegen nach § 8 Abs.2 Nr. 1 – 4 SGB VII und Betriebswegen, die nach § 8 Abs.1 SGB VII zur versicherten Tätigkeit gehören, zu unterscheiden ist. Der vom Arbeitgeber angeordnete oder durchgeführte Transport von Mitarbeitern zur Betriebsstätte ist demnach dem betrieblichen Risiko zuzurechnen, mit der Folge, dass Haftungsbefreiung eintritt.

### *III. Schülerunfälle mit dem gemeindlichen Schulbus*

Wie wirkt sich die Neuregelung der §§ 104 ff. SGB VII auf Verkehrsunfälle mit gemeindlichen Schulbussen aus?

a) Kommunen

Bei öffentlichen Schulen ist die Kommune Sachkostenträger und damit über die Legaldefinition des § 136 Abs. 3 Nr. 3 SGB VII gegenüber den Schülern als Unternehmerin zu betrachten. Nach dem soeben angeführten Urteil des BGH vom 12. Oktober 2000 liegt kein Wegeunfall vor, wenn die Schule im Rahmen des Schulprogramms die Fahrten von Schülern so organisiert, dass der Transport der Schüler in den Schulbetrieb eingegliedert ist. Die Kommune als Unternehmerin ist damit von der Haftung befreit. Dies gilt nach dem Urteil des BGH auch dann, wenn die Schüler von Sammelpunkten aus zur Schule transportiert werden.

Es wird also im Einzelfall bei der Frage, ob ein Wegeunfall vorliegt, darauf abzustellen sein, dass der Transport zur Schule in den Schulbetrieb integriert ist. Ob dies beim normalen Schulbus der Fall ist, der häufig mehrere Schulen anfährt und vom Schulplan meist unberührt ist, ist eher zweifelhaft.

Soweit es sich um Wegeunfälle handelt, ist die Haftung gegenüber den Kommunen als Unternehmer gemäß § 104 Abs. 1 entsperret. Gemäß § 104 Abs. 3 SGB VII muss sich der Geschädigte jedoch die Leistungen der Unfallversicherung anrechnen lassen. Ein Anspruchsübergang gemäß § 116 SGB X findet nicht statt.

b) Schulbusfahrer

Wie sieht es nun aus mit der Haftung des Fahrers eines gemeindlichen Schulbusses?

§ 105 Abs. 1 SGB VII greift in diesem Fall nicht ein, da bei dieser Regelung auf denselben Betrieb abgestellt wird. Denn Betrieb ist weniger als Unternehmen. Ein Unternehmen kann sehr wohl mehrere Betriebe unterhalten. Bei einer Kommune mit ihren vielfältigen Einrichtungen ist dies augenfällig. Der von der Gemeinde angestellte Busfahrer gehört jedoch in der Regel nicht dem Betrieb Schule, sondern einer anderen gemeindlichen Einrichtung, nämlich den Verkehrsbetrieben, an. Damit ist § 106 Abs. 1 Nr. 3 SGB VII heranzuziehen. Für den Bereich des Lehrens und Lernens hat der Gesetzgeber den engeren Begriff des Betriebes des § 105 SGB VII zugunsten des weiteren Begriffes „Unternehmen“ verlassen. Als Unternehmen i.S.d. § 106 Abs. 1 Nr. 3 SGB VII kann nur die gesamte gemeindliche Organisation in ihren vielfältigen Ausprägungen betrachtet werden. Die Wirkung der Haftungsbefreiung erstreckt sich damit nach dem Wortlaut des Gesetzes auf die Ansprüche der Schüler gegenüber allen sonstigen Betriebsangehörigen der Kommune. Das heißt, dass die Mitarbeiter verschiedener kommunaler Einrichtungen grundsätzlich haftungsprivilegiert gegenüber den Schülern sind (vgl. Leube, VersR 2000, 948, 951), aber auch

die Schüler gemäß § 106 Abs. 1 Nr. 2 SGB VII haftungsprivilegiert gegenüber kommunalen Bediensteten, soweit es sich um schulbezogene bzw. betriebliche Tätigkeiten handelt. Für unseren Schulbusfall mag man dies als rein akademischen Streit betrachten, wenn es sich, wie meist, um einen Wegeunfall handelt. Es tritt damit eine Entsperrung der Haftung ein, mit der Folge, dass die Schüler auch gegenüber dem Busfahrer Schadenersatz geltend machen können. Für den Schädiger jedoch ergeben sich positive Konsequenzen. Der Geschädigte muss sich die Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung anrechnen lassen und ein Rechtsübergang gemäß § 116 SGB X findet nicht statt. Manche möchten die in § 106 Abs. 1 Nr. 2 und 3 gewählte Formulierung - nämlich Unternehmen - für einen Irrtum des Gesetzgebers halten; da jedoch die §§ 105 und 106 SGB VII notgedrungen sehr nahe beieinander liegen, und die Formulierung gleichwohl so deutlich abweicht, sollten wir der Tugend frönen und den Gesetzgeber mit seiner Formulierung auch ernst nehmen. Wer jetzt geneigt ist, die gesetzlichen Unfallversicherer zu bedauern, weil sie mit ihren Ansprüchen leer ausgehen, so möchte ich auf meine Ausführungen zu Beginn des Vortrags zurückkommen. Unser Haftungsrecht sieht die Entschädigung des mittelbar Geschädigten grundsätzlich nicht vor. Im BGB haben wir dies allseits akzeptiert. Denken wir nur an den Schaden der Konzertagentur, deren Konzert ausfallen muss, weil der auftretende Solist verletzt wird und das Konzert kurzfristig abgesagt werden muss. In diesen Fällen nimmt man das Haftungsprivileg gegenüber dem mittelbar Geschädigten ohne weiteres hin. Warum sollten wir im Bereich der §§ 104 ff. SGB VII ff. Probleme haben?

#### *IV. Gemeinsame Betriebsstätte i.S.v. § 106 Abs. 3 SGB VII*

Bis zum Urteil des VI. BGH-Senats vom 17. Oktober 2000 VI ZR 67/00 (r+s 2001, 26) ging die Auseinandersetzung zur Frage der gemeinsamen Betriebsstätte im Sinn von § 106 Abs. 3 SGB VII hoch her. Es sollen hier keine alten Schlachten noch einmal geschlagen und soll auch keine Urteilsschelte betrieben werden; das Ergebnis ist vertretbar und man kann damit leben, auch wenn die schädigenden Unternehmen den Aufwand für die Beseitigung des Schadens sowohl über ihre Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung als auch noch über die Beiträge zur Haftpflichtversicherung tragen müssen. Gleichwohl möchte ich ein paar Worte zu dem Problem verlieren. Hier der Sachverhalt aus dem Urteil:

Der Kläger erlitt schwere Verletzungen, als er am 19. Februar 1998 auf dem Betriebshof „Pferdeturm“ der Deutschen Bahn AG in H. bei Gleis 207 von einer Rangierabteilung der Deutschen Bahn AG angefahren wurde. Er hatte für seine Arbeitgeberin, die D.-GmbH, die im Auftrag der Deutschen Bahn AG

deren Reisezugwagen reinigt, gemeinsam mit zwei Arbeitskollegen die Reinigung eines Zuges abgeschlossen. Als er auf dem Weg zu einer Müllsammelstelle einen zuvor an dem Gleis 207 abgelegten Müllsack aufheben wollte, wurde er von der Rangierabteilung erfaßt. Lokführer war der Erstbeklagte, mitfahrender Rangierleiter der Zweitbeklagte.

Der BGH hat den Begriff der gemeinsamen Betriebsstätte eher eng ausgelegt und für eine Haftungsbefreiung ein aufeinander bezogenes betriebliches Zusammenwirken mehrerer Unternehmen verlangt, mit bewusst und gewollt ineinandergreifenden und verknüpften Maßnahmen.

Da zwischen dem Verletzten und dem Lokführer kein entsprechendes Zusammenwirken stattfand, hat der BGH das Haftungsprivileg verneint.

Der Begriff der gemeinsamen Betriebsstätte hätte es sicherlich nicht erlaubt, bei der Haftungsprivilegierung die zufällige Anwesenheit am gleichen Betriebsort ausreichen zu lassen. Man hätte es im vorliegenden Fall aber sehr wohl dabei belassen können, dass die Tätigkeiten der am Schadenfall beteiligten Mitarbeiter der verschiedenen Unternehmen zielgerichtet einem ordnungsgemäßen Ablauf des Bahnbetriebes dienen.

Aber noch einmal: Die weitergehende Anforderung an eine gemeinsame Betriebsstätte durch den BGH ist in Ordnung. Ich gönne dem Verletzten sein Schmerzensgeld.

Dennoch sollten wir nicht vergessen, dass der Gesetzgeber es einerseits grundsätzlich bei der durch die Rechtsprechung gestalteten Rechtslage belassen wollte, andererseits eine Vereinfachung und Abrundung des Haftungsprivilegs bei der Auslegung anstrebte. Ansonsten hätte er es bei der alten Formulierung belassen können.

Es sollte deshalb in der Zukunft vermieden werden, an die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zu hohe Anforderungen zu stellen, damit keine entsprechend filigrane Rechtsprechung zur gemeinsamen Betriebsstätte entsteht, wie zur Eingliederung in den Unfallbetrieb. Auch der Versuch, Haftungsstreitigkeiten zu vermeiden, könnte ein hehres Ziel sein.

Auch die Auseinandersetzung zu der Frage, ob die Haftungsbefreiung auf einer gemeinsamen Betriebsstätte auch für die Unternehmen selbst gilt, sollte im Sinne der vom Gesetzgeber angestrebten Vereinfachung und Abrundung der neuen Regelungen gelöst werden. Die Gegner der Haftungsbefreiung für die Unternehmer selbst verweisen auf den Wortlaut des § 106 Abs. 3 SGB VII. Diese Regelung stellt bei der Haftungsprivilegierung nur auf die für die beteiligten Unternehmen Tätigen ab. Wenn der Gesetzgeber jedoch die Haftung der Unternehmen selbst zielgerichtet hätte offen lassen wollen, hätte es sicher andere Formulierungen gegeben. Aus dem ganzen Kontext der Regelungen

der §§ 104 ff. SGB VII ergibt sich eher, dass eine umfassende Regelung angestrebt wurde. In § 105 Abs. 2 SGB VII sind sogar Schäden nicht versicherter Unternehmer - zugegebenermaßen passiv - von der Schadensersatzpflicht ausgenommen. Der Gesetzgeber hat sich sichtlich bemüht – dahinstehen kann, ob ihm das gelungen ist –, keine sinnwidrigen Lücken offen zu lassen; dies ergibt sich auch aus der gesamten Regelung des § 106 SGB VII. Man kann durchaus davon ausgehen, dass der Gesetzgeber einfach nicht an die wenigen Anknüpfungspunkte wie § 7 StVG oder § 831 BGB gedacht hat, in denen die Unternehmen selbst haften könnten.

Da sich die Unternehmer mit ihren Beiträgen zur gesetzlichen Unfallversicherung - wenn vielleicht auch in verschiedenen - von der Haftung freigekauft haben, sollte man mit dem OLG Stuttgart (Urteil vom 02.11.1999) deshalb das Unternehmen in die Haftungsbefreiung einbeziehen. Es bietet sich ein Analogschluss bei der Anwendung des § 106 Abs. 3 SGB VII an.

#### *V. Begrenzung des Regresses bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit nach § 110 SGB VII*

Wie im alten § 640 RVO hat der Gesetzgeber in den §§ 110 ff. SGB VII einen klassischen Schadensersatzanspruch für mittelbar Geschädigte - nämlich die gesetzliche Unfallversicherung - normiert. Neu an dieser Regelung ist im wesentlichen, dass der Schadensersatzanspruch dieses mittelbar Geschädigten der Höhe nach begrenzt ist. Diese Begrenzung ist definiert durch den zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch dessen, der den Versicherungsfall erlitten hat. Das heißt also, dass die Leistungsverpflichtungen gemäß §§ 249 ff. BGB inkl. Mithaftungseinwände zu berücksichtigen sind. Wenn man diese Regelung im § 110 SGB VII so anschaut, meint man auf den ersten Blick, eine schöne und klare Regelung des Gesetzgebers vor sich zu haben. Der Wortlaut ist eindeutig, die Höhe des zivilrechtlichen Schadensersatzanspruches ist klar definierbar, eine gelungene Sache. Bei Körperverletzung gehört zum zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch auch das Schmerzensgeld, es geht nicht um einen übergegangenen Schaden, sondern lediglich um eine Obergrenze. Sollte das tatsächlich eine Regelung ohne Widerhaken sein? Mitnichten!

Stellen wir uns folgenden Fall vor:

Ein am Bein Verletzter erhält, neben Heilfürsorge und Verletztengeld während der Arbeitsunfähigkeit, zusätzlich noch eine Rente wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit. Der Verletzte übt einen Büroberuf aus, der Rente steht kein Schaden gegenüber.

Der Schadensverursacher ist der Unternehmer, der den Mitarbeiter ein Stück vor dem Werkstor mit seinem Pkw unter grob fahrlässigen Umständen niederfährt. Es handelt sich für den Verletzten um einen Wegeunfall, die Haftung ist entsperrt. Der gesetzliche Unfallversicherer nimmt wegen grober Fahrlässigkeit nach § 110 SGB VII beim Unternehmer Regress.

Die Aufwendungen des Unfallversicherers sehen wie folgt aus:

Heilfürsorge	DM 20.000,—
Verletztengeld	DM 10.000,—
Verletztenrente DM 300,— x 12 x F5	
Kapitalbetrag	DM 18.000,—
<hr/> Summe	<hr/> DM 48.000,—

Diesen Betrag fordert der Unfallversicherer vom Schädiger.

Der Schaden des Mitarbeiters soll sein

Heilbehandlung	DM 20.000,—
Verdienstausfall	DM 10.000,—
Schmerzensgeld	DM 18.000,—
<hr/> Summe	<hr/> DM 48.000,—

Würde man den Regress des Unfallversicherers nur nach den abstrakten Schadensersatzansprüchen des Verletzten bemessen, ohne auf die Übergangsfähigkeit der Leistungen des Versicherers zu achten, würde der Unternehmer zunächst DM 48.000,— an den Unfallversicherer zahlen müssen, da der Schaden des Verletzten inklusive Schmerzensgeld ebenfalls DM 48.000,— beträgt. Wenn sich dann der Verletzte wegen eines Schmerzensgeldes an den Unternehmer wendet, müsste dieser nochmals DM 18.000,— zahlen, da die Unfallversicherung auf das Schmerzensgeld nichts geleistet hat. Die Haftung ist ja entsperrt. Der Unternehmer müsste also zweimal zahlen.

Dies kann nicht sein.

Um diesen dem Schadensersatzrecht fremden Folgen zu entgehen, empfiehlt es sich, entweder die Zahlungen des Unfallversicherers für Verletztenrente auf das Schmerzensgeld anzurechnen, oder die Regelungen der §§ 116 SGB X ff. zur Übergangsfähigkeit und Kongruenz anzuwenden. Bei der Anrechnung gäbe es zusätzlich Schwierigkeiten, z. B. die, dass Schmerzensgeld eigentlich in einer Summe zu zahlen ist. Von der Möglichkeit, dass später im Lauf der Rentenzahlung doch noch ein Verdienstschaden entsteht, will ich gar nicht reden. Wenn also der Gesetzgeber beim Schadensersatzanspruch des mittelbar geschädigten Unfallversicherungsträgers die zivilrechtlichen Ansprüche des direkt Geschädigten als Messlatte benutzt, bleibt eigentlich nichts anderes übrig, als den Mechanismus der Kongruenz aus den überge-

gangenen Ansprüchen zu übernehmen, der die Brüche zwischen Sozialrecht und zivilrechtlichem Schadensersatzanspruch auszugleichen in der Lage ist. Im § 116 SGB X ist der Übergang nur für solche Sozialleistungen vorgesehen, die der Behebung des Schadens dienen. Diese Regelung auch auf die Begrenzung des Regresses nach § 110 SGB VII anzuwenden, würde die bestehenden Schwierigkeiten elegant beseitigen und die Leistungen nach Sozialrecht sowie die Forderungen aus zivilrechtlichem Haftungsrecht unvermerkt lassen. Wenn der Gesetzgeber einen Systembruch vornimmt, bleibt zur Vermeidung von weiteren Brüchen nur noch eine heilende Auslegung die der Gesetzessystematik angepaßt ist.

#### *VI. Familienprivileg beim Regress nach § 110 SGB VII*

Zum Abschluß nur noch ein paar kurze Worte zum Familienprivileg beim Regress des gesetzlichen Unfallversicherers im Fall von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit. An der Gesetzeslage hat sich gegenüber dem alten § 640 RVO nichts geändert. Wortgleich befindet sich der Absatz 2 des § 640 RVO nunmehr als Absatz 2 im § 110 SGB VII wieder. Diese Kann-Bestimmung hat den BGH VersR 197, 35 dazu bewogen, auf den Regress nach § 640 RVO das Familienprivileg gemäß § 67 Abs. 2 VVG nicht analog anzuwenden. Vor der Einführung des SGB X mit den §§ 116 ff. gab es keine Regelung in der RVO bezüglich eines Regressverbotes gegenüber grundsätzlich haftenden Familienangehörigen. Diese Lücke wurde von der Rechtsprechung durch die analoge Anwendung des § 67 Abs. 2 VVG geschlossen. Rechtsgedanke der Regelung des § 67 Abs. 2 VVG ist, dass ein Versicherer nicht mit der einen Hand seinem Versicherten etwas geben kann, was er dann mit der anderen Hand über den Regress gegen einen Familienangehörigen aus der häuslichen Gemeinschaft wieder zurückholt. Die Kann-Bestimmung in § 110 Abs. 2 SGB VII ist kein Ausgleich für einen Anspruch auf Unterlassung eines Regresses gegen einen Familienangehörigen. Nachdem nun in § 116 Abs. 6 SGB X der Regress bei nicht vorsätzlicher Schädigung verboten ist, sollte sich die Rechtsprechung dazu finden, diese Regelung analog auch für den Regress nach § 110 SGB VII anzuwenden. Es wäre nicht einmal erforderlich, auf den Rechtsgedanken aus einem anderen Gesetz zurückzugreifen. Auch der gesetzliche Unfallversicherer ist Versicherer. Auch wenn sich der Staat angewöhnt hat, mit den Ansprüchen der in den Soziaversicherungen Versicherten wie in seinen eigenen Angelegenheiten umzugehen, sollte die Versicherereigenschaft der Berufsgenossenschaften im Bewusstsein bleiben. Beim Regress nach § 110 SGB VII muss sich der Unfallversicherer deshalb als Versicherer behandeln lassen. Nicht nur im Interesse der Familien ist das Familienprivileg auch beim Regress des Unfallversicherers nach § 110 SGB VII anzuwenden.

# Verkehrsunfall als Arbeitsunfall

Dr. Florian Müller, Ltd. Verwaltungsdirektor, Holz-BG, München

## 1. Zum Problemkreis Haftungsprivileg/Wegeunfall

### 1.1. Grundbegriffe des Problemkreises

1.1.1. Der Begriff Wegeunfall stammt aus § 725 Abs. 2 S. 2 RVO. Es handelt sich um die Kurzbezeichnung für einen im alten § 550 Abs. 1 RVO definierten Tatbestand. Kurz und bündig - aber nicht ganz exakt - ausgedrückt sind Wegeunfälle i.S. der RVO Unfälle, die Versicherten beim Zurücklegen des mit einer versicherten Tätigkeit zusammenhängenden Weges nach und von dem Ort der Tätigkeit zustoßen. Im SGB VII kommt der Begriff Wegeunfall als solcher nicht vor. In § 8 Abs. 2<sup>1</sup> hat das neue Recht die Regelung des § 550 Abs. 1 RVO allerdings substantiell übernommen.

1.1.2. Die Haftungsbeschränkung zu Gunsten der Unternehmer und anderer Personen war früher in §§ 636, 637 RVO und ist heute in §§ 104 ff. SGB VII geregelt. Vereinfacht besagten und besagen die Vorschriften, dass Arbeitgeber und betrieblich tätige Versicherte für den Bereich der Arbeitsunfälle grundsätzlich von der allgemeinen zivilrechtlichen Haftung freigestellt sind. Ausnahmsweise und partiell kommt (Stichwort „Entsperrung des Privilegs“) gleichwohl die allgemeine zivilrechtliche Haftung zum Zuge: Zum einen bei vorsätzlicher Verursachung des Versicherungsfalls und zum anderen, wenn der Geschädigte den Unfall auf einem nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 versicherten Weg erlitten hat. Für den Fall der Entsperrung des Privilegs stellt § 104 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich klar, dass kein Forderungsübergang nach § 116 SGB X stattfindet. Die Entsperrung wirkt also nicht zu Gunsten des SVT, sondern nur zu Gunsten des Geschädigten.

Analog zu §§ 104 und 105 war auch schon in der RVO eine verkehrsbezogene Entsperrung des Haftungsprivilegs normiert. Abweichend von der jetzigen Regelung verlangte sie aber einen Arbeitsunfall des Versicherten bei Teilnahme am allgemeinen Verkehr. Diese Ausnahme beurteilte sich - ohne Rücksicht auf die Wegstrecke - danach, ob der

---

<sup>1</sup> Im weiteren handelt es sich bei Vorschriften ohne Angabe des Gesetzes um Bestimmungen des SGB VII.

Unternehmer kraft Direktionsrecht bestimmenden Einfluss darauf ausübte, in welcher Weise der Geschädigte den betreffenden Weg zurückgelegt hatte. Wenn ja, kam dem Unternehmer und dem betrieblich tätigen Arbeitskollegen das Haftungsprivileg zugute. Wenn nein, war der Schaden im Verhältnis zwischen Schädiger und Geschädigtem nach allgemeinem Haftpflichtrecht zu regulieren.

### 1.2. Abgrenzung Wegeunfall/Betriebswegeunfall

Die Abgrenzung der Wegeunfälle von den Unfällen auf Betriebswegen bereitet im Prinzip keine besonderen Schwierigkeiten. Unfälle auf Betriebswegen sind gemäß § 8 Abs. 1 Unfälle infolge einer den Versicherungsschutz nach §§ 2, 3 oder 6 begründenden Tätigkeit. Bei den Betriebswegen - typische Beispiele: Botengänge und Lieferfahrten - ist das Zurücklegen des Weges integraler Bestandteil der versicherten Tätigkeit. Wegeunfälle sind gemäß § 8 Abs. 2 Ziffer 1 bis 4 Unfälle, die Versicherten beim Zurücklegen des mit der versicherten Tätigkeit zusammenhängenden Weges nach und von dem Ort der Tätigkeit zustoßen. Bei diesen Unfällen - typisches Beispiel: Fahrt morgens mit dem eigenen Kfz von zu Hause ins Büro - hat das Zurücklegen der Wegestrecke mit der eigentlichen Arbeitstätigkeit nichts zu tun.

### 1.3. Sonderproblem „Hol- und Bringunfälle“

Umstritten ist, was nach neuem Recht für die sog. „Hol- und Bringunfälle“ gilt. Als solche bezeichnet die Regulierungspraxis Unfälle auf Wegen i.S. von § 8 Abs. 2 Nr. 1 bis 4, deren Abwicklungsmodalitäten der Unternehmer kraft seines Direktionsrechts maßgeblich mitbestimmt. Typische Beispiele hierfür sind Unfälle bei der Beförderung der Beschäftigten zwischen Wohnort und Betrieb im betriebseigenen Kfz durch den Unternehmer oder - im Rahmen betrieblicher Tätigkeit - einen fest angestellten Fahrer. Die Mehrheit im Schrifttum<sup>2</sup> votiert unter Berufung auf den Gesetzeswortlaut und die hier verankerte streckenbezogene Definition des Wegeunfalls für die Entsperrung der Haftungsprivilegierung. Die Gegenmeinung<sup>3</sup> hält die Übernahme des

2 Geigel-Kolb, 23. Aufl., Kap. 31, RdZ 89; Ricke in Kasseler Kommentar, RdZ 13 zu § 104; Kater in Kater/Leube, RdZ 40 zu § 104; Rolfs, NJW 1996, 3177 und Nehls im Hauck'schen Kommentar, RdZ 29 zu § 104.

3 Vgl. u.a. Küppersbusch, Ersatzansprüche bei Personenschaden, 7. Aufl., RdZ 419 a; Waltermann, NJW 1997, 3401; Stern-Krieger/Arnau, VersR 1997, 408.

nach der RVO hergebrachten umgekehrten Resultats für geboten. Ebenso das OLG Dresden in einem Urteil vom 12.01.00<sup>4</sup> und der BGH in der Revisionsentscheidung vom 12.10.2000 zu dem Dresdner OLG-Urteil<sup>5</sup>. Die Minderheit stützt sich auf die Gesetzesbegründung. Hier heißt es<sup>6</sup>, dass § 104 Abs. 1 Satz 1

„...die Haftung... entsprechend dem geltenden Recht (§ 636 Abs. 1 S. 1 RVO) auf vorsätzliches Handeln... und auf Wegeunfälle (beschränkt)“ und die zweite „...Ausnahme... nicht mehr Betriebswege (umfasst), die nach geltendem Recht als Teilnahme am öffentlichen Verkehr behandelt werden.“

Die Mehrheitsmeinung verdient m. E. den Vorzug. Die §§ 104 Abs. 1 S. 1 und 105 Abs. 1 S. 1 verweisen jeweils auf die Nr. 1 bis 4 des § 8 Abs. 2. Diese vier Detailbestimmungen umreißen eindeutig, auf welchen Wegen die Versicherten mit der Konsequenz teilweiser Entsperrung des Haftungsprivilegs Versicherungsschutz genießen. Laut Amtlicher Begründung hatte der Gesetzgeber keine korrekte Vorstellung von der Tragweite des Begriffs der Teilnahme am allgemeinen Verkehr. In der großen Mehrzahl der Wegeunfälle kam dieser gemäß §§ 636, 637 RVO zur Entsperrung des Haftungsprivilegs führende Ausnahmetatbestand nicht zum Tragen. Bei den typischen Wegeunfällen handelt es sich – wie eingangs ausgeführt – um Unfälle auf dem normalen, von den Versicherten privat - und ohne Mitwirkung des Arbeitgebers - zurückgelegten Weg von und nach dem Ort der Tätigkeit. Tun sich mehrere Versicherte für diesen Weg zu einer Pkw-Fahrgemeinschaft zusammen und kommt ein Versicherter als Insasse durch das Verschulden des am Steuer sitzenden Arbeitskollegen zu Schaden, sind die Voraussetzungen des § 637 RVO von Haus aus nicht erfüllt. Es fehlt an der betrieblichen Tätigkeit des Schädigers und damit an der Grundbedingung für den Haftungsausschluss. Entgegen der Amtlichen Begründung braucht bei den meisten Wegeunfällen mangels Haftungsprivilegierung die Frage der Entsperrung des Privilegs a priori nicht geprüft zu werden.

Die gerade zitierte Passage aus der Amtlichen Begründung,

„...Haftung des Unternehmers...entsprechend dem geltenden Recht... auf vorsätzliches Handeln... und auf Wegeunfälle beschränkt...“

---

4 NZV 2000, 365. Die Entscheidung betrifft einen sehr speziellen Fall aus dem Bereich der Schüler-Unfallversicherung. Das Gericht hat sich der im Schrifttum von der Minderheit vertretenen Meinung angeschlossen.

5 r+s 2001, 28. Vgl. auch Urteil des OLG Schleswig vom 16.03.2000 (r+s 2000, 504) sowie die Besprechung dieser Entscheidung von Lemcke in r+s 2000, 488.

6 BT-Drucksache 13/2204, S. 100.

bringt den Irrtum des Gesetzgebers zweifelsfrei zum Ausdruck. Trotz Fehleinschätzung der Ausgangssituation hatte der Gesetzgeber allerdings eine klar umrissene Vorstellung von der neuen Regelung. Sie ging dahin, eine einfache und für die Beteiligten leicht praktikable Regelung zu schaffen. Diese Lösung sah der Gesetzgeber verwirklicht in der Auswechslung des Begriffs

„Unfall bei der Teilnahme am allgemeinen Verkehr“

durch den streckenbezogenen Begriff

„...Versicherungsfall... auf einem nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 versicherten Weg“.

Die §§ 104 und 105 haben somit das Haftungsprivileg für die sog. „Hol- und Bringunfälle“ per 01.01.1997 beseitigt.

Unter Hinweis auf die Amtliche Begründung heißt es im BGH-Urteil vom 12.10.2000 kurz und bündig, dass der Gesetzgeber mit den neuen Vorschriften eine dem bis dahin geltenden Recht entsprechende Regelung schaffen wollte. Mit den irrigen Vorstellungen des Gesetzgebers zur Tragweite der alten Regelung und ihren Konsequenzen hat sich der III. Senat jedoch nicht auseinander gesetzt.

## 2. Zur Haftungsbeschränkung nach § 106 Abs. 3 Alt. 3 SGB VII

### 2.1. Einführung

Nach einhelliger Meinung stellt § 106 Abs. Alt. 3 im Vergleich zu §§ 636, 637 RVO und den Neuerungen in §§ 104, 105 eine eigenständige Erweiterung des Haftungsprivilegs dar. Über den Umfang der Ausweitung herrscht massiver Streit<sup>7</sup>. Das Hauptproblem bildet die Interpretation des Begriffs „gemeinsame Betriebsstätte“; als Spezialproblem hat sich inzwischen ein Streit um die personelle Tragweite der neuen Regelung entwickelt<sup>8</sup>.

7 U. a. hat der 13. Zivilsenat des OLG Hamm in seinem Urteil vom 15.12.1999 die bis dato zu dem Thema vorliegenden Entscheidungen und Beiträge des Schrifttums zusammengetragen. Das Urteil vom 15.12.1999 selbst ist u. a. in ZfS 2000, 292 und r+s 2000, 371 abgedruckt. Neben diversen neuen erstinstanzlichen Entscheidungen sind inzwischen auch mehrere weitere obergerichtliche Urteile – so OLG Stuttgart vom 10.02.00 und 10.05.00 (r+s 2000, 241 und 2000, 22) sowie OLG Brandenburg vom 05.07.2000 (r+s 2000, 374) - und am 17.10.2000 ein erstes BGH-Urteil (r+s 2001, 26) ergangen. Zum Schrifttum vgl. neuerdings Wusow in WI 2000, 140.

8 Zum Meinungsstand im einzelnen siehe Lemcke „Ist in die Haftungsfreistellung nach § 106 Abs. 3 Alt. 3 SGB VII auch der Unternehmer einbezogen?“ in r+s 2000, 221. Neuerdings wird die Einbeziehung der Unternehmer in den Geltungsbereich der § 106 Abs. 3 Alt. 3 auch mit dem Argument begründet, dass die restriktive Auffassung eine systemwidrige haftungsrechtliche Benachteiligung der Unternehmer gegenüber der Gruppe der Versicherten zur Konsequenz habe. Vgl. Risthaus „Die Haftungsprivilegierung betriebsfremder Unternehmer gemäß § 106 Abs. 3 S. 3. Fall SGB VII“ in VersR 2000, 1203.

Ursache der Differenzen ist der sprachlich weit gefasste Gesetzestext in Verbindung mit der Tatsache, dass die Amtliche Begründung über Sinn und Zweck der Neuerung keine näheren Angaben enthält.

In Judikatur und Schrifttum haben sich zur Interpretation des Begriffs „gemeinsame Betriebsstätte“ zwei Lager gebildet. Unter der Devise „Arbeitsberührung genügt“ plädiert die Mehrheitspartei für die Haftungsbeschränkung schon in den Fällen, in denen Versicherte mehrerer Unternehmen im Risikobereich des jeweils anderen unabhängig voneinander betriebliche Tätigkeiten verrichten. Die Gegenmeinung zieht die Grenze deutlich enger. Ihre Verfechter bejahen eine gemeinsame Betriebsstätte erst dann, wenn die Versicherten über den rein örtlichen und zeitlichen Kontakt hinaus durch „Arbeit Hand in Hand“ für ein gemeinsames Ziel zusammenwirken.

Am 17.10.2000 hat der BGH eine erste einschlägige Sache entschieden, und zwar einen Fall der sog. Arbeitsberührung. Wie bekannt, hat der VI. Senat für Fälle dieser Art das Haftungsprivileg verneint.

## *2.2. Zum gesetzlichen Hintergrund der Novellierung: Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen.*

Bei kritischer Überprüfung des Meinungsspektrums zeigt sich, dass selbst die Vertreter einer restriktiven Auslegung den Umfang der in §§ 636, 637 RVO und 104, 105 SGB VII verankerten Haftungsbeschränkung nicht hinreichend exakt ausgelotet haben. So heißt es z.B. in einem bisher unveröffentlichten und ansonsten sehr fundierten Urteil des OLG Nürnberg vom 23.08.2000, Az.: 4 U 1129/00:

„Der Hinweis..., es habe... keinerlei vertragliche Beziehungen gegeben, führt nicht weiter, da bei Bestehen solcher... Beziehungen, etwa in Form einer Arbeitsgemeinschaft, auf § 106 Abs. 3 SGB VII nicht zurückgegriffen werden muss; insoweit ergäbe sich der Haftungsausschluss bereits aus § 105 SGB VII.“

Ähnliche Gedanken finden sich im Urteil des OLG Braunschweig vom 08.07.1999, des OLG Hamm vom 15.12.1999 und insbesondere auch im BGH-Urteil vom 17.10.00, der ersten Entscheidung des BGH zu § 106 Abs. 3<sup>9</sup>.

Hier heißt es:

---

<sup>9</sup> r+s 1999, 459 bzw. r+s 2000, 371 sowie r+s 2001, 26.

„b) Der Senat vermag den Auffassungen, die die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft oder die Vereinbarung eines gemeinsamen Ziels und Zwecks der Aktivitäten oder eine gemeinsame Organisation und Verantwortung verlangen, nicht zu folgen. Diese Auffassungen sind zwar mit dem Wortlaut des § 106 Abs. 3, 3. Alt. SGB VII durchaus vereinbar, unterscheiden sich aber von der bisherigen Rechtslage, nach der bereits in den Fällen der Arbeitsgemeinschaft die Haftungsfreistellung einsetzte, nicht oder nur graduell.“

Zum besseren Verständnis der weiteren Überlegungen empfiehlt sich an dieser Stelle ein Blick auf die Definition der ARGE. Sie wird üblicherweise<sup>10</sup> als ein vereinbarter Zusammenschluss mehrerer Betriebe oder Unternehmen bei Wahrung ihrer rechtlichen Selbstständigkeit begriffen, der darauf abzielt, in gemeinsamer Tätigkeit unter einheitlicher Leitung und wechselseitigem Personaleinsatz auf im wesentlichen derselben Produktionsstätte ein gemeinsames Arbeitsergebnis zu verwirklichen.

Die Zitate aus der Entscheidung des OLG Nürnberg vom 23.08.2000 und des BGH vom 17.10.2000 dokumentieren, dass nach Ansicht des OLG Nürnberg und des BGH bei ARGE-mäßiger Zusammenarbeit von Betrieben und Unternehmen der Haftungsausschluß ganz generell bereits nach §§ 636, 637 RVO und § 104, 105 SGB VII zum Zuge kommt. Diese Annahme ist im Hinblick auf den in diesen Gesetzesbestimmungen verankerten Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen nur bedingt richtig. Während sich das Haftungsprivileg des Unternehmers gemäß § 636 RVO auf Ansprüche der „...in seinem Unternehmen tätigen Versicherten...“ bezieht, setzte die Haftungsbeschränkung der Versicherten untereinander in § 637 RVO die Tätigkeit von Schädiger und Geschädigter „in demselben Betrieb“ voraus.

Die Bedeutung der hier herausgestellten Begriffe Unternehmen und Betrieb war und ist umstritten. Unter der Geltung der RVO hielt die herrschende Meinung<sup>11</sup> die Begriffe streng auseinander. Sie definierte den Betrieb als eine organisatorisch verfestigte Einheit, in der durch sachliche und räumliche Verbindung faktisch eine Betriebsgemeinschaft besteht. Das Abgrenzungskriterium zum Unternehmen sah die h.M. darin, dass dessen Organisationsbereich im Vergleich zum Betrieb - insbesondere räumlich - einen deutlich größeren Umfang besitzt und sich das Unternehmen durchweg in mehrere Betriebe gliedert<sup>12</sup>.

10 Vgl. die BGH-Urteile vom 03.07.1979 und 05.07.1988 - VersR 1979, 934 und 1988, 1166.

11 Vgl. z. B. Schloën/Steinfeltz, Kap. 4, RdZ 37 und Bereiter-Hahn/Schieke/Mehrtens, RdZ 3 zu § 637 RVO sowie BGH-Urteil vom 14.07.1987, VersR 88, 167.

12 Gestützt auf die Entstehungsgeschichte des § 637 RVO vertrat das BAG (Urteil vom 24.09.1992, NZA 1993, 45) eine abweichende Ansicht. Obwohl von einigen Autoren (so z.B. Saum, SGB 1994, 172) begrüßt, hat das BAG die h. M. nicht zu ändern vermocht.

Das SGB VII hat die Begriffe Unternehmen und Betrieb in die §§ 104, 105 übernommen; dementsprechend dauert auch der Streit um die Begriffsinhalte fort<sup>13</sup>. Aufgrund des insoweit unveränderten Gesetzestextes ist der schon zu Zeiten der RVO herrschenden Meinung auch heute noch zuzustimmen. Abweichend von dem sog. Arbeitspapier vom 15.06.1993 war bereits der rd. sechs Monate später herausgegebene erste Entwurf des UVEG zu den alten Formulierungen der RVO zurückgekehrt. Da sich der Gesetzgeber in Kenntnis des Meinungsstreits und Meinungsstands bewusst für die Übernahme der RVO-Terminologie entschieden hat, bleibt auch nach neuem Recht für eine einheitliche Interpretation der Begriffe Betrieb und Unternehmen kein Raum<sup>14</sup>.

### *2.3. Die Konsequenzen des Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen im Bereich der §§ 104 und § 105 für ARGE-Zusammenschlüsse*

Die Haftungsbeschränkung des einzelnen Unternehmers gemäß § 104 bezieht sich auf die Ansprüche aller für sein Unternehmen tätigen Versicherten. Da es sich beim Unternehmen im Vergleich zum Betrieb um die - insbesondere räumlich - deutlich größere Organisationseinheit handelt, die sich zudem fast durchweg aus mehreren Betrieben zusammensetzt, wirkt sich die Privilegierung des Unternehmers ggf. selbstverständlich auch zu Lasten aller für seine Betriebe tätigen Versicherten aus. Für in ARGE-Form verbundene Unternehmen gelten keine Besonderheiten; insoweit ist gegen das Urteil des OLG Nürnberg und die Entscheidungen des OLG Braunschweig, des OLG Hamm und des BGH nichts einzuwenden. Die Haftungsprivilegierung der Unternehmer, die eine ARGE bilden, ergibt sich effektiv bereits aus § 636 RVO bzw. § 104.

Auf Arbeitnehmerseite ergeben sich aus dem Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen völlig andere Konsequenzen. § 105 billigt die Haftungsbeschränkung nur Personen zu, „... die durch eine betriebliche Tätigkeit einen Versicherungsfall von Versicherten desselben Betriebs verursachen.“ Damit bleibt § 105 SGB VII vom personellen Umfang gegenüber § 104 deutlich zurück. Aus diesem Grunde ist die vom OLG Nürnberg und vom BGH vertretene Auffassung - genereller Haftungsausschluss bei ARGE-mäßiger Zusammenarbeit - für den Bereich der Versicherten unzutreffend.

---

13 Gegen die h.M. votieren mit Hinweis auf das BAG-Urteil vom 24.09.1992 u.a. Ricke im Kasseler Kommentar, RdZ 5 zu § 105 und Nehls in Hauck, RdZ 12 zu § 105.

14 Die Abweichung der Überschriftendfassung von der Fassung des ersten Entwurfs beruht auf der Streichung der Betriebsangehörigkeit als Kriterium für die Privilegierung des Schädigers.

Da die Haftungsbeschränkung gemäß § 105 schon für Beschäftigte desselben Unternehmens nicht zum Zuge kommt, braucht die Situation für in ARGE-Form zusammengeschlossene Unternehmen nicht mehr näher geprüft zu werden. Es liegt auf der Hand, dass die Privilegierung auf Versichertenseite hier erst recht nicht zum Zuge kommt. Vorausgesetzt, dass nicht § 106 Abs. 3, Alt. 3 speziell diese Fallkonstellation im Auge hat, müssten Schadensersatzansprüche selbstverständlich auch hier ohne Einschränkung nach allgemeinem Haftpflichtrecht abgewickelt werden<sup>15</sup>.

#### *2.4. Auslegung des § 106 Abs. 3 Alt. 3 unter Berücksichtigung des Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen*

Nach Abklärung der Haftungsbeschränkung i.S. der §§ 636, 637 RVO und 104, 105 SGB VII in Bezug auf ihre Tragweite für die ARGE-mäßige Zusammenarbeit von Betrieben und Unternehmen stellt sich das Ergebnis der Bemühungen um das richtige Verständnis des § 106 Abs. 3, Alt. 3 in neuem Lichte dar. Der Gesetzestext deckt mit dem Begriff gemeinsame Betriebsstätte sehr unterschiedliche Abstufungen von Gemeinsamkeit ab. Sie reichen von der schlichten gemeinsamen örtlichen und zeitlichen Präsenz von Versicherten mehrerer Unternehmen auf einer Betriebsstätte über das zusätzliche Element eines gemeinsamen Ziels der jeweiligen Tätigkeiten in Form der „Arbeit Hand in Hand“ bis hin zum weiteren Erfordernis einer Verbindung der beteiligten Unternehmen in Form einer ARGE mit gemeinsamer Leitung der verschiedenen Tätigkeiten.

Vor dem Hintergrund der insoweit richtungweisenden Urteile des OLG Braunschweig vom 08.07.1999 und des OLG Hamm vom 15.12.1999 brauchen die wesentlichen Gesichtspunkte für die Begriffsbestimmung auf der Stufe der historischen und der logisch-systematischen Auslegung in diesem Rahmen nicht erneut im einzelnen behandelt zu werden; es genügt, sie mit ein paar Worten in Erinnerung zu rufen. Der wichtigste Aspekt der historischen Interpretation ist der in der Amtlichen Begründung<sup>16</sup> ausdrücklich erwähnte

---

15 Sind zwei oder mehrere Betriebe ARGE-mäßig zusammengeschlossen, so bleibt für die Haftungsprivilegierung gemäß § 105 Abs. 1 natürlich Raum. Setzt sich die ARGE aus Betrieben i.S. der Begriffsdefinition zusammen, so bildet auch sie selbst einen Betrieb. Die Betriebsgemeinschaft beinhaltet, dass die Beschäftigten der einzelnen Betriebe im Zuge der Realisierung der gemeinsamen Aufgabe in der für Arbeitskollegen typischen Weise unter einheitlicher Leitung auf im wesentlichen derselben Produktionsstätte Hand in Hand zusammenwirken. Aus diesem Grunde sind die Beschäftigten der ARGE-Mitgliedsbetriebe während ihrer Tätigkeit zur Umsetzung der gemeinsamen Zielvorgaben in den Betrieb der ARGE eingegliedert und dementsprechend für denselben Betrieb tätig.

16 BT-Drucksache 13/2204, S. 2.

Gedanke der Kostenneutralität. Bei starkem Zuwachs der Arbeitsunfälle mit haftungsprivilegierten Schädigern ließe sich die vom Gesetzgeber fixierte Prämisse unmöglich einhalten. Im Rahmen der logisch-systematischen Interpretation sind zwei herausragende Kriterien zu beachten. Ad 1: Die enge sachliche Verbindung der dritten Alternative des § 106 Abs. 3 mit den beiden anderen, durch das Merkmal des „Zusammenwirkens“ bestimmten Alternativen. Ad 2: Der Ausnahmecharakter der Regelung. Abweichend von der Grundstruktur des deutschen Haftpflichtrechts schränken die §§ 104 bis 107 die allgemeine zivilrechtliche Haftung für den Kreis der sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung drastisch ein. Als Konsequenz des Regel-Ausnahme-Verhältnisses verlangt die allgemein anerkannte juristische Methodik zu Recht eine restriktive Interpretation derartiger Sondervorschriften.

Aus der Gesamtschau der Argumente für eine enge Auslegung des § 106 Abs. 3, Alt. 3 fordert das OLG Braunschweig im Urteil vom 08.07.1999 und ihm folgend das OLG Hamm und das OLG Nürnberg korrekt „...eine möglichst weit gehende Einschränkung des Haftungsausschlusses.“ Alle drei Gerichte sind sich der Tatsache bewusst, dass die ARGE die engste organisatorische Basis für die vorübergehende Verrichtung betrieblicher Tätigkeiten mehrerer Unternehmen auf einer gemeinsamen Betriebsstätte darstellt. Mangels Klarheit über den Begriffsdualismus Betrieb/Unternehmen und seine Konsequenzen sehen sie sich in den einschlägigen Entscheidungen jedoch daran gehindert, den Geltungsbereich des § 106 Abs. 3, Alt. 3 auf diese Form der Zusammenarbeit zu begrenzen. Dementsprechend erschöpft sich in den Urteilen das Ergebnis der restriktiven Auslegung in der Beschränkung des Anwendungsbereichs des § 106 Abs. 3, Alt. 3 auf die Fälle der Zusammenarbeit der Versicherten „Hand in Hand“ für einen gemeinsamen Zweck. Zieht man den Dualismus Betrieb/Unternehmen in die gebotene restriktive Auslegung mit ein - und das ist das Resultat dieses Referats -, so stellt sich § 106 Abs. 3, Alt. 3 als eine Parallelbestimmung zu § 105 für die Tätigkeit der Versicherten mehrerer Unternehmen im Rahmen ARGE-mäßiger Zusammenarbeit dar.

### *2.5. Konsequenzen aus der Lösung des Hauptproblems für die personelle Tragweite des § 106 Abs. 3 Alt. 3*

Auf dem Boden des hier entwickelten Standpunkts zum Primärproblem des § 106 Abs. 3, Alt. 3 enthält die Vorschrift eine teilweise Angleichung des Haftungsprivilegs auf Arbeitnehmerseite an das bereits in der RVO für Unternehmer normierte Niveau. Anders als bei den Unternehmern gilt die Haftungsbeschränkung zwar nicht generell im Verhältnis zu den in ein und demselben Unternehmen tätigen Versicherten. Immerhin kommt sie aber wechselseitig

nicht nur zu Gunsten der Versicherten ARGE-mäßig verbundener Betriebe, sondern auch zu Gunsten der Versicherten ARGE-mäßig verbundener Unternehmen zum Zuge.

Entgegen der neuerdings hervorgetretenen Meinung<sup>17</sup> führt das hier dargestellte Ergebnis der restriktiven Auslegung zu keiner systemwidrigen haftungsrechtlichen Benachteiligung der Unternehmer, vielmehr bedeutet die Lösung eine Erweiterung des haftungsrechtlichen Schutzes der Versicherten in Richtung auf die traditionell seit eh und je vergleichsweise bessere Situation der Unternehmer. Die relativ günstigere Situation der Unternehmer resultiert aus der Tatsache, dass die Unternehmer die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung allein finanzieren. Da das SGB VII hieran nichts geändert hat, erscheint die relativ bessere haftungsrechtliche Position der Unternehmer nach wie gerechtfertigt.

### *3. Zum Regress der SVT gemäß § 110*

§ 110 wirft bezüglich der Bezifferung des Anspruchs und der Beweislast zwei heftig umstrittene Rechtsfragen auf. Hier kann nur das erste Problem kurz beleuchtet werden. Die Mehrheitsmeinung bejaht eine Beschränkung des Regresses i.S. der Kongruenzlehre. Trotz der originären Natur des Anspruches will sie bei der Bezifferung der Forderung nur solche zivilrechtlichen Ansprüche zulassen, die sachlich und zeitlich mit den SVT-Entschädigungsleistungen übereinstimmen. Die Gegenposition verweist auf den Gesetzeswortlaut, der für eine derartige Begrenzung keine Anhaltspunkte bietet. Nach dieser Meinung könnte der SVT z.B. zwecks Geltendmachung einer nicht ersatzfähigen Verletztenrente auf den Schmerzensgeldanspruch zurückgreifen.

Die besseren Argumente hat m. E. die zweite Auffassung für sich. Für den Regress aus abgeleitetem Recht stellt die kongruenzmäßige Beschränkung seit jeher ein Wesenselement dar. In § 116 Abs. 1 SGB X hat sie der Gesetzgeber mit der Formulierung verankert, dass der Forderungsübergang nur zum Zuge kommt, falls die Sozialleistungen

„...der Behebung eines Schadens der gleichen Art dienen und sich auf denselben Zeitraum wie der vom Schädiger zu leistende Schadensersatz beziehen.“

---

17 Vgl. Fußnote 8.

Statt einer solchen Lösung hat der Gesetzgeber bei der Eingliederung der gesetzlichen Unfallversicherung in das SGB den Regress gemäß § 110 nur auf die „...Höhe des zivilrechtlichen Schadenersatzanspruchs...“ reduziert. Da der zivilrechtliche Schaden den immateriellen Schaden in Form des Schmerzensgeldes einschließt, steht dem SVT zur regreßmäßigen Deckung seiner Aufwendungen auch dieser Anspruch offen. Macht der Verletzte infolge Entsperrung der Privilegierung auch selbst Ansprüche geltend, muss ihm der SVT allerdings in analoger Anwendung von § 116 Abs. 4 SGB X ganz oder teilweise den Vorrang überlassen.

# Verkehrsunfall als Arbeitsunfall

Prof. Dr. Hermann Plagemann, Rechtsanwalt, Frankfurt/Main

## 1. Ein Blick zurück

### 1.1. Strukturprinzipien – Bismarck und die Folgen

Erinnern wir uns: Vor ca. 120 Jahren führte Bismarck eine heftige Diskussion um die Einführung einer *verschuldensunabhängigen* Unfallversicherung: Die Unfallversicherung sollte den sozialen Schutz des Arbeiters und seiner Familie durch Einräumung eines von der Verschuldensfrage unabhängigen Entschädigungsanspruchs gegen eine leistungsfähige Genossenschaft der Unternehmer sicherstellen und zugleich die zivilrechtliche Haftung des Unternehmers und seines Leitungspersonals ablösen, um diese von einem Haftpflichtrisiko zu befreien und innerbetriebliche Konfliktsituationen zu vermeiden<sup>1</sup>. Wir bezeichnen seitdem diese beiden Prinzipien der gesetzlichen Unfallversicherung als *das soziale Schutzprinzip und das Prinzip der Haftungsersetzung durch Versicherungsschutz*<sup>2</sup>.

*Ausgeschlossen* waren von Gesetzes wegen weitergehende Ersatzansprüche der Versicherten gegen den Unternehmer und die Repräsentanten sowie die Arbeitsaufseher<sup>3</sup>. An den Verkehrsunfall als Betriebsunfall dachte bei Schaffung der gesetzlichen Unfallversicherung im 19. Jahrhundert niemand.

Erst Jahrzehnte später (1925) wurde der „mit der Beschäftigung zusammenhängende Weg nach und von der Arbeitsstätte“ unter Versicherungsschutz gestellt<sup>4</sup>. Diese Einbeziehung des Wegeunfalls in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung hatte zwingend auch bei Verkehrsunfällen den Haftungsausschluss zugunsten des schädigenden Unternehmers, seines Repräsentanten und des Arbeitsaufsehers zur Folge.

Wiederum Jahrzehnte später regelte das Gesetz über die erweiterte Zulassung von Schadensersatzansprüchen bei dienstlichen Unfällen (v. 7.12.1943), dass Beamte, wenn sie einen Dienstunfall bei „Teilnahme am allgemeinen

---

1 Gitter, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, 1969, S.38; dazu auch Fuchs, Zivilrecht und Sozialrecht. Recht und Dogmatik materieller Existenzsicherung in der modernen Gesellschaft, 1992, 33ff.

2 Gitter a.a.O., S.38.

3 § 95 Unfallversicherungsgesetz, später § 899 RVO a.F.

4 Gesetz v.14.7.1925, vgl. dazu Breuer, in: Schulin (Hrsg), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd.2, Unfallversicherung, 1996, § 1 Rdn. 98; Gitter, (Fn.1), S.81, 86f.

Verkehr“ erleiden, selbst weitergehende Ansprüche auch gegen andere Beamte bzw. den Dienstherrn geltend machen können. Wiederum Jahrzehnte später übernahmen die §§ 636, 637 RVO diese Regelung der „Entsperrung“ in das Recht der Unfallversicherung.

Erst im Jahre 1963 wurde die Haftungsbefreiung auch auf das Verhältnis der Arbeitskollegen „in demselben Betrieb“ untereinander erstreckt. Anlass war das Arbeitsrecht, welches das Institut der schadensgeneigten Arbeit entwickelt hatte. Bei fahrlässigen Schädigungen wurde dem Arbeitnehmer ein Freistellungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber eingeräumt<sup>5</sup>. Darin lag eine Durchbrechung des Haftungsprivilegs zugunsten des Unternehmers, der – gleichsam über den Umweg des Instituts der schadensgeneigten Arbeit – für schädigendes Verhalten seiner Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitskollegen herangezogen wurde<sup>6</sup>.

### 1.2. Das SGB VII und die neue Arbeitswelt

Das SGB VII knüpft ausdrücklich an den davor bestehenden Rechtszustand an. Fast schon verbissen hält der Gesetzgeber am „Erreichten“ fest und beschränkte 1996 die „Sachreform“ auf Marginalien. Was liegt näher als bei der Auslegung der neuen §§ 104ff. SGB VII an Grundsätze und sozialpolitische Zielsetzungen anzuknüpfen, die den Gesetzgeber *zuvor* zum Handeln veranlaßt haben? Eine solche Beschränkung auf die „althergebrachten Grundsätze“ blendet gesellschaftliche Veränderungen aus: Niemand kann die Augen davor verschließen, dass unser Arbeitsleben nicht mehr durch den „Arbeiter am Hochofen“ oder den „Arbeiter am Band“ mit klarer Weisungshierarchie geprägt wird, sondern durch eine *Dynamik*, die hinsichtlich Arbeitszeit und Arbeitsort Flexibilität verlangt, von dem einzelnen Arbeitnehmer Initiative und Mobilität erwartet. „Flache Hierarchien“, Projektarbeit, Teilzeit, Fortbildung und Anpassung an neue Technologien kennzeichnen das gesellschaftliche Umfeld. Gerade das Risiko des „Wegeunfalls“ demonstriert, wie sehr die Arbeitswelt in die Privatsphäre einstrahlt und umgekehrt (Stichworte dazu sind der Versicherungsschutz während der Ausbildung, der Pflege, der ehrenamtlichen Tätigkeit; der Wegeunfall bei der Fahrgemeinschaft und auf dem Weg zum Kindergarten).

---

<sup>5</sup> Zusammenfassend zum „innerbetrieblichen Schadensausgleich“ vgl. Palandt-Putzo, BGB, 60. Aufl. 2001, § 61, Rdn.156f; Förchner, DAR 2001,16; Busemann, Die Haftung des Arbeitnehmers gegenüber Arbeitgeber und Dritten,1999.

<sup>6</sup> Vgl. Gitter/Nunius, in: Handbuch, (Fn.4) § 5, Rdn. 75ff; Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 464.

Je stärker der Wandel der Arbeitswelt in das allgemeine Bewußtsein eindringt, desto lauter wird die Kritik an einem Sozialstaatsverständnis, das nur auf den Erhalt sozialer Besitzstände abzielt. Deregulierung, Begrenzung der finanziellen Mittel und insbesondere der Lohnnebenkosten sind längst Forderungen in der aktuellen Sozialstaatsdiskussion. Auf der anderen Seite geht es um die Überprüfung, ob die Sozialleistungen wirklich zielgenau dort einsetzen, wo auch heute noch echter Bedarf ist. Der soeben im Bundestag eingebrachte Entwurf eines SGB IX – Rehabilitation – zielt auf eine solche Verbesserung des Schutzes von Behinderten.

### 1.3. „Auslegungsgesichtspunkte“

Auslegung und Anwendung der §§ 104ff SGB VII müssen u. a. folgende Stichworte mitbedenken:

- „Haftungsersetzung durch Unfallversicherung“ (sog. Finanzierungsargument),
- „Soziales Schutzprinzip“ der gesetzlichen Unfallversicherung,
- Haftungsausschluss unter Arbeitskollegen als Reaktion auf das Institut der „schadensgeneigten Arbeit“,
- Gleichbehandlung des Arbeitnehmers mit anderen Verkehrsunfallopfern im Straßenverkehr,
- Haftungsausschluss, um den Betriebsfrieden durch den Streit unter Arbeitskollegen nicht noch mehr zu belasten,
- „Kosten und Nutzen“ umfassender Haftungsprivilegien bei einem „durch die Globalisierung erzwungenen Umbau des Sozialstaates“<sup>47</sup>.

## 2. *Gemeinsam zur Baustelle*

### 2.1. *Ein schwerer Verkehrsunfall*

Sebastian S. ist als Lehrling bei der Elektro-Anlagen-Fa (E-A-Fa) beschäftigt. Mit dem Firmen-Pkw holt er am Morgen seinen Arbeitskollegen A – ebenfalls Elektriker – von zu Hause ab. Danach steigt im selben Ort B in das Fahrzeug ein, ein weiterer Elektriker, beschäftigt bei der Firma Elektrotechnik GmbH (ET-

---

<sup>47</sup> Dazu z. B. Kruse/Kruse, Die Sozialversicherung 2001, 1ff; Rolfs (Fn. 6), S. 542 ff; ausführlich: Bäcker, Bispinck, Hofemann, Naegle, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 3. Aufl. 2000.

GmbH). Alle drei arbeiten auf einer Baustelle zusammen, die etwa 50 km entfernt in der nächsten größeren Stadt ist. Arbeitsbeginn ist 7 Uhr an der Baustelle.

Etwa 15 km vor der Baustelle gegen 6.40 Uhr kommt es zum Frontalzusammenstoß mit einem entgegen kommenden Fahrzeug. Sebastian S war nach links auf die Gegenfahrbahn ausgeschert, wo er frontal mit dem von dem Bauarbeiter C gelenkten Pkw zusammenstieß. In beiden Fahrtrichtungen bestand im Bereich der Unfallstelle ein Überholverbot. Alle vier Beteiligten erlitten schwere Verletzungen an Brust und Kopf; es blieben erhebliche Verletzungsfolgen.

Dem Grunde nach besteht kein Zweifel an der Halterhaftung (Halterin: E-A-Fa) und an der Haftung des Fahrers Sebastian S nach StVG und §§ 823ff BGB. Der Deckungsschutz durch den KH-Versicherer steht außer Frage. Bis auf den Schädiger – Sebastian S – können alle Verletzten *Schmerzensgeld*-Ansprüche geltend machen sowie Ersatzansprüche, soweit sie durch die BG-Leistungen noch ungedeckt sind. Dies kann für den „Haushaltsschaden“<sup>8</sup> gelten, weil die Verletzten nun zu Hause nicht mehr mithelfen können und vor allem den Verdienstausschlag, soweit dieser die zuerkannte Verletztenrente übersteigt. Möglich ist letzteres insbesondere, wenn der Verletzte nachweisen kann, dass ihm infolge des Unfalles eine wesentlich höher vergütete Tätigkeit entgangen ist.

## 2.2 Haftungsausschluß zu Lasten des Unfallgegners C?

C meldet die Ansprüche gegenüber Sebastian S, dem Halter (E-A-Fa) und der KH-Versicherung an. C hat, da er sich auf dem Weg zur Arbeit befand, einen nach § 8 Abs.2 SGB VII versicherten *Wegeunfall* erlitten. Soweit BG und Krankenkasse (ggfs. auch gesetzliche Rentenversicherung) Leistungen gewähren, werden diese im Wege des Vorteilsausgleichs auf die Ersatzansprüche angerechnet. Ein „Versicherungsfall“ i.S.d. § 104 Abs.1 SGB VII liegt vor; jedoch sind weder Sebastian S noch die E-A-Fa „Unternehmer“ des C. C war ausschließlich für „sein“ Unternehmen tätig. Weder S noch die E-A-Fa sind „Personen desselben Betriebs“ i.S.d. § 105 Abs.1 SGB VII.

Auch wenn für Straßenbauarbeiter die Landstraße eine „Betriebsstätte“ darstellt, kommt ein Haftungsausschluß nach § 106 Abs. 3 3. Alt. SGB VII schon deshalb nicht in Betracht, weil weder Sebastian S noch sein „Unfallgegner“ C die Straße im Unfallzeitpunkt als Betriebsstätte nutzten, sondern

---

<sup>8</sup> Zum Haushaltsführungsschaden vgl. Küppersbusch, Ersatzansprüche bei Personenschäden, 7. Aufl. 2000, Rdn.129 ff; Geigel-Rixecker, Der Haftpflichtprozeß, 23. Aufl. 2001, 4. Kap., Rdn. 170.

als öffentlichen Weg um die jeweilige Betriebsstätte zu erreichen. Ob und inwieweit hier von einer „gemeinsamen“ Betriebsstätte gesprochen werden kann, braucht also nicht weiter geprüft zu werden.

*Ergebnis:* C hat gegen S, die E-A-Fa sowie deren KH-Versicherung einen vollen Schmerzensgeldanspruch und Anspruch auf Ausgleich des Schadens, der durch Leistungen der Sozialversicherungsträger nicht abgedeckt wurde. Überschreiten die Ersatzansprüche die Deckungssumme der KH-Versicherung, hat die Durchsetzung der Ansprüche des Geschädigten C Vorrang vor dem Regress nach § 116 SGB X – und zwar nach § 116 Abs.4 SGB X<sup>9</sup>, wenn man die Mittellosigkeit des S unterstellt.

### 2.3. Haftungsausschluß zulasten des Mitfahrers B?

Der Mitfahrer B hat ebenfalls einen „Versicherungsfall“ i.S.d. § 104 erlitten. Weder S noch der Kfz-Halter (die E-A-Fa), sind jedoch „sein“ Unternehmer i.S.d. § 104 Abs.1 SGB VII. Beide Elektrofirmen errichten auf der Baustelle ein gemeinsames Werk. Soweit sie sich vertraglich zu einer *Arbeitsgemeinschaft* verbunden haben oder aber eine *Leiharbeit*<sup>10</sup> im Verhältnis zwischen B und der E-A-Fa vorliegt, könnte dies das Tatbestandsmerkmal „Unternehmer“ i.S.d. § 104 Abs.1 SGB VII<sup>11</sup> erfüllen. Sebastian S war möglicherweise nicht Unternehmer, aber eine Person „desselben Betriebs“. Man könnte fragen, ob er zum Unfallzeitpunkt nicht auch betriebliche Interessen der Konkurrenzfirma – E-T-GmbH – wahrnahm<sup>12</sup>, als er dessen Arbeitnehmer zur Baustelle „chaufierte“. Das lag zweifellos im Interesse der E-T-GmbH, die dadurch einen Fahrtkostenersatz ersparte. Ob man daraus eine arbeitnehmerähnliche Tätigkeit gem. § 2 Abs. 2 SGB VII konstruieren kann, erscheint zweifelhaft, und zwar im Hinblick auf das von der Rechtsprechung des BSG entwickelte Tatbestandsmerkmal der „Handlungstendenz“<sup>13</sup>.

9 Zum „Befriedigungsvorrecht“ gem. § 116 Abs. 4 SGB X i.e.: Geigel-Plagemann (Fn. 8), 30. Kap., Rdn. 72.

10 Nach OLG Hamm v. 14. 4. 2000, NZV 2000, 375, bestimmt sich auch beim Leiharbeitnehmer die Abgrenzung, ob er für seinen Stammbetrieb oder den Unfallbetrieb tätig wird, nach der Zuordnung seiner Aufgabenbereiche entspr. § 2 Abs.2 SGB VII; dazu auch Maschmann, SGB 1998, 54, 59; Schmitt, SGB VII, § 104, Rdn. 5; Kater/Leube, Gesetzliche Unfallversicherung. SGB VII, 1997, § 104, Rdn. 19ff.

11 Vgl. dazu i. e. Mehrrens, Gesetzliche Unfallversicherung, § 104 SGB VII, Anm. 8. 4 u. 8. 5; das Haftungsprivileg rechtfertigt sich sowohl im Falle der Arbeitsgemeinschaft als auch im Falle der Leiharbeit aus der Beitragshaftung der jeweiligen Unternehmer und andererseits aus dem „Friedensargument“; ebenso Zilch, in: Franke, Gesetzliche Unfallversicherung, LPK-SGB VII, § 104, Rdn. 11; Elsner, ZfS 2000, 475, 477.

12 Vgl. dazu Mehrrens (Fn.11), § 105, Anm. 3.6.

13 Dazu Mehrrens (Fn. 11), § 2 Anm. 34. 8. m. Nachw.

Die gemeinsame Arbeit innerhalb einer Arbeitsgemeinschaft erfüllt jedoch das Tatbestandsmerkmal „desselben Betriebes“ i.S. § 105 SGB VII nicht, da eine Arbeitsgemeinschaft unter keinen Umständen den Betriebsbegriff nach SGB VII erfüllt<sup>14</sup>.

Feststeht bei allem Streit um die Gesetzesauslegung jedoch, dass die gemeinsame Tätigkeit im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft den Haftungsausschluss nach § 106 Abs. 3 3. Alt. SGB VII erfaßt<sup>15</sup>. Auch wenn allseits das Zusammenwirken im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft als „gemeinsam“ i.S.d. § 106 Abs.3 SGB VII anerkannt wird, bleibt auch hier wieder die Frage, ob die gemeinsam benutzte Straße auf dem Weg zur Arbeit als „Betriebsstätte“ anerkannt werden kann. Der BGH hat in seinem Urteil vom 17.10.2000 dazu nicht Stellung nehmen müssen. Knüpft man an seine Ausführungen über das *„bewußte Miteinander im Arbeitsablauf“* an, reicht das Befahren einer Landstraße mit dem gemeinsamen Ziel, die Baustelle vor Arbeitsbeginn zu erreichen, nicht aus<sup>16</sup>. Auch die Tatsache, dass der Unternehmer ein Fahrzeug zur Verfügung stellt und einen Mitarbeiter als Fahrer beauftragt, kann wohl nicht als eine von mehreren betrieblichen Aktivitäten bezeichnet werden,

„die bewusst und gewollt bei einzelnen Maßnahmen ineinander greifen, miteinander verknüpft sind, sich ergänzen oder unterstützen...“.

Aber Vorsicht! Der BGH verweist ausdrücklich auf die Parallelität zum Zusammenwirken von Unternehmen zur Hilfe bei Unglücksfällen oder des Zivilschutzes. Gerade hier kommt es aber oft genug entscheidend auf das schnelle Erreichen des Einsatzortes an. Für Feuerwehrfahrzeuge könnte man die Straße im Einsatzfall auch als „gemeinsame Betriebsstätte“ ansehen.

Aus heutiger Sicht spricht mehr gegen<sup>17</sup> die Gleichstellung der Landstraße mit der „gemeinsamen Betriebsstätte“ i.S.d. § 106 Abs.3 SGB VII als dafür, so dass die Voraussetzungen für den Haftungsausschluss im Verhältnis zu S *nicht* vorliegen.

---

14 Nach Mehrtens (Fn.11), § 105, Anm. 3.3. und Ricke, in: Kasseler Kommentar, § 105 SGB VII, Rdn. 5 ist unter „Betrieb“ i. S. § 105 Abs. 1 SGB VII auch das „Unternehmen“ zu verstehen. Dem widersprechen Krasney ,in: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, § 105 SGB VII, Rdn. 11, und Geigel-Kolb (Fn. 8), 31. Kap. Rdn. 100; Kater-Leube (Fn 10), § 105, Rdn. 17.

15 Geigel-Kolb, (Fn. 8), 31.Kap., Rdn. 84; Greger, Haftungsrecht des Straßenverkehrs, 3. Aufl. 1997, Anhang II, Rdn. 26; BGH v.17.10.2000, r+s, 26 m. Anm. Lemcke..

16 Vgl. auch Krasney, (Fn.11), § 106, SGB VII, Rdn.16: gemeinsame Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel erfüllt nicht den Tatbestand des § 106 Abs. 3 SGB VII.

17 Der Arbeitskreis VI des 39. Deutschen Verkehrsgerichtstages hat mit großer Mehrheit am 26.1.2001 eine Empfehlung verabschiedet, wonach die Benutzung öffentlicher Straßen im fließenden Verkehr nicht unter den Begriff der „gemeinsamen Betriebsstätte“ fällt.

Höchst kontrovers diskutiert wird, ob auch der Unternehmer selbst (hier als Halter gem. § 7 StVG und gem. § 831 BGB) nach § 106 Abs. 3 SGB VII haftungsprivilegiert ist: Dafür spricht das Wort „Versicherter“<sup>18</sup>, welches im SGB insgesamt sowohl Selbstständige als auch Beschäftigte mitumfasst<sup>19</sup>. Dagegen spricht z. B. das Finanzierungsargument (der fremde Unternehmer zahlt keine Beiträge für die Versicherung des Geschädigten<sup>20</sup>). Die Gesetzesbegründung enthält allerdings keinerlei Hinweis darauf, weshalb der eindeutige Rechtsbegriff „Versicherter“ restriktiv ausgelegt werden sollte<sup>21</sup> oder welcherart gesetzgeberisches Konzept den Haftungsausschluss zugunsten des Beschäftigten rechtfertigt, bei gleichzeitiger Haftung seines Arbeitgebers. Insbesondere im Falle des § 831 BGB helfen auch die Grundsätze über das „gestörte Gesamtschuldverhältnis“ nicht weiter<sup>22</sup>. Nach § 840 Abs. 2 BGB haftet der Schädiger vor dem Unternehmer nach § 831 BGB.

Soweit die Voraussetzungen des Haftungsausschlusses im Verhältnis zur Halterin vorliegen (wegen Arbeitsgemeinschaft oder § 2 Abs. 2 SGB VII), bleibt nun zu klären, ob die „Entsperrung“ eintritt, weil sich der Versicherungsfall „auf einem nach § 8 Abs. 2 Nr.1-4 versicherten Weg“ ereignet hat. *B* befand sich zweifellos auf dem Weg zur Arbeit, so dass – jedenfalls auf den ersten Blick – kein Zweifel daran bestehen kann, dass hier ein „Wegeunfall“ im herkömmlichen Sinne vorliegt. Bevor diese Frage endgültig geklärt wird, soll zunächst die Anspruchssituation des *A* näher beleuchtet werden.

#### *2.4. Ansprüche des A gegen Sebastian S, die E-A-Fa, sowie den KH-Versicherer*

*A* hat einen „Versicherungsfall“ i.S.d. § 104 Abs.1 SGB VII erlitten; Halter des Fahrzeuges ist „sein Unternehmer“ i.S.d. Vorschrift; Schädiger, Sebastian S, ist eine Person „desselben Betriebs“ i.S.d. § 105 Abs.1 SGB VII. Selbst wenn Sebastian S übermüdet war, wird man wohl kaum einen den Haftungsausschluss ausschließenden Vorsatz bejahen können<sup>23</sup>.

18 Dazu i.e. Küppersbusch (Fn. 8), Rdn. 419b; OLG Karlsruhe, NJW 2000, 296; Ricke (Fn. 14), § 106, SGB VII, Rdn. 6; OLG Brandenburg, r+s 2000, 373; LG Münster NJW 2001, 1733.

19 Dem kann man auch nicht die Entscheidung des BGH v. 6. 5. 1980, NJW 1981, 53 entgegenhalten. Dort wird ausdrücklich der Rechtsbegriff „Versicherter“ in § 637 Abs.1 RVO unter Bezug auf den – vermeintlichen - Zweck des Gesetzes eng ausgelegt.

20 Dazu ausführlich z. B. Lemcke r+s 2000, 221; Kater/Leube (Fn. 10), 1997, § 106 Rdn.16.

21 Der Verkehrsgerichtstag hat sich für eine Einbeziehung der Unternehmer ausgesprochen; ebenso Geigel-Kolb (Fn.8), 31. Kap., Rdn. 84; Risthaus, VersR 2000, 1203.

22 Dazu insbesondere Lemcke, r+s 2000, 221; allg. Geigel-Kolb (Fn. 8), 31. Kap., Rdn. 94.

23 Zur Übermüdung vgl. Geigel-Haag, (Fn. 8), 27. Kap., Rdn. 114, 572.

A hat im Sinne der bisherigen BSG-Rechtsprechung den Versicherungsfall „auf einem nach § 8 Abs. 2 Nr.1-4 versicherten Weg“ erlitten, befand er sich doch auf dem Weg von zu Hause zum Ort der Tätigkeit i.S.d. Vorschrift. Anders würde es sich nur dann verhalten, wenn A den Unfall während der regelmäßigen Arbeitszeit erlitten hätte, ihm also bereits für die Zeit ab 6 Uhr morgens, nämlich ab Fahrtbeginn Lohn gezahlt würde. Dann sind nach der Rechtsprechung des BSG die Voraussetzungen eines „Betriebsweges“ erfüllt. Betriebswege sind Teil der versicherten Tätigkeit und stehen daher versicherungsrechtlich der Betriebsarbeit gleich<sup>24</sup>. *Mehrtens* betont ausdrücklich, dass auch dann, wenn der Weg zur Arbeit durch betriebliche Organisation geprägt war und der Unternehmer darauf einen bestimmenden Einfluß ausgeübt hat (z. B. indem er ein Fahrzeug zur Verfügung stellte), diese Fälle auch nicht im Wege einer „teleologischen Reduktion“ im Haftungsausschluss bleiben können<sup>25</sup>. Nach anderer Auffassung verläßt der Geschädigte die betriebliche Sphäre nicht, wenn er sich nach wie vor den Anweisungen des Arbeitgebers fügt, der Arbeitgeber den Transport des Arbeitnehmers zum Betrieb oder von dort nach Hause organisiert hat<sup>26</sup>.

Die nach dem Wortlaut des § 104 SGB VII gebotene Differenzierung zwischen den beiden Sachverhaltsalternativen provoziert die Frage nach der sozialpolitischen Rechtfertigung dieser unterschiedlichen Bewertung. Sebastian S lenkte das Fahrzeug seines Arbeitgebers; sein Arbeitgeber organisierte die Fahrt, indem er ein Kfz, dessen Unterhaltung und die Benzinkosten zur Verfügung stellte. Die Fahrtstrecke – der „Weg“ i.S.d. § 8 SGB VII – wird bestimmt durch den Betriebssitz einerseits (wo das Kfz abgeholt wird), die Wohnorte der mitfahrenden Monteure andererseits, den betrieblichen Arbeitsbeginn und schließlich den Ort der Baustelle. Nur deshalb, weil alle Monteure für die Fahrtzeit kein Arbeitsentgelt erhalten (und auch keine „Auslösung“ oder Fahrtkostenerstattung), sollen Fahrer und Halter auf den vollen Schaden haften? Umgekehrt fragt man sich, was das für die Fahrtzeit gezahlte Entgelt schlussendlich mit dem Haftungsprivileg zu tun hat?

---

24 BSG v.11.2.1981 – 2 RU 87/79 -; BSG v. 22.11.1984, SozR 2200 § 550 Nr.68; *Mehrtens* (Fn. 11), § 8 SGB VII, Anm. 7.14; *Schulin*, in: *Handbuch*, (Fn. 4), § 30, Rdn. 85ff.

25 *Mehrtens* (Fn. 11), § 104, Anm. 19.3; ebenso *Ricke*, in: *Kasseler Kommentar*, § 104 SGB VII, Rdn.13; *Rolfs*, NJW 1996, 3177; *Küppersbusch* (Fn. 8), Rdn.419a; *Krasney* (Fn. 14), § 104 SGB VII, Rdn. 23.

26 *Maschmann*, SGB 1998, 54, 57 unter Bezug auf *Waltermann*, BG 1997, 310, 315 sowie *Marschner*, BB 1996, 2090; ebenso *Busemann*, *Die Haftung des Arbeitnehmers gegenüber Arbeitgeber und Dritten*, 1999, Rdn. 71; *Stern-Krieger/Arnau*, *VersR* 1997, 408; zum a. R. nach § 637 RVO vgl. BGH v. 5. 11. 1991, BGHZ 116, 30=SGB 1992, 249, m. Anm. *Neumann-Duisberg*.

Nimmt man das hinter der Versicherung des Betriebsweges einerseits und dem Wegeunfall andererseits steckende „soziale Schutzprinzip“ ernst, lässt sich zwischen dem reinen vom Arbeitnehmer selbst organisierten Wegeunfall und dem „Hol- und Bringunfall“, auf einer vom Arbeitgeber „gesponserten“ Fahrt zur Baustelle mit dem Fahrzeug des Arbeitgebers durchaus unterscheiden<sup>27</sup>. Noch deutlicher wird die Schnittstelle zwischen Wegeunfall und Betriebsweg, wenn man die dem Arbeitgeber zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Unfallverhütung etwa durch besondere Schulung der Fahrer oder sicherheitstechnische Kontrollen am Fahrzeug mit in den Blick nimmt<sup>28</sup>. Nimmt man schließlich das Grundprinzip „Haftungersetzung durch Unfallversicherung“ ernst, macht die von *Mehrrens* bevorzugte feinsinnige Abgrenzung zwischen Wegeunfall und Betriebsfahrt ebenfalls keinen Sinn. Man stelle sich vor, dass – was im vorliegenden Fall nicht abwegig erscheint – die Deckungssumme durch den Schaden überschritten wird. In der Regel geht dies – zunächst! – zulasten des Sozialversicherungsträgers, der in seinem Regress gem. § 116 Abs.4 SGB X beschränkt ist. Insoweit haben die Interessen des Geschädigten Vorrang. Der Schädiger selbst – hier Sebastian S – sieht sich nun dem Regressanspruch der Sozialversicherungsträger ausgesetzt. Abgesehen von seinem Antrag auf Erlaß gem. § 76 SGB IV wird er sich um eine Haftungsfreistellung durch den Arbeitgeber – hier Halter des Fahrzeuges – bemühen. Meines Erachtens scheitert die Haftungsfreistellung – jedenfalls bei „normaler“ Fahrlässigkeit – nicht daran, dass der Unfall von der BG nur als „Wegeunfall“ gem. § 8 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII anerkannt wurde<sup>29</sup>. Kommt es über diesen Umweg zu einer zumindest ergänzenden Haftung des Arbeitgebers, wird die Absurdität der Auslegung der §§ 104, 105 SGB VII bei „Hol- und Bringunfällen“ deutlich. Über den Umweg der Haftungsfreistellung bei „gefahr geneigter Arbeit“ wird der Arbeitgeber, der gerade durch das Prinzip der Haftungersetzung durch Unfallversicherung privilegiert werden soll, in Anspruch genommen. Dies macht sozialpolitisch keinen Sinn!

Der BGH hat also recht, wenn er in seinem Urteil vom 12.10.2000<sup>30</sup> einen „Betriebsweg“ schon dann bejaht, wenn der Unternehmer seine Arbeitnehmer im eigenen Fahrzeug zur Betriebsstätte bringen lässt und zwar auch dann, wenn die Fahrtzeit als solche nicht als „Arbeitszeit“ finanziell abgegolten wird.

---

27 Vgl. dazu auch die rechtsvergleichenden Überlegungen von Thüsing, SGB 2000, 595ff.

28 BSG SozR 2200 § 725 Nr.5; Molkentin, in: LPK-SGB VII (Fn. 11), § 162, Rdn.10.

29 So auch Busemann (Fn. 26), Rdn. 75 unter Hinweis auf BAG v. 23. 6. 1988, AP Nr. 94 zu § 611 BGB.

30 III ZR 39/00, DAR 2001, 32=r+s 2001, 28; Revision zu OLG Dresden v. 12.1.2000, NZV 2000,365; ebenso wohl Busemann (Fn. 26), Rdn. 71.

Kommt man im Falle des Mitfahrers *B* – also dem Elektriker der *E-T-GmbH* – zum Haftungsausschluss nach § 105 SGB VII (z. B. wegen der arbeitnehmerähnlichen Tätigkeit des *S* gem. § 2 Abs. 2 SGB VII im Verhältnis zur *E-T-GmbH*) liegt m.E. *kein* „Wegeunfall“ i.S.d. § 8 Abs. 2 SGB VII mit der Folge einer Entsperrung vor. Auch *B* befand sich auf einem betrieblich organisierten Weg, also einem *Betriebsweg*. Er büßt also die über die BG-Leistungen hinausgehenden ungedeckten zivilrechtlichen Ersatzansprüche z. B. auf Schmerzensgeld gegen alle, nämlich *S*, die *E-A-Fa* und die *E-T-GmbH* (z.B. wegen § 831 BGB) ein.

### 2.5. Verkehrsunfallversicherung“?

Lässt man die mühsam gefundenen (Auslegungs)-Ergebnisse Revue passieren, bleiben *Zweifel*:

Reicht das Motto „Haftungsersetzung durch Unfallversicherung“ wirklich aus, um *A* und *B* Schmerzensgeld und Rest-Verdienstausschlag zu verweigern, dem *C* trotz *gleichen* Unfallversicherungsschutzes aber vollen Ersatz zu gewähren? Das BVerfG hat bereits zweimal einen Verfassungsverstoß verneint<sup>31</sup>, und zwar mit dem durchaus überzeugenden Hinweis auf den besonderen verschuldensunabhängigen Schutz durch die Berufsgenossenschaften. Diesen Schutz hat auch *C*, der Unfallgegner! Warum – so werden *A* und *B* fragen – sollen sie dann leer ausgehen?

Weder das Finanzierungsargument noch das Friedensargument können in Zeiten einer Pflicht-KH-Versicherung den Haftungsausschluss im Verkehr wirklich überzeugend begründen! Die Beiträge zur Unfallversicherung werden ebenso vom Unternehmen getragen wie die zur KH-Versicherung. „Erarbeitet“ werden alle Beiträge von allen im Unternehmen Tätigen, von dessen „Produktivität“. Und noch etwas: Gerät wirklich der „Betriebsfrieden“ aus den Fugen, wenn der KH-Versicherer für Schmerzen zahlt, die der eine Kollege dem anderen durch fehlerhaftes Fahren zufügt?

So seriös unsere Auslegungsarbeit bezüglich der §§ 104, 105, 106 SGB VII ist, so drängt sich rechtspolitisch doch wieder die Frage nach einer *Gesamtchau* auf, wie sie schon vor Jahrzehnten von verschiedenen Wissenschaftlern vorgelegt worden ist. Ich erinnere nur an die Vorschläge für eine „Verkehrsunfallversicherung“, die Eike von Hippel 1968 vorlegte<sup>32</sup>. Diese

---

31 BVerfG v. 7.11.1972, E 34, 118; v. 8.2.1995, NJW 1995, 1607; dazu auch Rolfs (Fn. 6), S. 466f.  
32 Schadensausgleich bei Verkehrsunfall, Haftungsersetzung durch Versicherungsschutz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, 1968; allg. zur „Haftungsersetzung durch Versicherungsschutz“: Fuchs (Fn. 1), S. 174ff.

Vorschläge zielten auf eine *Gleichbehandlung* aller Verkehrsteilnehmer, aber auch eine Gleichbehandlung im Bereich der Entschädigung: Im Verkehr sind Arbeitsunfall-Opfer ebenso schutzwürdig wie Verkehrsunfallopfer<sup>33</sup>.

In allen Fällen – sei es ein Privatunfall, ein Wege- oder Betriebswegeunfall – geht es um die gleiche Frage, nämlich welchen Stellenwert man dem Verantwortungsprinzip<sup>34</sup> beimisst. Denn: Das Verschulden im Straßenverkehr duldet keine Differenzierung je nach Status (Arbeitnehmer oder nicht!).

### 3. Unternehmerisches Risiko?

#### 3.1. Es geschah 1975

Der Gastwirt G läßt sich von seinem Pensionsgast in die nächste Stadt fahren, um dort Waren für die Gaststätte einzukaufen. Auf dem Rückweg kommt es zu einem schweren Unfall, verursacht durch das fehlerhafte Verhalten des Fahrers.

Der Gastwirt war freiwillig bei der BG versichert, die ihrerseits nun den Fahrer und Halter des Fahrzeuges in Regress nimmt. Anders als das OLG Hamm<sup>35</sup> *bejahte* der BGH 1980 eine Schadensersatzpflicht. Der Schadensersatzanspruch sei nicht gem. §§ 636, 637 RVO ausgeschlossen: Der Unternehmer sei zwar als Schädiger von der Haftung befreit, nicht aber als Geschädigter mit dem Haftungsprivileg belastet. Unter „Versicherten“ i.S.d. § 637 RVO seien nur Betriebsangehörige zu verstehen, die kraft Gesetzes nach § 539 Abs. 1 und Abs. 2 RVO in der Unfallversicherung versichert sind. Ein Unternehmer dagegen, der sich freiwillig bei der BG versichert, darf einem Betriebsangehörigen seines eigenen Betriebes nicht gleichgestellt werden<sup>36</sup>.

Diesem Verständnis der §§ 636, 637 RVO war in der Vergangenheit widersprochen worden u.a. mit dem Hinweis darauf, dass der Arbeitgeber nicht nur zugunsten seiner Arbeitnehmer die Beiträge zur Unfallversicherung finanziert, sondern ebenso für sich selbst: Hier handelt es sich um Lohnnebenkosten, die wie die Beiträge für Unternehmer selbst in die betriebliche Gesamtrechnung eingehen.

---

33 V. Hippel, (Fn. 31), S. 91.

34 Dazu v. Hippel (Fn. 31), S. 83ff.

35 Urteil v. 7.12.1977, VersR 1978, 510.

36 BGH v. 6. 5. 1980 – VI ZR 58/79–, NJW 1981, 53=VersR 1980, 844 m. krit. Anm. Plagemann, VersR 1981, 632; vgl. dazu auch Maschmann, SGB 1998, 54, 60.

### 3.2. Der freiwillig versicherte Unternehmer

Der Gesetzgeber hat diese Kritik aufgenommen und in § 105 Abs. 1 S. 1 SGB VII auch die Haftung des Arbeitnehmers ausgeschlossen, der „seinen Unternehmer“ verletzt, und zwar auch dann, wenn der Schädiger nur „wie ein Arbeitnehmer“ gem. § 2 Abs. 2 SGB VII im Unternehmen tätig war. Die von Rolfs geäußerten Zweifel hinsichtlich des Haftungsprivilegs zulasten des freiwillig versicherten Unternehmers<sup>37</sup> überzeugen mich weder angesichts des Wortlauts des § 105 Abs. 1 SGB VII noch im Vergleich zu dem unversicherten Unternehmer, dessen Ansprüche nach § 105 Abs. 2 SGB VII explizit ausgeschlossen sind<sup>38</sup>.

### 3.3. Der nicht versicherte Unternehmer

Der Grundsatz „Haftungsersetzung durch Unfallversicherung“ hat somit auch in diesem Verhältnis Gültigkeit erlangt – einerlei, wie hoch der unfallbedingte „Bedarf“ des Unternehmers ist und wie hoch er sich zuvor freiwillig versichert hat. Nach § 105 Abs. 2 S. 1 SGB VII entfällt der Ersatzanspruch auch dann, wenn der Unternehmer nicht versichert war. *Rechtsfolge* des Haftungsprivilegs ist dann die Eintrittspflicht „seiner BG“ – allerdings begrenzt auf den Mindestjahresarbeitsverdienst und nur bis zur Höhe eines fiktiven zivilrechtlichen Schadensersatzanspruchs<sup>39</sup>. Bei unterstellter MdE von 100 % erhält der Unternehmer also allenfalls eine monatliche Verletztenrente von 1.792 DM (Mindest-JAV 2000: DM 32.256). Seinen ggfs. weitaus höheren Verdienstausschlag kann er ebenso wie das Schmerzensgeld nicht einklagen. Der Unternehmer wird für den Fall der vollständigen Berufsunfähigkeit vorgesorgt haben, etwa durch eine Lebensversicherung. Diese tritt aber regelmäßig erst bei medizinisch nachgewiesener Berufsunfähigkeit ein. Zu einer echten „Versorgungslücke“ kommt es also, wenn der Dauerschaden zwar geringer ist, der Unternehmer aber unfallbedingt dennoch seinen Job verliert oder ihn nur mit erheblichen Gewinneinbußen fortsetzen kann. Dann verweist § 105 Abs. 2 SGB VII auf eine Verletztenrente, die kaum dem Sozialhilfe-Regelsatz entspricht. Man könnte dies als unbeachtlich abtun: Dem Unternehmer stand es ja frei, sich privat gegen das Unfall-Risiko zu versichern. Wer ahnt aber schon,

---

37 Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S.468.

38 Vgl. auch Greger, StVG, 3. Aufl.1997, Anhang II, Rdn. 48; Küppersbusch, (Fn.8), Rdn. 3 98; Geigel-Kolb (Fn. 8), 31. Kap., Rdn. 107; Maschmann, SGB 1998, 54, 61; Krasney, (Fn. 14), § 105 SGB VII, Rdn. 9.

39 Zum Anspruch nach § 105 Abs. 2 SGB VII i. e. vgl. Ricke, in: Kasseler Kommentar, § 105, Rdn. 10ff.

dass solcherart „unternehmerisches Risiko“ zugleich den Verlust aller Schadensersatzansprüche gegen den schuldhaft handelnden Fahrer zur Folge hat, der Arbeitnehmer im gleichen Unternehmen ist oder aber arbeitnehmerähnlich (gem. § 2 Abs. 2 SGB VII) den „Chef“ chauffiert. Anders verhält es sich, wenn das Unternehmen einen externen „Limousinen-Service“ einschaltet oder ein Taxi benutzt. Der freiwillig BG-versicherte Unternehmer erhält nun sein Verletztengeld und ggfs. auch die Verletztenrente und nimmt wegen des darüber hinausgehenden Schadens Halter und Fahrer respektive deren KH-Versicherung in Anspruch. Trifft den Chauffierten ein Mitverschulden (z. B. nicht angeschnallt), muss er sich auf den Teil-Ersatzanspruch noch nicht einmal die vollen BG-Leistungen anrechnen lassen – sondern nur entsprechend der Quote des § 116 Abs.3 SGB X.

In der Literatur mehren sich die Stimmen, die § 105 Abs. 2 SGB VII insoweit für mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar halten, als dem nicht versicherten Unternehmer keine gleichwertigen Versicherungsleistungen für den derogierten Schadensersatzanspruch gewährt werden<sup>40</sup>. Das Haftungsprivileg gem. § 105 Abs. 2 SGB VII behandelt den Unternehmer schlechter als den Arbeitnehmer, dessen BG-Ansprüche sich nach dem vorangegangenen Jahresarbeitsverdienst errechnen, also jedenfalls in etwa einen „abstrakten Ersatz“ für den unfallbedingten Lohnausfall gewähren. Zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung kann man nicht darauf verweisen, dass der Unternehmer bislang keine Beiträge für „seinen Versicherungsschutz“ zahlte. Abgesehen davon, dass die gesetzliche Unfallversicherung keine Wartezeit kennt, erfolgt die Finanzierung der Leistung durch eine Umlage (§§ 152ff. SGB VII), so dass das Unternehmen des Verletzten die Leistungen so oder so „mitfinanziert“, eventuell sogar in erhöhtem Maße wegen eines Zuschlages gem. § 162 SGB VII. Das „Finanzierungsargument“ kann also die Schlechterstellung des Unternehmers nicht rechtfertigen. Gleiches gilt für das „Friedensargument“<sup>41</sup>, also das Haftungsprivileg rechtfertigende Ziel, den Betriebsfrieden nicht zu gefährden: Auch damit lässt sich die Reduktion der Versicherungsleistungen auf ein Minimum nicht rechtfertigen. Dies um so weniger, als gesetzessystematisch der zuvor nicht versicherte Unternehmer ebenso wie die vielen anderen Personen, die im Schutze der unechten Unfallversicherung stehen (z. B. Schüler, Studenten, Ehrenamtler, Auszubildende usw.) ebenfalls Leistungen erhalten, deren Höhe sich am vorausgegangenen Jahresarbeitsverdienst orientieren. Weder aus der historischen Entwicklung noch aus dem Prinzip

---

40 Rolfs, (Fn. 6), S. 467 m. w. Nachw.; Zweifel auch bei Zilch, in: LPK-SGB VII (Fn. 9) § 105, Rdn. 17.

41 BVerfG v. 7.12.1972, E 34, 118 = NJW 1973, 502; v. 8.2.1995, NJW 1995, 1607.

„Haftungsersetzung durch Unfallversicherung“ lässt sich mithin eine den Anforderungen des Art. 3 GG genügende Rechtfertigung dafür herleiten, dass der nicht-BGlich versicherte Unternehmer bei einer Schadenszufügung durch den eigenen Arbeitnehmer sämtlicher Ersatzansprüche verlustig geht. Auch die Verknüpfung von Mitverschulden und Eintrittspflicht der BG begegnet Bedenken: Das Prinzip „Haftungsersetzung durch Unfallversicherung“ basiert ja gerade auf der Idee, dass eigenes Mitverschulden den Unfallversicherungsanspruch – nämlich gegen die BG – nicht schmälert<sup>42</sup>.

---

42 Vgl. i.d.S. auch Rolfs, (Fn. 6), S. 468.

# Auswirkungen der Justizreform auf den Verkehrshaftpflichtprozess

Dr. Christian Meyer-Seitz,  
Regierungsdirektor, Bundesministerium der Justiz, Berlin

Von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen sind Gesetzentwürfe zur Reform des Zivilprozesses in den Deutschen Bundestag eingebracht worden<sup>1</sup>. Sie befinden sich zur Zeit in der parlamentarischen Beratung. Der Zivilprozess soll durch eine grundlegende Strukturreform modernisiert und effizienter gestaltet werden. Die erste Instanz wird in ihrer Bedeutung gestärkt, die Berufungsverfahren werden beschleunigt und gestrafft. Die Umgestaltung des Zivilprozesses wirkt sich in vielfacher Hinsicht auch auf den Verkehrshaftpflichtprozess aus. Ich möchte sechs Punkte herausgreifen:

1. Die präzisere Ausgestaltung der richterlichen Hinweispflicht und die Einführung einer Güteverhandlung sorgen dafür, dass die Kommunikation zwischen dem Gericht und den Parteien verbessert wird. Ziel des Reformgesetzes ist es, die leider immer noch üblichen Durchruf- und Sammeltermine zurückzudrängen und die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu verbessern, dass in einer umfassenden mündlichen Erörterung der Prozessstoff frühzeitig auf die entscheidungserheblichen Punkte konzentriert, Mängel im Sachvortrag sowie Missverständnisse durch gezielte richterliche Fragen und Hinweise beseitigt werden. Damit soll nicht der Untersuchungsgrundsatz im Zivilprozess eingeführt werden. Umfang und Grenzen des Streitstoffs werden nach wie vor von den Parteien bestimmt. Aber innerhalb des von ihnen abgesteckten Rahmens muss das Gericht aktiv den entscheidungserheblichen Sachverhalt herausarbeiten.

Die Feststellung der relevanten Tatsachen kann dadurch auf die erste Instanz konzentriert werden. Mehr noch als bei anderen Rechtsstreitigkeiten steht im Unfallhaftpflichtprozess die Sachverhaltsaufklärung im Vordergrund. Gerade im Haftpflichtprozess erhöht eine möglichst frühzeitige Klärung des Unfallgeschehens die Richtigkeitsgewähr der Entscheidung und sorgt für schnelleren Rechtsfrieden.

Dabei unterstreicht die in § 139 Abs. 4 ZPO-E angeordnete Dokumentation richterlicher Hinweise die gesteigerte Bedeutung richterlicher Hinweiserteilung. Die Rechtsprechung hat entsprechende Dokumentationspflichten für

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 14/3750 (Entwurf der Koalitionsfraktionen); BT-Drs. 14/4722 (Regierungsentwurf).

andere Berufsstände, etwa die Ärzteschaft, in nicht geringem Umfang ausgebildet und knüpft an ihre Nichteinhaltung im Wege der Beweislastumkehr erhebliche Haftungsrisiken. Für die mündliche Verhandlung im Zivilprozess schreibt § 160 Abs. 2 ZPO bereits heute die Protokollierung der wesentlichen Vorgänge der Verhandlung vor. Hierzu zählt auch, welche gerichtlichen Hinweise erteilt wurden und was die Parteien hierauf erwiderten<sup>2</sup>. Dies dient der Transparenz des Verfahrens und der Information aller Verfahrensbeteiligten, gewinnt aber insbesondere auch Bedeutung in einem etwaigen Rechtsmittelverfahren. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs<sup>3</sup> zwingt das Unterlassen der Dokumentation der für die mündliche Verhandlung vorgeschriebenen Förmlichkeiten das Revisionsgericht regelmäßig dazu, von deren Nichtbeachtung auszugehen, das angefochtene Urteil aufzuheben und den Rechtsstreit zurückzuverweisen. Die fehlende Dokumentation wesentlicher Vorgänge führt mithin dazu, dass Verfahren in die Länge gezogen und Rechtsmittelinstanzen unnötig in Anspruch genommen werden. Diese Gefahr droht insbesondere in den jährlich rund 150.000 Verkehrshaftpflichtsachen vor Amts- und Landgerichten<sup>4</sup>, von denen jede zweite streitig entschieden werden muss und die daher in besonderem Maße einer straffen und transparenten richterlichen Prozessleitung bedürfen. Wenn § 139 Abs. 4 ZPO-E deshalb dem Richter aufgibt, die Hinweiserteilung zu dokumentieren, so führt dies nicht zu einem unnötigen Formalismus, sondern fixiert ein schon nach derzeitiger Rechtslage gebotenes sachgerechtes richterliches Handeln nunmehr klar im Gesetz.

Das in § 139 Abs. 5 ZPO-E enthaltene Gebot, derjenigen Partei, der eine sofortige Erklärung zu einem gerichtlichen Hinweis nicht möglich ist, auf ihren Antrag eine Erklärungsfrist zu gewähren, ergibt sich ohne weiteres aus ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör. Ähnliches sieht § 283 Satz 1 ZPO für den Fall vor, dass sich eine Partei in der mündlichen Verhandlung auf ein Vorbringen des Gegners nicht erklären kann, weil es ihr nicht rechtzeitig vor dem Termin mitgeteilt worden ist. Für die betroffene Partei macht es keinen Unterschied, ob sie sich zu einem Vorbringen der anderen Partei oder aber zu einem Hinweis oder Vorhalt des Gerichts nicht erklären kann. In beiden Fällen gebietet es der Grundsatz des rechtlichen Gehörs, ihr eine Erklärungsfrist zu gewähren. Die Neuregelung beschränkt das Gericht nicht in der weiteren Gestaltung des Verfahrens. Es kann unter den bisherigen Voraussetzungen mit Einräumung der Schriftsatzfrist einen Verkündungs-

---

2 Vgl. Zöller/Stöber, ZPO, § 160 Rn. 3.

3 NJW 1990, 121, 122.

4 Bei den Amtsgerichten gingen im Jahre 1998 insgesamt 135.587 Verkehrszivilsachen ein, bei den Landgerichten 13.365; vgl. Statistisches Bundesamt, Zivilgerichte 1998, S. 18, 42.

termin bestimmen, einen weiteren Verhandlungstermin anberaumen und auch in das schriftliche Verfahren übergehen.

Die Güteverhandlung (§ 278 ZPO-E) bewirkt eine institutionelle Verankerung und Akzentuierung des überragend wichtigen Schlichtungsgedankens, der auch den Verkehrshaftpflichtprozess beherrscht. Schon heute werden über 40% aller Verkehrszivilsachen<sup>5</sup> nichtstreitig – durch Vergleich oder Klagrücknahme – erledigt. Entgegen einer verbreiteten Auffassung ist die Vergleichsquote damit keineswegs geringer als in anderen Bereichen. Sie erscheint aber noch steigerungsfähig, wenn das Prozessrecht entsprechende Anreize gibt. Dabei werden dem Gericht keine über das bereits geltende Recht hinausgehenden Pflichten auferlegt. Schon heute hat das Gericht nämlich nach § 279 Abs. 1 Satz 1 ZPO in jeder Lage des Verfahrens – d.h. auch zu Beginn des Verfahrens – auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte hinzuwirken. Mit § 278 ZPO-E wird diese Verpflichtung nicht ausgedehnt, sondern lediglich hervorgehoben. Hat bereits ein erfolgloser Einigungsversuch vor einer außergerichtlichen Gütestelle stattgefunden oder erscheint die Durchführung der Güteverhandlung aus anderen Gründen erkennbar aussichtslos, braucht keine Güteverhandlung stattzufinden (§ 278 Abs.1 Satz 1, 2. Halbsatz ZPO-E).

Bleibt die gerichtliche Güteverhandlung erfolglos, ist die dafür aufzuwendende Terminszeit nicht nutzlos gewesen. Das Gericht wird in der Güteverhandlung den Sach- und Streitstand mit den Parteien erörtern, Fragen stellen und die Parteien persönlich anhören. Genau dies schreibt dies im Kern schon heute § 278 Abs. 1 ZPO für den Haupttermin vor. Der damit künftig bereits im frühen Prozessstadium der Güteverhandlung zu gewinnende Erkenntnisgewinn wird regelmäßig auch bei einer streitigen Weiterführung des Prozesses nutzbringend sein.

Das Gericht kann den Parteien anstelle der gerichtlichen Güteverhandlung eine außergerichtliche Streitschlichtung vorschlagen. Das ist in § 278 Abs. 4 Satz 2 ZPO-E ausdrücklich vorgesehen. Dieses „Fenster zur Mediation“ könnte verstärkt Bedeutung erlangen, wenn – wie zu erwarten ist – als Folge des § 15a EGZPO das Netz der anerkannten Schlichtungsstellen und sonstigen Gütestellen dichter wird. Greger<sup>6</sup> hat darauf hingewiesen, dass es in einem Sonderbereich des Verkehrszivilrechts, bei der Geltendmachung von Ansprüchen gegen den Verein „Verkehrsofferhilfe“, bereits eine Schlich-

---

5 Die statistischen Angaben zum Verkehrshaftpflichtprozess beruhen auf einer Sonderauswertung der im Bundesministerium der Justiz geführten Verfahrensstatistik JUSTIS.

6 NZV 2001, 1, 3f.

tungsstelle für die Regulierung von Verkehrsunfallschäden gibt, und zu Recht für die Einrichtung von Schlichtungsstellen für alle Arten von Verkehrshaftpflichtansprüchen plädiert.

2. Die ZPO-Reform führt durch § 348 ZPO-E den originär zuständigen Einzelrichter beim Landgericht ein. Damit fällt eine Streitsache künftig direkt beim Einzelrichter an, sofern sie nicht aus einem in § 348 Abs. 1 Nr. 2 ZPO-E bestimmten, rechtlich oder tatsächlich besonders anspruchsvollen Sachgebiet stammt und für dieses Sachgebiet im Geschäftsverteilungsplan des Präsidiums eine Spezialkammer zuständig ist. Dabei ist es selbstverständlich zulässig, dass auf eine Kammer mehrere Sachgebiete entfallen. Für Proberichter gelten gemäß § 348 Abs. 1 Nr. 1 ZPO-E Einschränkungen.

Die Einführung des originären Einzelrichters ist erforderlich, weil die derzeitige Übertragungspraxis der Kammern im bundesweiten Vergleich Unterschiede aufweist, die sich mit Sachgründen nicht mehr erklären lassen. Trotz der Verpflichtung der Kammer zur Übertragung auf den Einzelrichter seit dem Rechtspflegeentlastungsgesetz vom 11. Januar 1993<sup>7</sup> bewegen sich die Übertragungsquoten im Vergleich der Bundesländer in einem Spektrum zwischen 8 % (Bremen) und 64 % (Schleswig-Holstein)<sup>8</sup>. Daran zeigt sich, dass nicht immer nur die rechtlich und tatsächlich schwierigen Fälle der Entscheidung durch den Kollegialspruchkörper vorbehalten werden, sondern auch Fälle, die vom Einzelrichter effizienter erledigt werden könnten. Die durchschnittliche Übertragungsquote beträgt bundesweit jetzt 37,7 %, in Verkehrshaftpflichtsachen liegt sie hingegen mit 58,0% erheblich darüber, obwohl diese Spezialmaterie weder in rechtlicher und schon gar nicht in tatsächlicher Hinsicht weniger kompliziert ist als der durchschnittliche Zivilrechtsstreit.

Aus der Anwaltschaft hört man, die Erweiterung des Einzelrichtereinsatzes erscheine mit Blick auf die Qualität der Rechtsgewähr nicht mehr vertretbar. Es wird die Gefahr der Unkalkulierbarkeit gerichtlicher Entscheidungen heraufbeschworen. Die vorliegenden rechtstatsächlichen Untersuchungen und statistischen Daten belegen aber eher das Gegenteil. Urteile des Einzelrichters werden seltener mit der Berufung angegriffen. Auch die Berufungserfolgsquote ist bei einzelrichterlichen Urteilen niedriger. Dort, wo sich das Einzelrichterprinzip bereits stärker durchgesetzt hat, nämlich bei-

---

7 BGBl. I S. 50.

8 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zivilgerichte 1998, S. 42ff.

9 6.965 streitige Urteile der Landgerichte in Verkehrshaftpflichtsachen stehen im Jahre 1998 insgesamt 2.763 Berufungen zu den Oberlandesgerichten gegenüber.

spielsweise in Verkehrshaftpflichtsachen, ist die Berufungsquote mit 39,6 %<sup>9</sup> signifikant geringer als im Durchschnitt aller landgerichtlichen Urteile (58,0 %)<sup>10</sup>.

Folgerichtig sieht der Reformentwurf die Einführung des originär zuständigen Einzelrichters auch für Verkehrshaftpflichtsachen vor. Falls eine Sache besondere Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Art aufweist oder grundsätzliche Bedeutung hat, hat sie der Einzelrichter auf die Kammer zu übertragen. Damit ist eine sachgerechte Verteilung der Verfahren zwischen Einzelrichter und Kollegium gewährleistet. Die Kammer wird von Routinearbeiten entlastet und bleibt den Fällen vorbehalten, in denen das Mehraugenprinzip wirklich geboten ist.

3. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Verfahrensbeteiligten werden durch die Absenkung der Berufungssumme auf 600 Euro (§ 511 Abs. 2 Nr. 1 ZPO-E), die Einführung einer Zulassungsberufung in Grundsatz- und Divergenzfällen (§ 511 Abs. 4 Nr. 1 ZPO-E) sowie eines instanzinternen Abhilfeverfahrens für geringere Beschwerdewerte (§ 321a ZPO-E) und durch die Abschaffung der Streitwertrevision und Ausdehnung der Zulassungsrevision (§ 543 ZPO-E) erheblich erweitert. Der Rechtsschutz orientiert sich nicht mehr ausschließlich am Streitwert und damit am wirtschaftlichen Gewicht, sondern in erster Linie an der rechtlichen Bedeutung einer Rechtssache.

Das hat erhebliche Auswirkungen auf den Verkehrshaftpflichtprozess. Derzeit sind mindestens 25.000 amtsgerichtliche Urteile in Verkehrszivilsachen unanfechtbar. Die Reform erweitert die Rechtsmittelmöglichkeiten gegen diese Urteile und erhöht damit zugleich die Qualität der Rechtsprechung im unteren Streitwertsegment, denn ein Rechtsmittel wirkt schon durch seine bloße Existenz qualitätserhöhend<sup>11</sup>.

Mit der Ersetzung des bisherigen Mischsystems von Zulassungs- und Streitwertrevision durch eine reine Zulassungsrevision mit Nichtzulassungsbeschwerde (§ 544 ZPO-E) wird der Bundesgerichtshof auf seine eigentlichen Aufgaben, der Wahrung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung, konzentriert. Die Zugangschancen zum Bundesgerichtshof werden gerechter und effizienter gestaltet, zudem europäischem Standard angenähert. Gerade einmal 173 Verkehrszivilsachen konnten im Jahre 1998

---

<sup>10</sup> 118.618 streitige Urteile der Landgerichte stehen im Jahre 1998 insgesamt 69.600 Berufungen zu den Oberlandesgerichten gegenüber. Die Berufungsquote könnte noch höher ausfallen, wenn man bedenkt, dass ein gewisser Anteil der landgerichtlichen Urteile nicht berufungsfähig ist.

<sup>11</sup> Zum sog. fleet-in-being-Effekt der Berufung vgl. Lindemann, Festschrift für Nirk, S. 595ff.

aufgrund ihres Streitwertes zum BGH gelangen, in zweien wurde die Revision zugelassen. Damit war lediglich in 0,1% aller Verkehrszivilsachen der Zugang zum BGH eröffnet. 105 Revisionen wegen Kraftfahrzeugunfällen sind dann im Jahre 1999 tatsächlich zum VI. Zivilsenat gelangt. Da verwundert es nicht, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung im Verkehrszivilrecht Lücken aufweist. Standardprobleme werden von Gericht zu Gericht anders beurteilt. Greger<sup>12</sup> beklagt gar „judziellen Wildwuchs“ und „Rechtsunsicherheit“ auf dem Gebiet der Schadensregulierung.

Andererseits wird der BGH aufgrund der Streitwertrevision mit mehr als 80 % seiner Arbeitskraft durch Rechtsmittel in Anspruch genommen, deren Entscheidung keine über den Einzelfall hinausgehende Wirkung hat und die auch keine Aussicht auf Erfolg haben. Diese unökonomische Belastung des höchsten deutschen Zivilgerichts wird durch die Reform geändert. Künftig wird der BGH in weitaus höherem Maße mit der Entscheidung von Grundsatzfragen befasst sein. Dies kommt gerade einem Massengeschäft wie der Regulierung von Unfallschäden zugute, das klare rechtliche Vorgaben benötigt.

Allerdings ist eine Revision nicht nur bei „grundsätzlicher Bedeutung einer Rechtssache“, sondern auch dann zuzulassen, „wenn die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Revisionsgerichts erfordert“ (§ 543 Abs. 2 Nr. 2 ZPO-E). Von dieser Formel werden auch solche Fallgestaltungen erfasst, die zwar eine Leitentscheidung des Bundesgerichtshofs nicht erfordern, gleichwohl aber eine Ergebniskorrektur wegen offensichtlicher Unrichtigkeit des Berufungsurteils oder wegen Verletzung eines Verfahrensgrundrechts geboten erscheinen lassen. Damit dient die Revision nach wie vor auch der Einzelfallgerechtigkeit; die klassischen Revisionszwecke sind jetzt in ein ausgeglichenes Verhältnis gebracht.

4. Berufungsverfahren können durch die Einführung eines unanfechtbaren Zurückweisungsbeschlusses für aussichtslose Rechtsmittel (§ 522 Abs. 2, 3 ZPO-E) ohne mündliche Verhandlung erledigt werden. Berechtigte Ansprüche von Unfallgeschädigten können dadurch schneller realisiert werden, da eine Verfahrensverschleppung durch drei Instanzen künftig nicht mehr möglich sein wird.

In eindeutig gelagerten Fällen muss das Prozessrecht stärker als bisher darauf hinwirken, dass zügig Rechtskraft und damit Rechtssicherheit eintritt. Dieses Interesse der obsiegenden Partei ist schützenswerter als das

---

<sup>12</sup> NZV 2001, 1, 2f.

Interesse der unterlegenen Partei, auch bei evidenter Aussichtslosigkeit ihres Rechtsmittels eine nochmalige mündliche Verhandlung zu bekommen, zumal das Berufungsgericht oder der Vorsitzende sie auf die Aussichtslosigkeit ihres Rechtsmittels vor Beschlussfassung hinweisen und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss (§ 522 Abs. 2 Nr. 2 ZPO-E). Weil es in Deutschland Berufungsgerichte gibt, die die Rechtsuchenden mit Terminsständen von 1½ Jahren konfrontieren, ist eine solche Regelung dringend erforderlich.

Ein Blick in die Statistik genügt, um zu erkennen, dass es genügend Berufungsverfahren gibt, die für ein beschleunigtes Zurückverweisungsverfahren geeignet sind – auch in Verkehrshaftpflichtsachen. Von den im Jahr 1998 gegen amtsgerichtliche Urteile eingelegten 13.106 Berufungen hatte rund ein Viertel ganz oder teilweise rechtlich Erfolg. Bei den 2.763 Berufungen gegen erstinstanzliche Urteile der Landgerichte war die Quote etwas höher, nämlich 28,6%. Diese ohnehin schon relativ niedrige Erfolgsquote wird durch die Einschränkung neuen Tatsachenvorbringens in der Berufungsinstanz noch spürbar sinken, da derzeit zahlreiche Berufungen allein wegen neuer Angriffs- oder Verteidigungsmittel Erfolg haben. Dieser Tatsachenstoff wird künftig zu einem erheblichen Teil bereits in erster Instanz vorgebracht und den dortigen Feststellungen zugrunde gelegt werden, so dass es einer Korrektur durch das Berufungsgericht nicht mehr bedarf. Der Anteil von Rechtsmitteln, bei denen der Zwang zur mündlichen Verhandlung richterliche Arbeitskraft unnötig bindet und verfahrensverzögernd wirkt, ist somit bereits jetzt hoch und dürfte nach der Reform noch steigen.

Das Zurückweisungsverfahren wird – sachgerecht angewendet – zu einer erheblichen Beschleunigung und Entlastung im Berufungsrechtszug führen. Wird das Berufungsverfahren nach der auf den Hinweis ergangenen ergänzenden Stellungnahme des Berufungsführers durch Zurückweisungsbeschluss erledigt, entfallen die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung, der Aufwand für die Durchführung der mündlichen Verhandlung und der Aufwand für das Absetzen des Urteils. Die zügige Erledigung verhindert zudem eine Ausuferung des beiderseitigen Parteivortrags, die bei Terminsständen von bis zu 18 Monaten durchaus eintreten kann.

5. Das Berufungsgericht hat künftig von den in erster Instanz festgestellten Tatsachen auszugehen und eine erneute Tatsachenfeststellung nur zu treffen, soweit aufgrund konkreter Anhaltspunkte ernstliche Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der entscheidungserheblichen erstinstanzlichen Feststellungen bestehen. So definiert § 529 Abs. 1 Nr. 1 ZPO-E den Prüfungsumfang des Berufungsgerichts.

Die Berufung wird damit zu einer Instanz der Fehlerkontrolle und Fehlerbeseitigung umgestaltet. Die gesetzliche Definition des Prüfungsumfangs und -maßstabs in der Berufung macht die Erfolgsaussichten des Rechtsmittels kalkulierbarer. Im Kontext mit §§ 513, 520 Abs. 3 ZPO-E ergibt sich zudem, dass die Parteien künftig konkrete Beanstandungen gegen das angefochtene Urteil vorzubringen haben. Die Bindung des Berufungsgerichts an fehlerfreie Feststellungen der ersten Instanz wird gerade im Verkehrshaftpflichtprozess, dessen Schwergewicht auf der Tatsachenfeststellung liegt, zu einem strafferen und rechtlich klareren Verfahren führen. Derzeit werden in 13,5% aller Verkehrszivilberufungen vor dem Landgericht und in 22,7% aller OLG-Berufungen Beweise erhoben. Diese Zahlen liegen deutlich über den Werten für den allgemeinen Zivilprozess.

Umso vordringlicher ist gerade für den Haftpflichtprozess eine gesetzliche Regelung, die den Prüfungsumfang des Berufungsgerichts rechtlich determiniert. § 525 ZPO geltender Fassung schreibt lediglich vor, dass der Rechtsstreit vor dem Berufungsgericht von neuem verhandelt wird. § 526 ZPO spricht unklar davon, dass die Parteien in der Berufungsverhandlung die Beweisverhandlungen erster Instanz vorzutragen haben. Nach welchen Kriterien die Berufungsgerichte zu entscheiden haben, ob sie eine Beweisaufnahme wiederholen, lässt sich derzeit nicht den Vorschriften über die Berufung, sondern allenfalls – punktuell – der Rechtsprechung zum gerichtlichen Ermessen bei der Wiederholung einer Zeugenvernehmung nach § 398 ZPO entnehmen<sup>13</sup>. Nach gefestigter Rechtsprechung des BGH ist die erneute Vernehmung eines Zeugen geboten, wenn das Berufungsgericht die protokollierte Aussage anders verstehen oder ihr ein anderes Gewicht beimessen will als die Vorinstanz<sup>14</sup>. Diese Rechtsprechung gilt jedoch nur für den Zeugenbeweis; nach den Vorschriften über den Sachverständigenbeweis kann dagegen das Gericht gemäß § 412 Abs. 1 ZPO eine erneute Begutachtung anordnen, wenn es das Erstgutachten für ungenügend erachtet. Der Prüfungsmaßstab des Berufungsgerichts sollte aber grundsätzlich für alle Beweismittel der gleiche sein.

Es verwundert nicht, dass diese unklare Gesetzeslage zu einer ungunstigen Rechtszersplitterung geführt hat. Rimmelspacher<sup>15</sup> hat ermittelt, dass das Berufungsgericht den erstinstanzlichen Tatsachenfeststellungen in rund 70 % aller Fälle folgt, davon in rund 75 % aller Verfahren ohne neue oder

---

13 Vgl. Baumbach/Lauterbach/Hartmann/Albers, ZPO, § 398, Rn. 7 m. w. N.

14 Vgl. zuletzt BGH NJW 2000, 1199, 1200; 1999, 2972.

15 Funktion und Ausgestaltung des Berufungsverfahrens im Zivilprozess, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Köln 2000, S. 151f.

wiederholte Beweisaufnahme. Die vielbeschworene volle zweite Tatsacheninstanz steht somit weitgehend auf dem Papier. Es gibt allerdings extreme regionale Unterschiede: Während etwa beim OLG Hamm 34,0 % der Berufungsverfahren erst nach Durchführung eines Beweistermins erledigt werden, sieht sich das Kammergericht lediglich in 5,8 % aller Berufungsverfahren zur Beweisaufnahme veranlasst<sup>16</sup>. Ein ähnliches, nicht erklärbares Zahlenspektrum ergibt sich bei den vor den Landgerichten erledigten Berufungsverfahren. Beispielsweise werden im OLG-Bezirk Schleswig in 20,5 % aller landgerichtlichen Berufungsverfahren Beweistermine durchgeführt. Das Landgericht Berlin sieht hierzu nur in 2,9 % aller Berufungsfälle Anlass<sup>17</sup>.

Manche meinen, der Begriff der „ernstlichen Zweifel“ in § 529 Abs. 1 Nr. 1 ZPO-E führe zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten und Sorge für Rechtsunsicherheit. Zu dieser Befürchtung besteht jedoch jedenfalls seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 2000<sup>18</sup> kein Anlass mehr. Das Bundesverfassungsgericht hat die Interpretation des Begriffs der ernstlichen Zweifel aus der verengten Perspektive interessen geleiteter oberverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung befreit. Nun ist klargestellt, dass ernstliche Zweifel schon dann vorliegen, wenn die Richtigkeit einer Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird. Ausgeschlossen bleiben die theoretischen, bloß abstrakten Zweifel. Damit dürfte zweifelsfrei klargestellt sein, dass mit der Einführung des § 529 Abs. 1 Nr. 1 ZPO-E in das Berufungsrecht keine Rechtsschutzverkürzung, sondern vielmehr ein Gewinn an Rechtssicherheit verbunden sein wird.

Die Reform führt zudem einen Prüfungsmaßstab für die Berufungsinstanz ein, der einer revisionsrechtlich überprüfbaren Auslegung zugänglich ist. Er wird zu einer gleichmäßigeren Bewertung und Behandlung der erstinstanzlichen Feststellungen führen, also mehr Rechtssicherheit bringen.

6. Gerade im Verkehrshaftpflichtprozess ist eine möglichst abschließende Tatsachenfeststellung in erster Instanz von essentieller Bedeutung, weil mit fortschreitendem zeitlichen Abstand zum Unfallgeschehen die Klärung des Sachverhalts immer schwieriger wird. Eine Unfallrekonstruktion durch Sachverständigengutachten kann nur gelingen, wenn alle Anknüpfungstat-sachen auf dem Tisch liegen. Wird in zweiter Instanz neu oder abweichend vorgetragen, ist das erstinstanzliche Gutachten zumeist wertlos. Die wünschenswerte Konzentration der Sachverhaltsfeststellungen auf die erste

---

16 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zivilgerichte 1998, S. 93, 95.

17 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zivilgerichte 1998, S. 71, 73.

18 Az.: 1 BvR 830/00; NJW 2000, 3776L=NVwZ 2000, 1163.

Instanz lässt sich indes nur durch eine wirksame Präklusionsregelung in der Berufung erreichen, die das Prozessverhalten der Parteien sinnvoll steuert. Eine solche Regelung existiert jedoch derzeit nicht; Rimmelspacher<sup>19</sup> hat jüngst nachgewiesen, dass die Vorschriften des § 528 Abs. 1, 2 ZPO in der Praxis nahezu wirkungslos sind. Die beinahe schrankenlose Zulassung neuen Berufungsvorbringens erschwert eine ökonomische Erledigung des Zivilprozesses und insbesondere des Verkehrshaftpflichtprozesses massiv.

Zudem wird nach derzeitigem Prozessrecht diejenige Partei, die in erster Instanz ein Vorbringen aus Nachlässigkeit völlig unterlässt, besser gestellt als die Partei, die, wenn auch verspätet, noch in erster Instanz vorträgt. Das ist ungerecht und fördert prozessuales Fehlverhalten<sup>20</sup>.

Neuer Berufungsvortrag ist daher gemäß § 531 Abs. 2 Nr. 3 ZPO-E nur noch dann zuzulassen, wenn die Partei ihn in erster Instanz nicht vorgebracht hat, ohne dass dies auf ihrer Nachlässigkeit beruht. Dazu zählen in erster Linie Tatsachen, die erst nach Schluss der mündlichen Verhandlung erster Instanz entstanden sind, aber auch sonstige Angriffs- und Verteidigungsmittel, die der Partei in erster Instanz nicht bekannt sein konnten. Vortrag, der in erster Instanz infolge eines Verfahrensmangels oder infolge eines vom Berufungsgericht abweichenden materiell-rechtlichen Standpunkt des Erstgerichts nicht geltend gemacht wurde, kann ebenfalls in der Berufung erstmals gebracht werden (§ 531 Abs. 2 Nr. 1, 2 ZPO-E). Unstreitiges kann ohnehin nachgeschoben werden. Wenn aber eine Partei keine nachvollziehbaren Gründe für die Verspätung ihres Vortrags bringen kann, wird sie damit in der Berufung ausgeschlossen. Damit wird die von Greger<sup>21</sup> beobachtete unschöne Praxis, dass die Schilderung des Unfallhergangs in der Berufungsinstanz an die Gründe des Ersturteils angepasst wird, erheblich erschwert.

Die Neuregelung belastet die Parteien nicht unzumutbar, schon gar nicht in Verkehrszivilsachen, in denen 98,8% aller Kläger erstinstanzlich anwaltlich vertreten sind. Dass für die sich selbst vertretende richtsunerfahrene Naturalpartei geringere Sorgfaltsanforderungen gelten, ist in der Begründung des Reformgesetzes klargestellt<sup>22</sup>. Der vielbeschworenen Ausuferung des erstinstanzlichen Vortrags aus Angst vor späterer Präklusion kann durch gezielte und möglichst frühzeitige richterliche Hinweise wirksam vorgebeugt werden. Dazu dient die – eingangs dargestellte – Ergänzung und Vertiefung des § 139 ZPO.

---

19 A.a.O., S. 91

20 Auf diesen Wertungswiderspruch hatte bereits der Bundesrat im Entwurf eines Rechtspflegevereinfachungsgesetzes vom 4. Dezember 1996 hingewiesen (vgl. BT-Drs. 13/6398; S.32).

21 NZV 2001, 1, 5.

22 BT-Drs. 14/4722, S. 102.

# Auswirkung der Justizreform auf den Verkehrshaftpflichtprozess

- Änderungsbedarf – Rechtsmittelverkürzung –
- Spezialisierung und Qualifizierung –

Dr. Georg Greißinger, Rechtsanwalt und Notar, Hildesheim

## *I. Fragestellung*

Bürgernähe, Akzeptanz, Praktikabilität und Effizienz sind die Kriterien, an denen sich jede *Justizreform* messen lassen muss. Die Justiz existiert nicht um ihrer selbst willen, sondern ist, genau wie die Anwaltschaft, die im weitesten Sinne ja auch zur Justiz gehört, Dienstleistender für den Bürger. Eben daraus resultiert und rechtfertigt sich auch das staatliche Machtmonopol. Bürgernähe und Akzeptanz sind gerade im Verkehrsrecht von entscheidender Wichtigkeit. Wann kommt der Bürger denn mit der Justiz in Berührung? Doch am ehesten und oft das einzige Mal in seinem Leben in diesem Bereich, sei es durch die Übertretung verkehrsrechtlicher Vorschriften oder durch einen Verkehrsunfall und einen sich daraus ergebenden Haftpflichtprozess – häufig beides in einem.

Gesetze müssen in der Anwendung aber auch *praktikabel* und *effizient* sein, anderenfalls die Rechtsanwender schnell eine Reform der Reform fordern. Sie müssen zudem ausgewogen, d.h. nicht einseitig, etwa repressiv gegen Rechtsuchende und Anwälte, sein.

Deshalb gilt es, das Reformvorhaben im einzelnen hierauf zu untersuchen, wenn man denn überhaupt eine Reform für erforderlich hält. Gemeint ist eine wirkliche Reform, *nicht einzelne* Verbesserungen, die selbstverständlich immer möglich sind.

Ob eine Reform des Zivilprozesses und damit auch des Haftpflichtprozesses nötig ist, erscheint sehr zweifelhaft.

- Überlastung der Justiz?

Seit 1987 hat es keinen Anstieg der Eingangszahlen erster Instanz gegeben, zwischen 1994 und 1998 sogar einen Rückgang um 7,95 %. Das gilt für die alten Bundesländer; die Tendenz in den neuen ist sogar noch deutlicher, d. h. von 1995 bis 1998 ist ein Rückgang von 16,15 % zu verzeichnen.

Seit 1987 sind die Eingangszahlen der Berufungen zurückgegangen, bis 1998 um durchschnittlich insgesamt 5,9 % p.a. Das gilt allerdings nur für die alten Bundesländer.

- Erste Instanz nur Durchgangsstation?

1998 wurden erstinstanzlich bei den Amtsgerichten 93,9 % und bei den Landgerichten 83,2 % rechtskräftig abgeschlossen. In den wenigen Fällen, also in ca. 10 % aller Sachen, in denen Berufung eingelegt wurde, hatte das Rechtsmittel bei knapp 45 % Erfolg.

- Prozesse zu langwierig?

1998 dauerten die Prozesse durchschnittlich in erster Instanz

bei den Amtsgerichten 4,6 Monate

bei den Landgerichten 6,7 Monate,

in zweiter Instanz

bei den Landgerichten 5,4 Monate

bei den Oberlandesgerichten 8,5 Monate.

Damit nimmt Deutschland in Europa eine Spitzenstellung für schnelle Erledigung ein. Hinzu kommt, dass Verkehrshaftpflichtsachen ohnehin zu ca. 98 % außergerichtlich erledigt werden. Wenn man die restlichen 2 % auf die vorgenannten Zahlen projiziert, macht dies deutlich, dass aus Sicht des Verkehrsrechts ein Reformbedarf gar nicht besteht.

## *II. Reformüberlegungen*

Anfang Juli 2000 legte das BMJ einen zweiten gegenüber dem ersten leicht verbesserten Referentenentwurf vor, der Anfang September 2000 als Regierungsentwurf beschlossen und im November 2000 im Bundesrat beraten wurde. Er ist im wesentlichen mit dem Entwurf der Regierungskoalition identisch, der am 7. Juli 2000 in erster Lesung dem Bundestag vorlag, dessen Rechtsausschuß am 6. Dezember 2000 eine Anhörung durchführte. Da nicht anzunehmen ist, dass die Gesetzgebungsgremien auf die Vorstellungen des ersten Referentenentwurfs zurückkommen, erscheint es hinreichend, sich lediglich mit dem Regierungsentwurf – Reformentwurf genannt – auseinanderzusetzen.

## 1. Umgestaltung der ersten Instanz

### 1.1 Obligatorische Streitschlichtung

Der neue § 15 a EG ZPO, bereits eingeführt durch das Gesetz vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2400), eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, für Streitwerte bis 1.500,00 DM – manche beschränken sich auf 1.200,00 DM – eine obligatorische vorgerichtliche Streitschlichtung einzuführen. Einige Länder machen davon Gebrauch, andere wieder nicht.

Die Ausgestaltung im einzelnen ist ganz und gar unterschiedlich. Dies betrifft sowohl die Zuständigkeit – hier Schiedsleute, dort Rechtsanwälte und/oder Notare – als auch die Vergütung, die zwischen 30,00 DM und 300,00 DM liegen soll. In einem Bundesland ist das Verfahren für Parteien obligatorisch, die im selben Landgerichtsbezirk, im anderen, die im selben Oberlandesgerichtsbezirk wohnen.

Die bisherige Einheitlichkeit der Bedingungen für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche wird mithin durchlöchert, was rechtspolitisch ganz und gar nicht wünschenswert erscheint.

Wenn dem Schlichter nicht gelingt, einen Vergleich zustande zu bringen, wird durch das Schlichtungsverfahren die Durchsetzung der Ansprüche nur verzögert und verteuert. Für Schadensersatzansprüche aus Verkehrsunfällen, die überhaupt oder wegen irgendwelcher Restansprüche durchaus unter die Wertgrenze fallen können, erscheint die obligatorische Streitschlichtung schlichtweg unsinnig; dies insbesondere dann, wenn der Geschädigte anwaltlich vertreten ist, mithin durch Korrespondenz mit der gegnerischen Haftpflichtversicherung versucht wurde, die Sache außergerichtlich beizulegen, was bekanntlich in ca. 98 % aller Fälle auch gelingt. Wenn man bedenkt, dass hinter dem Schädiger in aller Regel ein Haftpflichtversicherer steht, der gemäß § 3 PflVG direkt in Anspruch genommen und im Schlichtungsverfahren durch einen Anwalt oder einen anreisenden Regulierungsbeauftragten vertreten wird, zeigt dies, dass die obligatorische Streitschlichtung jedenfalls in diesen Fällen nichts als Zeit- und Geldverschwendung ist.

Eine Streitschlichtung in Verkehrsunfallsachen könnte allenfalls sinnvoll sein, wenn es auch um den Grund der Ersatzansprüche und höhere Werte geht; dies wohl in Form einer fakultativen Streitschlichtung (vgl. Greißinger AKR-Handbuch 6.6.1).

Zudem dürften als Schiedsleute Notare und nicht spezialisierte Rechtsanwälte wegen der Komplexität der Materie als Streitschlichter überfordert sein.

### *1.2 Obligatorische Güteverhandlung*

Die vorgesehene obligatorische Güteverhandlung (§ 278 ZPO E) erscheint, zumal in Verkehrsunfallsachen, aus denselben Gründen wie die obligatorische Streitschlichtung als Zeit- und Geldverschwendung. Im übrigen wird derjenige, dem an einer Verzögerung gelegen ist, stets auf der Durchführung eines Gütetermins bestehen.

Jedenfalls ist die bisherige Regelung (§ 279 ZPO), nach der das Gericht in jeder Lage des Verfahrens eine vergleichsweise Erledigung des Rechtsstreits versuchen soll, wenn sie ernstgenommen wird, ausreichend; eventuell ergänzt durch die Bestimmung, dass das Gericht den Parteien in geeigneten Fällen eine außergerichtliche Streitschlichtung vorschlagen kann (§ 278 Abs. 4 ZPO E).

### *1.3 Einzelrichter*

Grundsätzlich, also gleichgültig, ob Eingangsgesicht das Amtsgericht oder das Landgericht ist, ist nach dem Reformentwurf durch einen sogenannten originären Einzelrichter zu entscheiden (§ 348 Abs. 1 ZPO E), von einigen Ausnahmen abgesehen, wie z.B. Streitigkeiten aus Bank- und Finanzgeschäften, aus Bau- und Architektenverträgen, aus Versicherungsvertragsverhältnissen u.a.m. Verkehrsunfallsachen gehören jedenfalls nicht dazu. Offenbar wird diese Materie nicht für komplex genug angesehen, in den Spezialgebiete-katalog aufgenommen zu werden. Dass dies falsch ist, bedarf wohl keiner näheren Diskussion.

Ergänzt wird die Einführung des originären Einzelrichters durch den sogenannten obligatorischen Einzelrichter (§ 348 a ZPO E). Auf ihn überträgt die Zivilkammer die Sache durch Beschluß, wenn keine besonderen Schwierigkeiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht bestehen, die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und nicht bereits im Haupttermin vor der Kammer zur Hauptsache verhandelt worden ist.

Nicht zu verkennen ist, dass es durchaus positive Erfahrungen mit dem Einzelrichter gibt, aber eben nicht durchgängig in allen Sachen.

Im übrigen fördert die Zuständigkeit der Kammer beim Landgericht

1. die Steigerung der Qualität der Arbeit und vermindert mithin die Gefahr von Fehlentscheidungen,
2. das kollegiale Rechtsgespräch als Binnenkontrolle,
3. Ausgewogenheit und Einheitlichkeit der Kammerrechtsprechung.

Damit hat die kollegiale Entscheidung eine höhere Autorität und Akzeptanz und ist zudem für die Ausbildung junger Richter von unvergleichlichem Wert.

Man wird also abzuwägen haben.

Zu begrüßen ist eine Verstärkung der Zuständigkeit des Einzelrichters, jedenfalls dann, wenn bei erstinstanzlichen Landgerichtssachen grundsätzlich die Kammer für die Übertragung zuständig bleibt, was eine Vorberatung erfordert. Es reicht mithin, die bisherige Sollvorschrift des § 348 Abs. 1 ZPO in eine sogenannte Mussvorschrift abzuändern, die eben keinen Ermessensspielraum eröffnet. Die Beurteilung der Frage, ob eine Einzelrichterzuständigkeit gegeben ist, sollte jedenfalls bei der Kammer belassen bleiben. Sie erscheint der Garant dafür, dass es bei der Entscheidung nicht zu Verfälschungen, Verzerrungen oder sachfremden Erwägungen kommt.

Eine Stärkung des Einzelrichterprinzips erfordert aber jedenfalls

- eine verbesserte Vorbereitung auf den Beruf und die Berufsbildung,
- eine volle zweite Tatsacheninstanz und
- die Einführung von Fachgebietszuständigkeiten.

Eben dies muss von einer Reform beachtet werden, ist bisher aber unbeachtet geblieben. Auf Einzelheiten wird später einzugehen sein.

Ergebnis: Die Unterscheidung von originärem und obligatorischen Einzelrichter ist überflüssig. In den Ausnahmekatalog des § 348 Abs. 1 ZPO E sollten noch weitere Rechtsgebiete aufgenommen werden, z.B. das Verkehrsrecht und die Sachen, für die ohnehin der obligatorische Einzelrichter nicht zuständig wäre (schwierige Sachen und solche von grundsätzlicher Bedeutung).

#### 1.4 Richterliche Hinweispflicht

§ 139 ZPO E gewährleistet, dass die Parteien vor Überraschungsentscheidungen geschützt werden, indem das Gericht darauf hinzuwirken hat, dass sie sich *rechtzeitig und vollständig* über alle erheblichen Tatsachen erklären. Dies ist auch *aktenkundig* zu machen.

Die vorgesehene Änderung ist zu begrüßen. Die verstärkten Hinweispflichten dürfen aber nicht dazu führen, dass der Zivilprozess in der Praxis künftig der *Offizialmaxime* unterliegt, die Parteienherrschaft und der Beibringungsgrundsatz also verdrängt werden.

## 2. Umgestaltung der Berufungsinstanz

Im Mittelpunkt des Reformentwurfs steht die völlige Umgestaltung der Berufungsinstanz; von der Realisierung aber sind andere Überlegungen abhängig und bedeutsam, so z.B. die Stärkung des Einzelrichterprinzips dort, aber auch in erster Instanz.

Der Verkehrshaftpflichtprozess gestaltet sich in zweierlei Hinsicht häufig schwierig. Das gilt einerseits für die Tatsachenfeststellung, die sowohl beim Richter als auch beim Rechtsanwalt ein technisches, physikalisches, manchmal auch medizinisches Grundverständnis erfordert. Zu denken ist an diffizile Unfallrekonstruktionen mit Verletzten. Andererseits ist auch die Rechtsanwendung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung seit dem Zweiten Weltkrieg derart komplex, dass spezielle Rechtskenntnisse für die rechtsfehlerfreie Bearbeitung von Verkehrsunfallsachen erforderlich sind. Zu denken ist z. B. an die *fiktive Schadensabrechnung* und deren Grenzen, den *Haushaltsführungsschaden* u.a.m.

Bisher ist Aufgabe des Berufungsgerichts, sowohl die Tatsachenfeststellung als auch die Rechtsanwendung erster Instanz umfassend zu überprüfen. Insoweit erforderlich, können neue Angriffs- und Verteidigungsmittel vorgebracht werden, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zurückgewiesen werden dürfen (§ 528 ZPO).

All dies soll anders werden. Im einzelnen:

### 2.1 Ausschluss von neuen Angriffs- und Verteidigungsmitteln

Neue Angriffs- und Verteidigungsmittel sollen nur noch ausnahmsweise zugelassen werden (§ 531 E). Wurden sie von einer der Parteien übersehen oder für unerheblich gehalten, dann sind sie zurückzuweisen. Hiernach soll die Berufungsinstanz grundsätzlich nur noch der Fehlerkontrolle und Fehlerbeseitigung dienen, d.h. das Berufungsgericht an die im ersten Rechtszug getroffenen Tatsachenfeststellungen gebunden sein, es sei denn, eine erneute Feststellung sei geboten, weil ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit und Vollständigkeit der bisherigen Feststellungen aufgrund „konkreter Anhaltspunkte“ bestehen (§ 529 Abs. 1 E). Was sind ernsthafte Zweifel und konkrete Anhaltspunkte? Daran wird sich ein ausufernder Streit entzünden, weil es sich um Leerformeln handelt.

Verfahrensmängel müssen in der Berufungsbegründung gerügt worden sein, ausgenommen solche, die von Amts wegen zu berücksichtigen sind (§ 529 Abs. 2 E).

Deutlich wird die Überbewertung der entscheidungserheblichen Rechtsfragen gegenüber den Tatsachen an folgendem, freilich etwas überzogenen Beispiel:

Ein durch einen Verkehrsunfall Geschädigter klagt auf Zahlung von insgesamt 5.000,00 DM, nämlich 1.750,00 DM für 14 Tage Nutzungsausfall und 3.250,00 DM Schmerzensgeld. Der Nutzungsausfall wird zu seinen Gunsten ausgeurteilt, obgleich er lediglich fiktiv, d.h. entsprechend dem Sachverständigengutachten, eingeklagt wurde. Wegen des Schmerzensgeldanspruchs wird die Klage abgewiesen, weil das Gericht aufgrund des eingeholten medizinischen Sachverständigengutachtens zu der objektiv unrichtigen Auffassung gelangt, die Verletzungen seien nicht durch den Verkehrsunfall verursacht worden. Beide Parteien legen Berufung ein.

Folgt man den Reformüberlegungen, dann wäre das Gericht grundsätzlich an die Tatsachenfeststellungen der ersten Instanz gebunden. Bei reiner Rechtskontrolle würde die Klage vollen Umfangs abgewiesen; betreffend den fiktiven Nutzungsausfall, weil seine Zubilligung rechtsfehlerhaft ist, insoweit das erstinstanzliche Urteil mithin abgeändert werden müßte; betreffend den Schmerzensgeldanspruch müßte es bei der erstinstanzlichen Entscheidung bleiben, weil die Beweiswürdigung nur falsch, aber eben nicht rechtsfehlerhaft war.

Die Präklusion soll selbst dann gelten, wenn durch Berücksichtigung der neuen Tatsachen keine Verzögerung eintritt (§ 529 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. § 531 Abs. 2 E). Das erscheint absurd, soll doch angeblich die Berufungsinstanz Tatsacheninstanz bleiben. Hierdurch würde rechtlich gut begründet über einen Sachverhalt entschieden, den es so gar nicht gibt.

Der rechtsuchende Bürger hat lediglich das Ziel, Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Für ihn hat eine fehlerhafte Tatsachenfeststellung wesentlich größeres Gewicht als eine falsche rechtliche Wertung. Letztere kann er selbst kaum beurteilen, erstere aber liegt für ihn bei eigener Beteiligung am Geschehensablauf auf der Hand. Eine unrichtige Tatsachenfeststellung, die nicht korrigierbar ist, hinterläßt beim Rechtsuchenden das Gefühl, ihm sei Unrecht geschehen. Das erklärte Ziel der Reform, erhöhte Transparenz und Bürgernähe, wird durch die vorgesehene weitgehende Einschränkung der zweiten Tatsacheninstanz gerade in ihr Gegenteil verkehrt.

## *2.2 Berufungssumme und Einführung einer Zulassungsberufung*

Bisher ist eine Berufung gegen erstinstanzliche Urteile zulässig, wenn der Streitwert 1.500,00 DM übersteigt. Die Berufungssumme soll auf einen 600 Euro übersteigenden Betrag gesenkt werden (§ 511 Abs. 2 Nr. 1 E). Das ist zu

begrüßen. Dem Rechtszuwachs auf der einen Seite steht aber eine Rechtsbeschränkung auf der anderen gegenüber (Busse AnwBl 2000, 518). Außerdem kann Berufung eingelegt werden, wenn das erstinstanzliche Gericht sie zugelassen hat, dies bei grundsätzlicher Bedeutung, zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung (§ 511 Abs. 4 E). Auch das ist zu begrüßen, um eine Leitentscheidung herbeizuführen (vgl. Graf-Scheich/Schmidt DAR 2000, 388).

### *2.3 Beschlußverwerfung*

Nach dem Reformentwurf entscheidet das Berufungsgericht, von nebensächlichen Ausnahmen abgesehen, darüber, ob die Berufung durch Beschluss zurückgewiesen wird. Das soll dann geschehen, wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht, die Sache nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist und auch nicht der Fortbildung des Rechts oder der Einheitlichkeit der Rechtsprechung dient. Vorher sind beide Parteien darauf hinzuweisen und dem Berufungsführer Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 522 Abs. 2 E).

Ein solches Verfahren expandiert zu einem arbeitsaufwendigen, also ineffizienten, bürgerunfreundlichen, schriftlichen Vorverfahren. Die mündliche Verhandlung entfällt, wird gegen eine anonyme Schreibtischentscheidung ausgetauscht; der Rechtsuchende hätte nicht die Chance, sich selbst zu äußern – seinen Richter zu sehen. Zeitgewinn ist nicht zu erwarten. Das Recht der Parteien, vom entscheidenden Gericht gehört zu werden, ist eine demokratische Errungenschaft, die es zu bewahren gilt. Die Beseitigung der mündlichen Verhandlung verhindert auch eine Befriedung durch Vergleich, der häufig erst und nur dann zu erreichen ist, wenn das Gericht mit den Parteien die Sach- und Rechtslage erörtert hat. Nicht hinnehmbar ist zudem die vorgesehene Unanfechtbarkeit des Zurückweisungsbeschlusses; denn sie gilt auch bei schwierigen Rechtsfragen und für hohe Streitwerte. Einer Kontrolle durch den Bundesgerichtshof werden solche Fälle mithin entzogen. Niemand kann doch wirklich meinen, dass alle Berufungen, die die Oberlandesgerichte für aussichtslos halten, objektiv aussichtslos sind.

Erfolgsaussichten sind ein ganz und gar ungeeignetes Kriterium. Im Prozesskostenhilfeprüfungsverfahren ist eine Prognoseentscheidung mit vorweggenommener Beweiswürdigung vertretbar und erforderlich, für eine Berufungszurückweisung aber ganz und gar nicht; dies schon deshalb, weil dann selbst eindeutige Verfahrensfehler erster Instanz, z.B. eine fehlerhaft unterlassene Beweisaufnahme, sanktionslos bleiben würden. Hinzu kommt, dass im Zeitpunkt der Entscheidung keineswegs sicher ist, ob der Rechtsstreit wirklich ausgeschlossen ist. In der Regel wird sich das Gericht mit der Beru-

fungsbegründung und der Berufungserwiderung zufriedengeben, um dann nach entsprechenden Hinweisen über die Zurückweisung zu entscheiden.

Im übrigen können die Berufungsgerichte letztendlich selbst ihre Arbeitsbelastung bestimmen. Auch dies minimiert die Akzeptanz und schwächt die Berufungsinstanz in ihrer Kontrollfunktion.

Beispiel: In erster Instanz ist im Rahmen der Beweisaufnahme ein für den Kläger negatives, objektiv falsches Sachverständigengutachten (Unfallrekonstruktion) eingeholt worden. Der Berufungssenat meint in seiner Laiensphäre, die Feststellungen des Sachverständigen seien überzeugend. Der geschädigte Kläger kann sich noch so sehr bemühen; der Berufungssenat wird die Zurückweisung beschließen, ohne dass dies, etwa mit der Beschwerde, anfechtbar wäre.

#### *2.4 Einzelrichterzuständigkeit*

Nach § 526 ZPO E entscheidet über die Berufung der Senat bzw. die Kammer, wenn nicht durch Beschluß der Rechtsstreit einem Einzelrichter zur Entscheidung übertragen wird. Dies muss geschehen, wenn

- die angefochtene Entscheidung von einem Einzelrichter erlassen wurde,
- die Sache keine besonderen Schwierigkeiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht aufweist,
- die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und
- nicht bereits im Haupttermin zur Hauptsache verhandelt worden ist.

Das ist abzulehnen.

Die Berufungsinstanz muss als Kollegium entscheiden. Die uneingeschränkte Überprüfung der Einzelrichterentscheidung durch einen kollegialen Spruchkörper erscheint unverzichtbar bei Stärkung des Einzelrichters in erster Instanz. Dies erfordern die Richtigkeitsgewähr und die Akzeptanz durch den Rechtssuchenden, dazu die Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung eines auf sein Gebiet spezialisierten Senats. Wenn der Senat dreiteilig wird, bildet sich dreierlei Rechtsprechung heraus. Zudem ist ein Qualitätsverlust zu befürchten.

Der vorbereitende Einzelrichter, wie er in § 527 ZPO E vorgesehen ist, der also dem Senat zuarbeitet, ist hingegen zu begrüßen.

### *2.5 Einheitliches Berufungsgericht*

Der Reformentwurf hält trotz fast einhelliger Kritik von allen Seiten daran fest, Berufungen und Beschwerden bei den Oberlandesgerichten zu konzentrieren (§ 119 Abs. 1 GVG E). Das ist in keiner Weise zu akzeptieren.

Argumentiert wird mit der Transparenz der Justizorganisation. Daran fehlt es aber keineswegs. Wann das Landgericht, wann das OLG zuständig ist, ist in §§ 72, 119 GVG eindeutig geregelt.

Die vorgesehene Neuregelung hat den Nachteil, dass für viele Berufungskläger die Wege zum Berufungsgericht deutlich länger werden, insbesondere in den Flächenstaaten. Die angestrebte Bürgernähe geht verloren, wird in ihr Gegenteil verkehrt. Beispiel: Berufungen, d.h. Prozesse von über 600,00 Euro aufwärts, mit beiden Parteien auf Usedom werden in Rostock entschieden.

Zu befürchten ist ferner eine Verstopfung der Berufungsinstanz. Das erklärte Ziel, die Verfahren zu verkürzen, wird ins Gegenteil verkehrt. Eine Verschlechterung des Rechtsschutzes wäre die Folge.

Zur Begründung wird auch angegeben, die Zusammenführung der Berufungszuständigkeit beim OLG solle eine Harmonisierung mit der Organisation des Berufungsverfahrens in den anderen Gerichtsbarkeiten, auch mit der familiengerichtlichen, bewirken. Das überzeugt nicht, solange es keine Harmonisierung der Prozessordnungen gibt.

Hinzu kommen die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung der Richterstellen zu erwarten sind, verbunden mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen.

### *3. Umgestaltung der Revisionsinstanz - Grundsatzrevision*

Das bisherige Mischsystem von Zulassungs- und Streitwertrevision soll durch eine reine Zulassungsrevision mit Nichtzulassungsbeschwerde ersetzt werden (§§ 542 ff E).

Die Revision soll sich mithin darauf beschränken, Grundsatzentscheidungen zu fällen sowie das Recht fortzubilden bzw. die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu wahren. Die Einzelfallgerechtigkeit bleibt mithin außer Betracht, dies, obgleich es ja die Parteien sind, die auch die Revisionsinstanz finanzieren. Den rechtsuchenden Bürgern ist nicht zuzumuten, dass ihr konkretes Recht keine Rolle mehr spielen soll.

Das bisherige Kriterium des Streitwertes kann nicht als unsozial bezeichnet werden; der Entwurf benutzt den Streitwert selbst als Zulassungsschranke bei der Berufungssumme, Einzelrichtertätigkeit und Nichtzulassungsbeschwerde.

### III. Spezialisierung und Qualifizierung

Wird das Reformkonzept der Bundesregierung ganz oder teilweise Realität, muss das - noch mehr als ohnehin - weitgehende Konsequenzen in Richtung *Spezialisierung und Qualifizierung* haben. Wenn die Einzelrichterzuständigkeit sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz zu Lasten der Zuständigkeit von Kammern bzw. Senaten gestärkt wird, wenn die Berufungsmöglichkeiten eingeschränkt werden und es nur noch ein einheitliches Berufungsgericht gibt, dann wächst die Verantwortlichkeit sowohl des Richters als auch des Rechtsanwalts mit der Konsequenz, dass eine Spezialisierung unausweichlich wird. In der Theorie ist der Volljurist nach Studium und Referendarzeit mit seiner Befähigung zum Richteramt immer noch Generalist, d.h. zu allem befähigt. Tatsächlich aber hat er eine solide Grundausbildung, in aller Regel aber ohne jegliche Spezialkenntnis, z.B. auf dem Gebiet des Verkehrsrechts, insbesondere des Verkehrshaftpflichtrechts. Da gibt es weitgehend unbekannte Größen, etwa die Gefährdungshaftung, der Haushaltsführungsschaden, die fiktive Schadensabrechnung u.a.m. Spätestens seit Ende des Ersten Weltkrieges setzte eine immer stärker werdende Verrechtlichung aller Lebensbereiche ein, wodurch das Recht selbst sich immer stärker aufgliederte, immer unüberschaubarer und komplizierter wurde. Die Konsequenz daraus: Der Generalist ist tot, es lebe der Spezialist!

#### 1. Gerichte

##### 1.1 Fortbildung

Für richterliche Fortbildung ist seit Ende des Zweiten Weltkrieges zwar viel, aber viel zu wenig getan worden. Es gibt zwar die Deutsche Richterakademie, die aber nur über zwei Ausbildungsstätten, nämlich in Trier und Wustrow, verfügt, mithin *nicht über ausreichende Kapazität*, um eine wirklich effektive richterliche Fortbildung zu leisten. Auch die richterliche Fortbildung, die von einigen Landesjustizverwaltungen angeboten wird, erscheint nicht hinreichend. Abgesehen davon muss angezweifelt werden, ob der Wunsch nach Fortbildung in der Richterschaft tatsächlich so verbreitet ist, wie dies wünschenswert erscheint.

Zu fordern ist, dass richterliche Fortbildung zur *Berufspflicht* gemacht wird und alle Justizverwaltungen gehalten sind, entsprechende Fortbildungsinstitutionen zu schaffen.

### 1.2 Spezialisierung

Von einer Spezialisierung der Gerichte im erforderlichen Umfang kann bisher nicht die Rede sein. Es gibt zwar verschiedene Gerichtsbarkeiten; innerhalb der zivilrechtlichen ordentlichen Gerichtsbarkeit, um die es hier geht, aber nur wenig Spezialisierung. Sieht man von der Familiengerichtsbarkeit ab, wird man bei den Amtsgerichten so gut wie vergeblich nach einem Richter z.B. für Verkehrssachen suchen. Bei den Landgerichten gibt es nur ganz vereinzelt Verkehrsrechtskammern erster oder gar zweiter Instanz. Soweit bekannt, haben auch die Oberlandesgerichte nur zum geringen Teil Verkehrsrechtsenate. Anders ist das lediglich beim Bundesgerichtshof.

Wenn aber, wie schon ausgeführt, das Rechtsleben immer komplizierter und unüberschaubarer geworden ist, mithin eine Spezialisierung unausweichlich erscheint, muss es auch Spezialspruchkörper in allen Instanzen geben.

### 1.3 Verkehrsrecht als Spezialgebiet

Voraussetzung für die Einrichtung von *Spezialspruchkörpern* ist, dass auf einem bestimmten Rechtsgebiet *Spezialkenntnisse* nachgefragt werden. Das ist im Verkehrsrecht, auch im Verkehrszivilrecht der Fall. Der Richter, der nur gelegentlich verkehrsrechtliche Fälle zu beurteilen hat, wird z.B. kaum in der Lage sein, einen eingeklagten Haushaltsführungsschaden zu überprüfen oder die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Restwertproblematik bzw. fiktiven Schadensabrechnung richtig zu interpretieren. Schon dies zeigt, dass in einen Spezialgebietekatalog, z. B. in § 348 Abs. 1 Nr. 2 ZPO E, auch das Verkehrszivilrecht aufzunehmen ist.

## 2. Rechtsanwälte

### 2.1 Fortbildung

Fortbildung ist anwaltliche Berufspflicht (§ 43 a Abs. 6 BRAO), zur Qualitätssicherung im Hinblick auf die sich ständig *verschärfende Rechtsprechung zur Haftung auch anwaltliche Notwendigkeit*. Das hat die organisierte Anwaltschaft schon vor vielen Jahren erkannt und das *Deutsche Anwaltsinstitut* sowie die *Deutsche Anwaltakademie* gegründet, beide Institutionen mit einem breitgefächerten, alle Rechtsgebiete umfassenden Fortbildungsangebot. Fortbildung wird aber auch von den örtlichen Anwaltvereinen und den DAV-Landesverbänden angeboten, vor allem aber von den DAV-Arbeitsgemeinschaften. So bietet die Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht des DAV flächen-

deckend pro Jahr ca. 50 verkehrsrechtliche Fortbildungsveranstaltungen an. Man wird sagen können, dass der Anwalt, der seine Berufspflicht, sich fortzubilden, ernst nimmt, hinreichend Gelegenheit dazu hat.

Wenn auch die Fortbildung anwaltliche Grundpflicht ist, fehlt es doch an einer Konkretisierungsermächtigung in § 59 b BRAO, so dass eine Verletzung sanktionslos bleibt. Dem einzelnen Anwalt wird mithin Art und Weise, wie er dieser Berufspflicht nachkommt, selbst überlassen.

## *2.2 Tätigkeits- und Interessenschwerpunkte*

In § 59 b Abs. 2 Nr. 3 BRAO ist bestimmt, dass die Berufsordnung, wie es heißt, die besonderen Berufspflichten im Zusammenhang mit der Werbung und Angaben über selbstgenannte Interessenschwerpunkte näher regeln kann. Das ist bekanntlich geschehen. Nach § 7 BO dürfen als Teilbereiche der Berufstätigkeit Interessen- und/oder Tätigkeitsschwerpunkte benannt werden, insgesamt nicht mehr als 5, davon höchstens 3 Tätigkeitsschwerpunkte. Voraussetzung für letzteres ist, dass der betreffende Anwalt mindestens 2 Jahre auf dem benannten Gebiet nachhaltig tätig gewesen ist.

Die zulässige Angabe von Tätigkeits- und Interessenschwerpunkten hat sich, wie die Praxis gezeigt hat, als Flopp erwiesen, dies vor allem deshalb, weil sie auf Selbsteinschätzung beruht und faktisch nicht überprüfbar ist. Jedenfalls ist nicht gewährleistet, dass ein Anwalt, der als Tätigkeits- bzw. Interessenschwerpunkt z.B. Verkehrsrecht angibt, tatsächlich Verkehrsrechtsspezialist ist. Damit aber ist weder dem rechtsuchenden Publikum gedient, noch den Gerichten, denen an kompetenten Anwälten als Parteivertretern gelegen ist.

## *2.3 Fachanwalt für Verkehrsrecht*

Wenn es einerseits, wie ausgeführt, notwendig ist, Speziaispruchkörper, auch auf dem Gebiet des Verkehrsrechts, zu schaffen, folgert daraus andererseits, dass es den Fachanwalt für Verkehrsrecht geben muss; denn nur er gewährleistet überprüfbare, von Selbsteinschätzung unabhängige Kompetenz.

Nach § 43 c BRAO ist nämlich Voraussetzung für die Befugnis, eine Fachanwaltsbezeichnung zu führen, der vorzulegende Nachweis über den Erwerb besonderer Kenntnisse und Erfahrungen auf dem betreffenden Fachgebiet, was in §§ 2 ff. FAO konkretisiert wird.

Die theoretischen Kenntnisse sind durch eine erfolgreiche Lehrgangsteilnahme mit Leistungskontrollen nachzuweisen (§ 4 FAO), desgleichen müssen

die praktischen Erfahrungen konkretisiert und glaubhaft gemacht werden (§ 5 BO). Die Fortbildungspflicht ist ebenfalls konkretisiert (§ 14 FAO) mit der Konsequenz, dass die Erlaubnis zum Führen der Fachanwaltsbezeichnung widerrufen werden kann, wenn die vorgeschriebene Fortbildung unterlassen wird (§ 43 c Abs. 4 S. 2 BRAO).

Die Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht des DAV hat schon 1992 einstimmig die Einführung eines Fachanwalts für Verkehrsrecht gefordert und dies mit einem von ihr erarbeiteten, in sich geschlossenen Konzept begründet. Zudem hat der Vorstand des Deutschen Anwaltvereins auf seiner Sitzung am 24. Februar 2000 sich für die Einführung der Fachanwaltschaft Verkehrsrecht ausgesprochen. Dies tat auch der 33. Deutsche Verkehrsgerichtstag 1995. In den Empfehlungen des Arbeitskreises III „Unerlaubte Rechtsberatung in Verkehrssachen“ heißt es:

„... Zur weiteren Verbesserung des anwaltlichen Beratungs- und Vertretungsangebotes in Verkehrssachen wird gefordert, den Fachanwalt für Verkehrsrecht einzuführen.“

Gleichwohl hat sich in der Satzungsversammlung bei der Bundesrechtsanwaltskammer bisher keine Mehrheit für die längst überfällige Einführung des Fachanwalts Verkehrsrecht gefunden. Statt dessen wurden Fachanwaltschaften für Strafrecht, Familienrecht und Insolvenzrecht beschlossen.

Nachstehend nur wenige Sätze zur Begründung für die Einführung eines Fachanwalts Verkehrsrecht:

Entgegengehalten wird, das Verkehrsrecht sei kein in sich geschlossenes Rechtsgebiet. Fachanwaltschaften seien nur für Rechtsgebiete mit einer eigenen Verfahrensordnung einzurichten. So zu argumentieren, ist weder für die Anwaltschaft noch für das rechtsuchende Publikum sinnvoll. Die Fachanwaltschaft ist das Angebot einer nachgeprüften speziellen anwaltlichen Befähigung auf bestimmten Rechtsgebieten, adressiert an die Rechtsuchenden. Diese sollen hierdurch eine Orientierungshilfe bekommen, um für spezielle Rechtsprobleme besonders informierte Experten zu finden. An Verfahrensordnungen ist dies nicht festzumachen (vgl. Busse NJW 1999, 3022). Gerade wenn ein Rechtsgebiet komplex und übergreifend ist, sind Spezialkenntnisse gefordert. Dies ist im Verkehrsrecht wie kaum in einem anderen Rechtsgebiet der Fall. Den Schwerpunkt bildet zwar das bürgerliche Recht, das Verkehrsrecht greift aber weit ins Versicherungs-, Straf-, Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialrecht über, was unschwer an einem Verkehrsunfall, der einen einheitlichen Lebenssachverhalt darstellt, festzumachen ist. Hier ist der Verkehrsrechtsanwalt gefordert, der neben den bloßen Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr auch die möglichen zivil-, versicherungs-, straf- und verwaltungsrechtlichen Folgen zu bearbeiten in der Lage ist.

Eingewandt wird auch, verkehrsrechtliche Tätigkeit erfordere nicht unbedingt ein geschlossenes Spezial-, sondern eher ein Überblickwissen. Die gerichtliche und außergerichtliche Regulierung von Verkehrsunfällen müsse jeder Anwalt beherrschen; es handele sich um eine Art Massengeschäft. Um dem zu begegnen, ist nur auf die Regulierung von Großschäden hinzuweisen, bei denen unter Umständen geradezu Lebenschancen zugeteilt werden. Auch die Rechtsprechung im Verkehrszivilrecht ist, worauf schon an anderer Stelle hingewiesen wurde, immer unübersichtlicher und komplizierter geworden. Das Verkehrsrecht ist eben nicht mehr in einer „Feld-, Wald- und Wiesenpraxis“ zu handhaben. Wer, wie in der Diskussion der Satzungsversammlung geschehen, das sogenannte Massengeschäft der Schadensregulierung und des Verkehrshaftpflichtprozesses der allgemeinen Anwaltschaft erhalten will und mit einem sogenannten Staubsaugereffekt gegen eine Fachanwaltschaft Verkehrsrecht argumentiert, der handelt anwaltszentriert, also nicht verbraucherorientiert; der vergißt, dass der Rechtsanwalt Dienstleistender ist. Als unabhängiges Organ der Rechtspflege und als Berater und Vertreter auch im Verkehrsrecht hat er eben nicht nur „Feld-, Wald- und Wiesenarbeit“ zu leisten, sondern eine optimale Dienstleistung zu erbringen. Darauf hat der Rechtssuchende, auch der Geschädigte eines Verkehrsunfalls oder die Partei im Verkehrshaftpflichtprozess einen Anspruch. Ihn kann nur ein Fachanwalt für Verkehrsrecht erfüllen.

# Auswirkungen der Justizreform auf den Verkehrshauptpflichtprozess

Heinz Diehl, Richter am Oberlandesgericht, Frankfurt/M.

## *I. Notwendigkeit der Zivilprozessrechtsreform*

Nach Anordnungen der Bundesregierung in den Jahren 1984 und 1989 sollen Rechtssetzungsvorhaben in jedem Stadium einer kritischen Prüfung auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit unterliegen. Nach dem vom Bundesjustizministerium herausgegebenen Handbuch der Rechtsförmlichkeit soll dabei anhand von 10 Prüffragen und zahlreichen Unterfragen geprüft werden,

- ob *überhaupt* etwas geschehen muss,
- welche *Alternativen* bestehen,
- ob der *Bund* handeln muss,
- ob ein *Gesetz* auf den Weg zu bringen ist,
- ob *jetzt* gehandelt werden muss,
- ob der Regelungsumfang *erforderlich* ist,
- ob die Geltungsdauer *beschränkt* werden kann,
- ob die Regelung *bürgernah und verständlich* ist,
- ob die Regelung *praktikabel* ist
- und ob Kosten und Nutzen in *angemessenem Verhältnis* stehen.

1) Die Reformnotwendigkeit des Zivilprozesses, die für die Beantwortung der Frage, ob überhaupt etwas geschehen muss, von ausschlaggebender Bedeutung ist, wird von dem Entwurf mit zahlreichen Defiziten des Zivilverfahrens begründet. Die angeführten Mängel hinsichtlich der Effizienz werden von den gesicherten Kennziffern bezüglich der Verfahrensdauer, die konstitutiv für die Beurteilung der Effizienz ist, nicht bestätigt. Eine Prozessdauer für Zivilverfahren vor den Amtsgerichten von lediglich 4,6 Monaten, bei den Landgerichten von 6,7 Monaten und zweitinstanzliche Verfahrensdauern von 5,4 Monaten bei den Landgerichten und von 8,5 Monaten bei den Oberlandesgerichten sind Zahlen, die auch im internationalen Rechtsvergleich für eine große Leistungsfähigkeit des deutschen Zivilprozesses sprechen. Nicht gesichert sind Mängel des Zivilprozesses hinsichtlich seiner Bürgernähe, der Transparenz und einer unzulänglichen

Verhandlungskultur und daraus herrührender mangelnder Akzeptanz der Rechtssuchenden.

Die Aufzählung dieser von niemandem bezweifelten erstrebenswerten Verfahrensziele ist allein geeignet, das geltende Zivilverfahrensrecht und die Reformvorstellungen des Regierungsentwurfs daran zu messen, ob sie zur Verwirklichung der Ziele förderlich sind. Da Akzeptanz von Entscheidungen von der obsiegenden Partei leichter zu erlangen ist als von der unterliegenden, die Durchschaubarkeit des Verfahrensgangs auch von dem dem Zivilprozess zu Grunde liegenden materiellen Recht abhängt, sind die Begriffe der Transparenz und der Akzeptanz unscharf und schwer als Allgemeinurteil über den Zivilprozess verifizierbar. Die Verhandlungskultur eines Zivilprozesses hängt auch von den beteiligten Personen, dem Richter, den Anwälten, den Parteien, Sachverständigen und Zeugen ab, und kann nur höchst unzulänglich durch rechtliche Regelungen gesteuert werden. Dass Fehlsteuerungen in der Berufungsinstanz deshalb vorlägen, weil dem Rechtssuchenden der Eindruck vermittelt werde, der Rechtsstreit gehe „noch einmal von vorne“ los, so dass ein Anreiz geschaffen werde, Rechtsmittel auch gegen solche Urteile erster Instanz einzulegen, in denen der Sachverhalt überzeugend festgestellt und das materielle Recht richtig angewandt worden ist, wird durch das vorhandene Zahlenmaterial nicht bestätigt. Ein Missbrauch der Berufungsinstanz, eine allzu redundante Rechtsschutzgewöhnung kann nicht bestätigt werden: Im Jahre 1998 wurden bei den Amtsgerichten 93,9 %, bei den Landgerichten 83,2 % der Zivilrechtsstreite rechtskräftig abgeschlossen. Das lässt drängenden Reformbedarf hinsichtlich des Berufungsrechtszuges nicht erkennen. Allerdings scheinen die aus dem Zweck des Zivilprozesses abzuleitenden Reformziele ein Ziel auszusparen: Das der richtigen, der Sach- und Rechtslage entsprechenden Entscheidung wird nicht angeführt, mag es auch in den anderen Reformzielen mit enthalten sein. Seine wesentliche Rechtfertigung erhält der Zivilprozess durch die unter Verdrängung der Selbsthilfe erfolgte Feststellung und Verwirklichung subjektiver Rechte mit dem Ideal der Verwirklichung des objektiven Rechts auch in den Fällen der Rechtsfortbildung.

Ist danach nicht die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Zivilprozessrechtes augenfällig, bedarf es danach keiner grundlegenden „Therapie“, um den doch recht gesunden Zivilprozess zu kurieren.

- 2) Die Hoffnung, ein Gesetz werde im Sinne der intendierten Ziele wirken, der Gesetzgeber habe die zweckmäßigen Mittel zur Verwirklichung seiner Ziele eingesetzt, hat schon oft getrogen: Vor allem ist dem Gesetzgeber oft vorzuwerfen, dass er seinen Willen nicht deutlich genug zum Ausdruck bringt,

unklare Normen schafft, die als Gesetz zur Schaffung offener Rechtsfragen zu werten sind: Als Beispiel aus dem Regierungsentwurf für eine solche, Rechtsunsicherheit schaffende Bestimmung betrachte ich § 529 Abs. 1 Nr. 1 ZPO, wonach das Berufungsgericht solche von dem Gericht des ersten Rechtszuges angeführten Tatsachen nicht zu Grunde legen dürfe, so weit auf Grund konkreter Anhaltspunkte ernstliche Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der entscheidungserheblichen Feststellungen bestünden, so dass eine erneute Feststellung geboten sei. Die fehlende Bestimmtheit dieser Norm wird streitträchtig wirken.

## *II. Die Stärkung der ersten Instanz*

Die von dem Regierungsentwurf angestrebte Stärkung der ersten Instanz durch die Bestimmung der grundsätzlich obligatorischen Güteverhandlung (§ 278 RegE) dürfte für den Verkehrshaftpflichtprozess in der Regel entbehrlich sein, weil eine Güteverhandlung erkennbar aussichtslos erscheint. Diese auf einer Linie mit § 15 a EGZPO liegende Bestimmung trifft für Verkehrshaftpflichtprozesse auf den Sondertatbestand, dass 98 % aller Verkehrsunfallsachen außergerichtlich reguliert, die zu Gerichten gelangenden Streitigkeiten aus diesem Bereich für außergerichtliche Schlichtungsfälle wie für gerichtliche Güteverhandlungen im allgemeinen „hoffnungslose“ Fälle sein werden. Die Vorschrift kann jedoch zu einer Verzögerung der Erledigung von Verkehrsrechtsstreitigkeiten führen. Da es keineswegs ausgemacht ist, dass jeder Richter von einer Entbehrlichkeit der Güteverhandlungen ausgehen wird, könnte ein Ausbleiben in einer „isolierten“ Güteverhandlung ohne anschließende mündliche Verhandlung zur Anordnung des Ruhens des Verfahrens führen (§ 278 Abs. 3 RegE). Da auf Antrag einer Partei stets eine Güteverhandlung stattzufinden hat und nicht angeordnet wird, dass dies nicht für den Fall der erkennbar aussichtslosen Güteverhandlung gilt, liegt hierin eine das Verfahrensziel der Effizienz der Erledigung des Rechtsstreites gefährdende Möglichkeit, die allerdings für den Verkehrshaftpflichtprozess von untergeordneter Bedeutung sein dürfte. Im Ganzen erscheint die Bestimmung zur Güteverhandlung (§§ 278, 279 RegE) weniger geeignet, die in der Begründung des Regierungsentwurfes beklagte „unzureichende Streitschlichtungskultur“ durch Steigerung der Vergleichszahlen zu verbessern. Eine Formalisierung des Verfahrens durch eine zu Rechtsmissbräuchen einladende Anordnung von Güteverfahren ist weniger vordringlich, als die Vermittlung von Streitschlichtungstechniken an Richter. Für eine Änderung des gegenwärtig geltenden § 279 ZPO besteht danach keine zwingende Veranlassung. Die gegenwärtig dem Richter zugewiesene Aufgabe, in jeder Lage des Verfahrens

auf eine gütliche Einigung der Parteien bedacht zu sein, könnte bei Einsatz der erfolgversprechenden Vergleichstechniken ausreichend sein.

Die weiterhin zur Stärkung der ersten Instanz in § 139 RegE vorgesehene richterliche Prozessleitung durch Erfüllung von Hinweispflichten bezweckt eine Beschränkung und „Zielgenauigkeit“ des Vortrages der Parteien. Warum jedenfalls bei längerer Prozessdauer wirtschaftlich bedeutsame Nebenforderungen von der Hinweispflicht ausgenommen werden, ist nicht verständlich. Die Protokollierungspflicht der Hinweise, die nach dem gegenwärtigen Recht nur empfehlenswert ist, kann zu einer Defensivhaltung des Richters zur Vermeidung von Protokollrügen führen. Im Ganzen liegt eine Erhöhung der Anforderungen an die Hinweispflichten nicht vor. Der Protokollierungszwang würde zu einer besseren Überprüfung der Erfüllung der Hinweispflicht führen und wäre damit insgesamt angemessen.

Die Einführung des originären Einzelrichters für Verkehrsunfallsachen unterstellt, dass diese Rechtsstreite von geringem Schwierigkeitsgrad sind, was keineswegs für alle Verfahren dieser Art ausgemacht ist. Ob der Katalog der der Kammer wegen ihres gesetzlich dokumentierten Schwierigkeitsgrades zugewiesenen Sachen überzeugend ist, die Aufnahme weiterer Materien wünschenswert ist, erscheint klärungsbedürftig. Da Verkehrsunfallsachen einen erheblichen Schwierigkeitsgrad erreichen können, dies für andere ebenfalls nicht aufgeführte Rechtsgebiete gelten kann, erscheint der Ansatz der beabsichtigten Neufassung des § 348 RegE verfehlt. Es sollte der Kammer überlassen bleiben, die Sache an den Einzelrichter zu übertragen. Gerade die Unterscheidung zwischen dem originären und dem obligatorischen Einzelrichter, auf den die Kammer den Rechtsstreit übertragen kann (§ 348 a RegE) ist wenig transparent. Das zeigt sich besonders in der Fallkonstellation, in der eine originäre Zuständigkeit des Proberichters im ersten Jahr seiner Tätigkeit nicht gegeben ist, während eine Übertragung auf ihn als obligatorischen Einzelrichter nicht ausgeschlossen ist. Das wird dem rechtsuchenden Bürger wie ein Begriffsschwindel erscheinen, da ihm jedenfalls der Proberichter als allein entscheidender Einzelrichter gegenüber treten wird.

Die grundsätzliche Frage, ob das Einzelrichtersystem nicht nur kostengünstiger als das Kammersystem ist, sondern auch von den Rechtssuchenden in größerem Maße akzeptiert wird, wird oft auf Grund von Alltagstheorien beantwortet, die scheinbar im Widerspruch zu rechtstatsächlichen Forschungen stehen. Soweit an den erhöhten Einsatz von Einzelrichtern die Erwartung geknüpft wird, eine Vervielfachung entsprechend der Zahl der Kammermitglieder sei zu erwarten, erscheint das angesichts des ausgeprägten Synergieeffektes von Kammerzusammenarbeit weit übersetzt. Die rechtstatsächlichen Befunde erlauben nicht die Feststellung, dass Entscheidungen des

Einzelrichters eine gegenüber Kammerentscheidungen größere Akzeptanz entgegen gebracht werde. Soweit rechtstatsächliche Untersuchungen eine vergleichbare Verfahrensdauer von Verfahren vor der Kammer und vor dem Einzelrichter festgestellt hatten, eine gegenüber Einzelrichterurteilen doppelt hohe Berufungsquote von Kammerentscheidungen festgestellt hatten, hatte die rechtstatsächliche Untersuchung nicht berücksichtigen können, dass den Einzelrichterverfahren solche ohne grundsätzliche Bedeutung und besonderer Schwierigkeit zugrunde lagen, deshalb die gegenüber den durch die Kammer entschiedenen problematischeren Fällen niedrigere Berufungsquote des Einzelrichters nicht überraschte. Die durch Erfahrungen immer wieder bestätigte Alltagstheorie, dass sechs Augen der Kammermitglieder mehr sehen als zwei des Einzelrichters, ist damit nicht widerlegt. Da auch die Ausbildungsfunktion für den Richternachwuchs nur durch die Kammer übernommen werden kann, spricht auch dies für eine Beibehaltung des gegenwärtigen Systems der Einzelrichterbestellung. Das Anliegen des Regierungsentwurfs, eine höhere Einzelrichterquote und eine einheitliche Praxis hinsichtlich der Einzelrichterübertragung in allen Bundesländern zu erreichen, könnte freilich nur auf dem vom Regierungsentwurf favorisierten Weg erreicht werden.

Grundvoraussetzung für eine Stärkung der ersten Instanz wäre ein Personaltransfer aus der Berufungsinstanz, wobei nach Lage der Dinge lediglich der Einsatz der bisher an den Berufungskammern der Landgerichte tätigen Richter, deren Zuständigkeiten auf das entsprechende Oberlandesgericht übergangen, in Betracht käme. Die Rückwirkungen der beabsichtigten Reform des Berufungsrechts auf die Tätigkeit der ersten Instanz wird im Anschluss an die Darstellung der Reform des Berufungsrechts erörtert.

### *III. Neuordnung des Berufungsverfahrens*

Herzstück der beabsichtigten Reform ist die Neuordnung des Berufungsverfahrens, die Rückwirkungen sowohl für die Arbeit der ersten Instanz wie auch für das Revisionsrecht hat.

#### 1) Änderung des Zwecks der Berufung

In Abkehr von der seitherigen Konzeption des Berufungsrechtes, das eine Ausgestaltung als volle zweite Tatsacheninstanz vorsieht, wird diese Lösung als unökonomisch und rechtstatsächlich nicht geboten bezeichnet und eine stark einschränkende Funktion der Berufung auf eine Fehlerkontrolle vorgesehen. Ausgehend von der sicherlich zu begrüßenden Forderung, dass ein Rechtsstreit in einem Zug und nicht erst in einem zweiten Durchgang sachgerecht aufbereitet wird und entschieden werden kann und sich diesem Anspruch die Akteure des Rechtsstreites stellen sollten, wird

eine Neubestimmung der Berufung vorgenommen. Da der Zweck der Berufung nichts in der Rechtsordnung Vorgegebenes ist, sondern unter Berücksichtigung ökonomischer Überlegungen, der Beachtung der möglichen Richtigkeitsgewähr, der Auswirkungen auf die erste Instanz und der etwa fehlenden Akzeptanz der Rechtsuchenden beantwortet werden muss, ist auf diese Gesichtspunkte einzugehen. Angesichts der recht geringen Berufungsquoten erscheint es schon verfehlt, das Berufungsrecht zum Dreh- und Angelpunkt der Reform des Zivilverfahrensrechtes zu wählen.

## *2) Berufung ist keine unökonomische zweite Tatsacheninstanz*

Die Begründung des Entwurfs ruft den unzutreffenden Eindruck hervor, als sei die Berufung in ihrer gegenwärtigen Form deshalb unökonomisch, weil sie als volle zweite Tatsacheninstanz angesichts der Tatsachenfeststellungen der ersten Instanz keine anzuerkennende Funktion mehr habe. Nach gegenwärtigem Recht wirken die Beweisergebnisse der ersten Instanz für die Berufungsinstanz fort, so dass die Beweisaufnahme grundsätzlich nicht wiederholt werden muss, sondern der neuen Beweiswürdigung durch das Berufungsgericht unterliegt. Nach Schätzungen werden nur in 15 % aller Berufungsfälle die Beweisaufnahmen der ersten Instanz vollständig wiederholt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn das Gericht die Glaubwürdigkeit eines Zeugen anders beurteilen will, als dies das erstinstanzliche Gericht angenommen hat, oder wenn es eine von dem erstinstanzlichen Gericht protokollierte Aussage anders verstehen will als die Vorinstanz. Ergänzende Beweisaufnahmen, die bei Unvollständigkeit der Beweisaufnahme der ersten Instanz, bei neuen Beweisanträgen und bei abweichender rechtlicher Beurteilung durch das Berufungsgericht angezeigt sind, können mit dem Etikett einer unökonomischen, weil das erstinstanzliche Verfahren wiederholenden Vorgehensweise nicht belegt werden.

## *3) Keine Bindung an fehlerhafte Tatsachenfeststellung des erstinstanzlichen Gerichts*

Die anzustrebende Richtigkeitsgewähr und die Akzeptanz der Entscheidung würde nicht erreicht werden, wäre davon auszugehen, dass das Berufungsgericht an formell ordnungsgemäß getroffene Feststellungen des erstinstanzlichen Gerichts gebunden wäre, wären die Tatsachenfeststellungen auch materiell unrichtig. Davon kann weder nach der Begründung des Regierungsentwurfes noch nach dem Text des § 529 RegE ausgegangen werden. Allerdings wählt § 529 RegE mit seinem Verweis auf „ernstliche“ Zweifel an der Richtigkeit der Vollständigkeit der entscheidungserheblichen

Tatsachenfeststellungen des erstinstanzlichen Gerichtes eine Formulierung, die geradezu Kontroversen über die Auslegung provoziert. Würde das Wort „ernstlich“ in der erwähnten Bestimmung gestrichen werden, wäre die in der Begründung des Entwurfs wiedergegebene Umschreibung, wonach Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der erstinstanzlichen Feststellungen bestünden, wenn im Ergebnis deren Unrichtigkeit oder deren Unvollständigkeit mindestens ebenso wahrscheinlich sei wie deren Richtigkeit oder Vollständigkeit, eine überzeugende Begriffsbestimmung.

Allerdings baut die Neuordnung des Berufungsverfahrens auf der ungesicherten und zweifelhaften Annahme auf, dass die Stärkung der ersten Instanz in Verbindung mit einer erheblichen Einschränkung der Kontrolldichte der Berufungsinstanz zu einer verminderten Arbeitsbelastung der Berufungsinstanz führt. Die Beschränkung der Berufung auf die Fehlerkontrolle wird im Wege der Rückkopplung für beide Instanzen folgende Wirkungen haben:

a) In der ersten Instanz werden Anwälte, denen keine zweite Tatsacheninstanz zur Verfügung steht, schon wegen der sie möglicherweise treffenden Haftungsgefahr so breit wie möglich vortragen. Dem wird der Richter in der ersten Instanz nicht durch seine Hinweispflicht nach § 139 RgE entgegen wirken können, da der Anwalt oft anderer Meinung als der Richter sein wird, sich diese Möglichkeit für die Berufung erhalten will.

b) Mögliche Qualitätsminderungen der erstinstanzlichen Entscheidungen

Als mögliche Auswirkung der Beschränkung der Berufung auf eine Fehlerkontrolle wird mit nicht sonderlicher Überzeugungskraft angenommen, dass eine Qualitätsminderung der erstinstanzlichen Entscheidungen eintreten könne.

c) Mehrbelastungen der ersten und zweiten Instanz

Die Protokollierungspflichten werden zu einer Mehrbelastung der ersten Instanz führen, die dadurch gesteigert werden wird, dass das Vorbringen in der ersten Instanz deutlich erweitert werden wird. Die Verlagerung der Berufungen und Beschwerden vom Landgericht würde bei einer Durchschnittsbetrachtung, die die Jahre 1997 bis 1999 erfasst, für die Landgerichte zu einer Entlastung von ca. 25 % führen. Dagegen würde der Senat, dem ich angehöre, bei einer anzustrebenden Besetzung mit einem Vorsitzenden und drei Besitzern mit einem Anfallen ca. 700 Berufungen und ca. 280 Beschwerden rechnen müssen. Eine Erledigung dieser Verfahren in der an Oberlandesgerichten bisher üblichen Weise (schriftliche Vorvotierung, hoher Beratungsbedarf) ist damit nicht mehr möglich. Ob allerdings der von dem Regierungsentwurf gewollte starke Abbau der als „Kontrollinstanz“ bezeichneten Oberlandesgerichte wegen des ungleich-

gewichtigen Personaleinsatzes zugleich durchsetzbar und rechtspolitisch erwünscht ist, erscheint zweifelhaft. Müsste ein Senat bei diesem Anfall von Berufungen – wobei die Senkung der Berufungssumme nicht einmal berücksichtigt wird – um dem Anfall der Rechtsstreite zu begegnen, entsprechend Erledigungen zu erreichen suchen, würde ein Verzicht auf Voten bei 200–230 Berichterstattungen und 80–90 Beschwerden pro Jahr und eine damit verbundene geringere Richtigkeitsgewähr und bei Offenlegung gegenüber den Rechtsuchenden eine deutlich verminderte Akzeptanz der getroffenen Entscheidung die Folge sein. Mit Recht beklagt die Begründung des Regierungsentwurfs die Lage der Amtsrichter, die bei Erledigungen von mehr als 600 Fällen jährlich und 180 abzusetzenden Urteilen nicht ausreichend Zeit und Sorgfalt für jeden einzelnen Fall aufbringen können. Skepsis ist angebracht, dass die personelle Verstärkung so ausfallen wird, dass bei gesteigertem Arbeitsaufwand (Dokumentierung der Hinweispflicht, Güteverhandlungen) sich an dieser Arbeitsbelastung etwas ändern wird. Selbst wenn nach Schätzungen ca. 245 Richter zusätzlich an Land- und Amtsgerichten unter Abzug von den Berufungszivilkammern für die Bearbeitung erstinstanzlicher Zivilsachen eingesetzt würden, nicht etwa teilweise Stellen ersatzlos wegfielen, bliebe der Belastungsumfang nach wie vor erheblich.

- d) Vermeidung von Mehrbelastungen der zweiten Instanz durch Präklusion, Einzelrichtereinsatz und Beschlussverwerfungsmöglichkeit

Der Entwurf sieht Strategien vor, die den Anstieg der Belastung der Berufungsinstanz verhindern sollen:

- aa) Der äußerst weite Bereich, den Präklusionsmöglichkeiten erhalten sollen, zeigt sich darin, dass selbst bei solchem in der Berufungsinstanz gehaltenem Vorbringen, das zu keiner Verzögerung führt, ein Ausschluss für die Beurteilung in der Berufungsinstanz möglich sein soll (§§ 529 Abs. 1 Ziff. 2, 531 Abs. 2 RegE). Der Richter wird damit etwa gezwungen, über einen unrichtigen Sachverhalt zu entscheiden, den beide Parteien nicht mehr vortragen. Für ein solches Verfahren ist Akzeptanz nicht zu erreichen; ob das Bundesverfassungsgericht eine Präklusionspraxis billigt, die auch dann eingreifen soll, wenn ohne jeden Aufwand erkennbar ist, dass die Verspätung als prozessuale Pflichtwirkung allein nicht ursächlich für eine Verzögerung ist (vgl. BVerGE 75, 302, 316), erscheint mehr als zweifelhaft. Dass darin auch ein Verstoß gegen die Richtigkeitsgewähr der Entscheidung liegt, dürfte gleichfalls unstreitig sein.
- bb) Die Beschlussverwerfungsmöglichkeit für „substanzlose“ Berufungen in § 522 Abs. 2 RegE verfehlt in eklatanter Weise das Reformziel

der Bürgernähe. Trotz der statuierten Hinweispflicht vor Erlass des Beschlusses wird Bürgernähe auch hier verfehlt und der auf langer, bewährter Rechtstradition beruhende Grundsatz der Mündlichkeit geopfert. Dieses Verfahren wird auch nicht Akzeptanz genießen, um so mehr, als der Beschluss ohne einsichtige Begründung für unanfechtbar erklärt wird. Das kann auch zu einer Verletzung des rechtlichen Gehörs führen, wenn der Beurteilungsmaßstab der Erfolgsaussichten zum Zeitpunkt der Entscheidung noch keine ausreichende Tatsachengrundlage hatte.

cc) Die zwingende Einzelrichterzuständigkeit in der Berufungsinstanz, wie sie § 526 RegE ZPO vorsieht, wird in der maßgeblichen Sicht des Rechtsuchenden kaum akzeptiert werden. Insbesondere in den Fällen, in denen bereits in der ersten Instanz durch einen Einzelrichter entschieden worden ist, wird der dort unterlegene Rechtsuchende erwarten, dass über sein Berufungsbegehren mit höherer Richtigkeitsgewähr ein Kollegialgericht entscheiden wird. Hinzu kommt, dass in spezialisierten Senaten zur Erhaltung einer einheitlichen Linie der Rechtssprechung nur die gemeinsame Entscheidungspraxis, nicht dagegen das beiläufige Gespräch zwischen Senatsmitgliedern ausreichend ist.

e) Statistische Feststellungen zur Tatsachenfrage im Rechtsmittelzug

Die im Regierungsentwurf verfolgte überwiegende Abschaffung der zweiten Tatsacheninstanz durch grundsätzliche Beschränkung der Berufung auf eine Kontrollfunktion wäre unbedenklich, wenn die Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen durch die erste Instanz weitgehend fehlerfrei erfolgt ist, große Unzulänglichkeiten nicht von einer Beschränkung des Rechtsmittels zu erwarten sind. Gerade für den Bereich des Verkehrsunfallprozesses, der seine Brisanz oft durch Aufklärungsschwierigkeiten erfährt, kann nicht hiervon ausgegangen werden. Für die derzeit geltende Praxis liegt gesichertes statistisches Material vor, dem die Notwendigkeit einer Berufung auch als Instanz zur Tatsachenkorrektur entnommen werden kann: Rimmelspacher hat in seiner „Rechtstatsächlichen Untersuchung zur Funktion und Ausgestaltung des Berufungsverfahrens im Zivilprozess“ festgestellt, dass am OLG in 30,5 % aller Fälle, in denen erstinstanzlich schon festgestellte Tatsachen noch erheblich und streitig waren, die Senate zu Feststellungen gelangten, die vom Ergebnis der ersten Instanz abwichen. Dabei wurde in 46,7 % dieser Fälle eine neue Beweisaufnahme durchgeführt, in 24,8 % der Fälle die Beweisaufnahme erster Instanz wiederholt. Ob sich die durch das Streben nach Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung erge-

bende Notwendigkeit einer Tatsachenkorrektur durch die vorgesehene Stärkung der ersten Instanz in ihrem Ausmaß vermindern wird, erscheint deshalb zweifelhaft, weil es hierfür gerade im Bereich der Amtsgerichte einer deutlichen Senkung der Erledigungsziffern bedürfte. Das wird sich mit in Deutschland zu verteilenden, von den Berufungskammern abgezogenen Richtern nicht erreichen lassen. Da andererseits zusätzliche Richter nicht eingestellt werden können, wird es wohl dabei bleiben, dass die erste Instanz nur unwesentlich verstärkt werden wird. Schwankungen der Eingangszahlen lassen jedenfalls nicht den Schluss zu, dass weniger Verfahren zur Erledigung anstehen werden, sich damit die Lage entspannt.

- f) Das einheitliche Berufungsgericht als Verstoß gegen den Grundsatz der Bürgernähe und faktische Rechtsmittelsperre

Auf große Bedenken stößt das Bestreben des Regierungsentwurfs, das Berufungsverfahren bei den Oberlandesgerichten unter Auflage des Rechtsweges für Berufungen zum Landgericht zu konzentrieren. Das wird vor allem in den Flächenstaaten zu unzumutbar langen Anfahrtswegen für die Rechtsuchenden und deren Anwälte führen. Bei geringeren Streitwerten werden der Rechtsuchende und sein Anwalt abwägen, ob lange Anfahrtswege noch vertretbar erscheinen und häufig von einer Weiterverfolgung ihrer Ansprüche absehen. Das führt zu einer faktischen Berufungssperre. Ob diese Erschwernisse für die Rechtsuchenden durch „behutsame“ Terminierungen, auswärtige Termine und Errichtung von Zweigstellen aufgefangen werden können, erscheint bei der Masse der Berufungsverfahren und der damit verbundenen Mehrkosten, die die Justizverwaltungen nicht freudig zur Kenntnis nehmen, kaum vorstellbar. Der Hinweis, dass in Familiensachen ein gewisser Tourismus für Parteien in Kauf genommen werde, überzeugt angesichts der doch für das Leben des Einzelnen bedeutsameren Folgen eines Scheidungsverfahrens nicht. Da die Berufungssumme auf wenigstens 601 Euro festgesetzt wird, erscheint es denkbar, dass die Konzentration bei den Oberlandesgerichten die Folge haben wird, dass viele Rechtsuchende, ohne von der Richtigkeit des sie beschwerenden Urteils erster Instanz überzeugt zu sein, auf die Überprüfung durch das Berufungsgericht verzichten werden. Das wird zu Akzeptanzmängeln führen.

### 3) *Senkung der Berufungssumme und Einführung der Zulassungsberufung*

Uneingeschränkt zu begrüßen sind die Senkung der Berufungssumme auf 600 Euro und die Einführung einer Zulassungsberufung bei grundsätzlicher

Bedeutung, zur Fortbildung des Rechts und zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung. Sie löst den starren Grundsatz ab, dass ausschließlich die Höhe des Streitwertes die Zugangsmöglichkeit zu einer Überprüfung in der Berufung eröffnen soll.

#### *IV. Umgestaltung der Revisionsinstanz*

In Abkehr von dem seither geltenden Mischsystem, das sowohl auf die Zulassungsmöglichkeit wie auf den Streitwert abstellt, soll eine reine Zulassungsrevision mit Nichtzulassungsbeschwerde eingeführt werden. Ob die Beschränkung der Aufgabe der Revision auf die Klärung von Grundsatzfragen unter Wegfall der doch sicher auch schützenswerten Einzelfallgerechtigkeit von Rechtsuchenden, die immerhin auch die Durchführung der Revision finanzieren, akzeptiert wird, erscheint ausgeschlossen. Dem Revisionsführer geht es allein um die aus seiner Sicht beeinträchtigte Einzelfallgerechtigkeit, so dass der Revisionszweck im Rahmen der Prüfung der Nichtzulassungsbeschwerde diesem Ziel angepasst werden müsste.

# Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld:

## – Gemeinschaftliches Schiffsmeldesystem und Hafenzugang im Notfall –

Prof. Dr. Rainer Lagoni, Direktor des Instituts für Seerecht  
und Seehandelsrecht der Universität Hamburg

### *Einleitung*

Am 13. Dezember 1999 erlitt der maltesische Tanker „Erika“ 40 Seemeilen (sm) vor der bretonischen Küste Schiffbruch. Etwa 10.000 t Schweröl gelangten in das Meer und verursachten an den Stränden der Bretagne erhebliche Verschmutzungen und Schäden, deren Ausgleichszahlungen auf über 300 Mio Euro geschätzt werden. Wie schon frühere Tankerunglücke löste auch der Schiffbruch der „Erika“ Maßnahmen zur Verbesserung der Schiffssicherheit aus. In diesem Fall wurden die Bemühungen aber nicht auf völkerrechtlicher Ebene von der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) unternommen und auch einzelne Küstenstaaten ergriffen keine nationalen Maßnahmen, wie dies die Bundesrepublik nach der Strandung des Frachters „Pallas“<sup>1</sup> im November 1998 vor Amrum tat, sondern die Europäische Union ergriff unter französischem Vorsitz die Initiative. Im Rahmen dieser „Erika“-Maßnahmen hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft am 21. März 2000 ein erstes Paket von drei Rechtssetzungsmaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Erdöltransports zur See<sup>2</sup> vorgeschlagen. Dieses erste „Erika“-Maßnahmenpaket sieht Verbesserungen der Hafenstaatkontrolle, eine Ergänzung der bestehenden Richtlinie über Klassifikationsgesellschaften und eine Verordnung zur beschleunigten Beseitigung der Einhüllen-Öltanker vor. Der Rat der Verkehrsminister nahm diese Vorschläge in seinen Sitzungen am 2. Oktober und 21. Dezember 2000 an<sup>3</sup>.

Nachdem die Dringlichkeit einer Verbesserung der Rechtslage bei Schiffbrüchen in europäischen Gewässern durch den Untergang des Chemiefrachters „levoli Sun“ am 31. Oktober 2000 erneut zutage getreten war,

---

1 Vgl. den Bericht des Vorsitzenden der unabhängigen Expertenkommission „Havarie Pallas“, dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vorgelegt am 16. Februar 2000 in Berlin; dazu: Uwe Jenisch, Hoheitliche Aufgaben für Polizei und Umweltschutz vor den deutschen Küsten – Zugleich eine Zwischenbilanz nach dem „Pallas“-Unfall, *Natur und Recht* 2000, 193-201.

2 KOM(2000) 142 endg.; Ratsdok. 7245/00.

3 Die Vorschläge waren nach einem Bericht der Kommission vom 27.9.2000 über die Gemeinschaftsstrategie für die Sicherheit auf See [COM (2000) 603 final] vom Europäischen Gipfel in Biarritz am 14.10.2000 bestätigt worden.

legte die Kommission am 6. Dezember 2000 dem Parlament und dem Rat ein zweites „Erika“-Maßnahmenpaket mit drei weiteren Vorschlägen vor. Diese sehen eine Richtlinie zur Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs-, Kontroll- und Informationssystems für den Seeverkehr sowie je eine Verordnung über die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzung in europäischen Gewässern und zur Einrichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs vor<sup>4</sup>.

Die vorgeschlagene „Schiffsmelde-Richtlinie“ (Schiffsmelde-RL), wie sie hier im folgenden der Einfachheit halber genannt werden soll, enthält neben Bestimmungen für ein umfassendes Schiffsmeldesystem unter anderem eine Bestimmung über „Schutzhäfen“. Die folgenden Ausführungen werden sich im wesentlichen auf das vorgesehene Schiffsmeldesystem und die „Schutzhäfen“ beschränken. Dabei soll zum einen interessieren, ob und wie sich dieses Schiffsmeldesystem in den völkerrechtlichen Rahmen einordnet, der vor allem vom Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ)<sup>5</sup> gebildet wird. Dieser Rahmen darf weder durch andere völkerrechtliche Übereinkommen<sup>6</sup> noch durch Gemeinschaftsrecht oder nationales Recht überschritten werden. Zum anderen soll sich dieses System auch an den rechtlichen Vorgaben der IMO orientieren; denn diese Sonderorganisation bestimmt die im Seeverkehr anzuwendenden internationalen Standards und beeinflusst damit den Wettbewerb der Flaggen im globalen Markt der Seeschifffahrt. Hinsichtlich der „Schutzhäfen“ soll hingegen die Frage nach Gegenstand der vorgesehenen Regelung im Vordergrund des Interesses stehen.

## *I. Das gemeinschaftliche Schiffsmeldesystem*

### *1. Allgemeines*

Meldepflichten der Schiffe dienen der Sicherheit des Seeverkehrs und damit dem Schutz von Menschenleben, Gütern und der Umwelt. Solche Pflichten finden sich in verschiedenen völkerrechtlichen Übereinkommen sowie in gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen. Die vorgesehene

---

4 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über ein zweites Paket von Maßnahmen der Gemeinschaft für die Sicherheit der Seeschifffahrt im Anschluß an den Untergang des Öltankschiffs Erika, KOM (2000) 802 endg.; Brüssel, den 6.12.2000.

5 BGBl. 1994 II 1798. Das SRÜ ist für 131 Staaten (darunter alle Küstenstaaten der EU außer Dänemark) und für die EG in Kraft.

6 Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten aus anderen Übereinkommen bleiben nur dann unverändert, wenn sie mit dem SRÜ vereinbar sind und dessen Vorschriften nicht beeinträchtigen, vgl. Art. 311 Abs. 2 SRÜ.

Schiffsmelde-RL soll indes nicht etwa die verstreuten Melde- und Benachrichtigungs- bzw. Auskunftspflichten ersetzen, sondern sie für die Mitgliedstaaten<sup>7</sup> in ihrem sachlichen Anwendungsbereich erweitern, inhaltlich koordinieren und zu einem einheitlichen System der Überwachung, Kontrolle und Information für den Seeverkehr in der Gemeinschaft zusammenfassen<sup>8</sup>. Die systematische Einteilung in routinemäßige Schiffsmeldungen einerseits und andererseits in Information und Erteilung von Auskünften in besonderen Lagen, etwa bei Schiffbrüchen, bleibt erhalten.

## 2. Routinemäßige Meldungen im Seeverkehr

### a) Anlaufmeldungen und schiffahrtspolizeiliche Meldungen:

Nach der Anlaufbedingungsverordnung von 1994<sup>9</sup>, welche die Anlauf-RL 93/75/EWG von 1993<sup>10</sup> umsetzt, haben Schiffe mit gefährlicher oder umweltschädlicher Ladung, die deutsche innere Gewässer und damit einen Hafen im Gebiet der Bundesrepublik anlaufen, eine Anlaufmeldung abzugeben. Die Schiffsmelde-RL erweitert diese Meldepflicht für anlaufende Schiffe grundsätzlich auf alle Schiffe über 300 t; ausgenommen von der gesamten Richtlinie sind nur Kriegs- und Staatsschiffe wegen ihrer Immunität sowie Fischereifahrzeuge unter 45 m Länge und Sportboote<sup>11</sup>. Allerdings ergeben sich aus einer solchen Erweiterung aus der Sicht der Bundesrepublik praktisch nur geringe Änderungen. Denn nach § 58 Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung<sup>12</sup> müssen bisher schon alle Fahrzeuge, Schub- oder Schleppverbände über 50 m Länge und alle Tank- schiffe im deutschen Küstenmeer der Verkehrszentrale standardisierte

---

7 Die Schiffsmelde-RL definiert ihren räumlichen Anwendungsbereich nicht, sondern will das Meldesystem „in der Gemeinschaft“ errichten (Art. 1). Damit dürften die Gewässer unter der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten gemeint sein, also die inneren Gewässer, das Küstenmeer und die ausschließliche Wirtschaftszone, wo eine solche eingerichtet ist.

8 Art. 1 Schiffsmelde-RL.

9 Verordnung über das Anlaufen der inneren Gewässer der Bundesrepublik Deutschland aus Seegebieten seewärts der Grenze des deutschen Küstenmeeres und das Auslaufen (Anlaufbedingungsverordnung - AnlBV). Vom 23. August 1994 (BGBl. 1994 I 2246), zuletzt geändert am 22.12.1998.

10 Richtlinie 93/75/EWG des Rates vom 13. September 1993 über Mindestanforderungen an Schiffe, die Seehäfen der Gemeinschaft anlaufen oder aus ihnen auslaufen und gefährliche Güter oder umweltschädliche Güter befördern (ABl. EG v. 5.10.93 Nr. L 247/19) ; zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/55/EG des Rates vom 17. Juli 1998 (ABl. EG v. 1.8.98 Nr. L 215/65).

11 Art. 2 Schiffsmelde-RL.

12 SeeSchStrO i.d.F. vom 22.10.1998 (BGBl. 1998 I 3209). Zu ihrem Geltungsbereich vgl. § 1 Abs. 2 SeeSchStrO. Zu den Meldepflichten des § 58 vgl. M. Wempe, Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld, Vortrag gehalten auf dem 39. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2001, Abschnitt III 1a.

Meldungen abgeben, die dem Schema der Anlaufbedingungsverordnung folgen. Ob in allen anderen Mitgliedstaaten auch schon ein so umfassendes Meldesystem vorhanden ist, ist hier nicht bekannt.

b) Von der IMO anerkannte Schiffsmeldesysteme:

Seit der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Änderung des Kapitels V der Anlage des SOLAS Übereinkommens<sup>13</sup> können die SOLAS Vertragsregierungen mit Zustimmung der IMO verbindliche Schiffsmeldesysteme mit standardisierten Meldungen einrichten. Solche außerhalb des Küstenmeeres liegenden Schiffsmeldesysteme existieren z. B. seit 1996 bei Quessant und seit 1999 im Pas de Calais; ein weiteres ist für das Seegebiet vor Les Casquets vorgesehen. Die Schiffsmelde-RL bestätigt die Pflicht grundsätzlich aller Schiffe zur Meldung innerhalb dieser Schiffsmeldesysteme<sup>14</sup> nach den Standards der IMO<sup>15</sup>, ohne dabei über die nach SOLAS 1974 bestehenden Verpflichtungen hinauszugehen<sup>16</sup>.

c) Schiffswegeführung und Schiffsverkehrsdienste:

Entsprechend verhält es sich mit der Pflicht zur Abgabe von Meldungen im Rahmen von anerkannten Systemen einer verbindlichen Schiffswegeführung, die von der IMO auf Vorschlag der Vertragsregierungen beschlossen worden sind<sup>17</sup>, sowie von Schiffsverkehrsdiensten (VTS), welche die Küstenstaaten seit Juli 1999 mit Genehmigung der IMO in Gebieten mit hohem Verkehrsaufkommen einrichten können<sup>18</sup>. Denn die Schiffsmelde-RL bestätigt lediglich die sich aus SOLAS 1974 ergebenden Pflichten und wiederholt dabei ausdrücklich die räumliche Beschränkung der allgemein verbindlichen Schiffsverkehrsdienste auf das Küstenmeer<sup>19</sup>.

---

13 Internationales Übereinkommen von 1974 vom 1.11.1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS 1974) (BGBl. 1979 II 149) mit Änderungen; Kap. V Regel 8-1 der Anlage wurde 1994 angenommen. Gegenwärtig wird das Kapitel V über die Sicherheit der Seefahrt von der IMO überarbeitet.

14 Art. 5 Schiffsmelde-RL.

15 IMO Resolution A.851(20), adopted on 27 November 1997: General principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants. Die IMO Res. A.851(20) ersetzte die IMO Res. A.648(16) vom 19.10.1989.

16 SOLAS Anlage Kap. V Regel 8-1 Buchst. h) lautet: „Der Kapitän eines Schiffes muss die Vorschriften für beschlossene Schiffsmeldesysteme einhalten und der zuständigen Behörde alle entsprechend den Bestimmungen des jeweiligen Systems verlangten Angaben melden.“

17 SOLAS Anlage Kap. V Regel 8.

18 SOLAS Anlage Kap. V Regel 8-2. Vgl. hierzu Wempe (Anm. 12), III 1b.

19 Art. 6 Abs. 1 S. 2 Schiffsmelde-RL. Die Vorschrift meint mit dem ungenauen Ausdruck „Hoheitsgewässer“ offenbar das Küstenmeer („territorial waters“) und die inneren Gewässer, nicht aber die AWZ.

## d) Transponder und „black boxes“:

Ferner sieht die Schiffsmelde-RL eine Ausrüstung der Schiffe mit automatischen Identifizierungssystemen (AIS)<sup>20</sup> - je nach Größe zeitlich gestaffelt bis spätestens 1. Juli 2007 - sowie bis spätestens 1. Januar 2008 mit automatischen Schiffsdatenschreibern<sup>21</sup> vor, die als sog. „black boxes“ schon seit 1999 für Ro-Ro-Fähren und Hochgeschwindigkeits-Passagierschiffe vorgeschrieben sind<sup>22</sup>. Die zeitliche Staffelung der Schiffsmelde-RL entspricht dem Zeitplan der IMO, deren Schiffssicherheitsausschuss die Einführung dieser technischen Hilfsmittel zur Überwachung des Seeverkehrs am 5. Dezember 2000 beschlossen hat. Dieser Beschluss tritt weltweit zum 1. Juli 2002 in Kraft.

## e) Völkerrechtliche Beurteilung:

Die Ausweitung der Meldepflichten auf grundsätzlich alle anlaufenden Schiffe stößt völkerrechtlich auf keine Bedenken, da der Hafenstaat sie nach dem Seerechtsübereinkommen als Anlaufbedingungen vorschreiben darf<sup>23</sup>. MARPOL 73/78 und SOLAS 74 schließen für die Schiffe ihrer Vertragsstaaten Anlaufmeldungen nicht aus. Problematisch können hingegen der Zeitpunkt bzw. der Ort sein, wann und wo ein Schiff eine solche Meldung abgeben soll. Nach Art. 4 Schiffsmelde-RL hat dies spätestens 48 Stunden vor Anlaufen eines Hafens der Gemeinschaft oder, bei kürzerer Reise, bei Auslaufen aus dem vorangegangenen Hafen gegenüber den Hafenbehörden des Anlaufhafens zu geschehen. Aber weder die Gemeinschaften noch, wie hier vorgesehen, die Mitgliedstaaten können ein Drittlandsschiff zur Abgabe einer Anlaufmeldung verpflichten, solange sich dieses noch auf See außerhalb des Küstenmeeres eines Mitgliedstaates oder in einem Hafen außerhalb der Gemeinschaft befindet. In Anlehnung an Art. 211 Abs. 3 SRÜ könnten die Mitgliedstaaten möglicherweise vorsehen, dass die Anlaufmeldung spätestens beim Einlaufen in das eigene Küstenmeer oder das eines anderen Mitgliedstaates abzugeben ist. Dies müsste aber in der Schiffsmelde-RL ausdrücklich geregelt sein, was bisher nicht der Fall ist.

---

20 Automatic Identification System, auch „Transponder“ genannt, Art. 7 Schiffsmelde-RL.

21 Art. 8 Schiffsmelde-RL.

22 Vgl. Richtlinie 1999/35/EG des Rates vom 29. April 1999 über ein System verbindlicher Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastsschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr (ABl. EG v. 1.6.99 Nr. L 138/1).

23 Siehe Art. 25 Abs. 2 SRÜ; Anlaufbedingungen zur Verhütung, Verringerung oder Überwachung der Meeresverschmutzung sieht Art. 211 Abs. 3 SRÜ ausdrücklich vor.

Anders ist die Rechtslage hinsichtlich einer Ausrüstung der Schiffe mit Transpondern und „black boxes“. Ein Hafenstaat darf als Vertragsstaat von SOLAS 1974 hinsichtlich der Ausrüstungspflicht für Schiffe anderer SOLAS Vertragsstaaten nicht über das nach dem Übereinkommen Gebotene hinausgehen. Andererseits ist er gegenüber einem Schiff, das nicht unter der Flagge eines SOLAS Vertragsstaates fährt, nicht an den SOLAS Standard gebunden<sup>24</sup>, so dass er ihm sogar strengere Einlaufbedingungen vorschreiben dürfte. In der Praxis ist er aber gegenüber vielen Flaggenstaaten vertraglich zur Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung verpflichtet.

Für Schiffe aus einem anderen als einem EG-Mitgliedstaat, welche die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) eines Mitgliedstaates lediglich durchfahren, ohne einen Hafen anzulaufen, besteht eine Rechtsgrundlage für die erwähnten Ausrüstungspflichten erst mit dem Inkrafttreten des erwähnten Beschlusses des IMO-Schiffssicherheitsausschusses ab 1. Juli 2002. Denn diese Pflichten werden ihnen über die Flaggenhoheit der SOLAS Vertragsstaaten auferlegt. Im Küstenmeer können diese Pflichten ihnen gegenüber wegen des Art. 21 Abs. 2 SRÜ ebenfalls erst mit diesem Zeitpunkt gesetzlich vorgeschrieben werden.

Im übrigen bestätigt die Schiffsmelde-RL die Pflichten nach den von der IMO anerkannten Meldesystemen, Schiffswegeführungen und Schiffsverkehrsdiensten in ihrem jeweiligen völkerrechtlichen Bestand und fügt ihnen lediglich das gemeinschaftsrechtliche Gebot der Umsetzung in das innerstaatliche Recht hinzu.

### *3. Meldung von gefährlichen oder umweltschädlichen Gütern auf Schiffen*

Weitere schon in der Anlauf-RL 93/75/EWG und dementsprechend in der Anlaufbedingungsverordnung geregelte Meldungen betreffen gefährliche oder umweltschädliche Güter. Die Schiffsmelde-RL dehnt die bestehende Meldepflicht des „Ausrüsters“ auf den Kapitän eines aus Häfen der Gemeinschaft auslaufenden Schiffes aus<sup>25</sup> und schreibt außerdem elek-

---

24 Die Beschränkung der küstenstaatlichen Hoheitsgewalt hinsichtlich des Entwurfs, Baus, der Besatzung oder Ausrüstung fremder Schiffe aus Art. 21 Abs. 2 SRÜ gilt nur für Schiffe auf friedlicher Durchfahrt durch das Küstenmeer, nicht jedoch in den inneren Gewässern, zu denen die Häfen gehören.

25 Art. 10 Nr. 1 Schiffsmelde-RL. Die RL 93/75/EWG Art. 2 a) setzt dem „Ausrüster“ auch den „Eigentümer, Charterer, Reeder oder Makler“ (!) gleich. Die Schiffsmelde-RL verwendet statt des Ausrüsters den Begriff des „Betreibers“ (operator) und meint damit den „Reeder oder Verwalter des Schiffes“ (Art. 3 a).

tronische Datenübermittlung nach einem bestimmten Format vor. Dies dürfte dem Interesse an einer einfachen Praxis entsprechen. Die Meldung solcher Güter soll von Schiffen, die einen Gemeinschaftshafen oder einen Ankerplatz in einem Mitgliedstaat anlaufen wollen, bereits beim Verlassen des Verladehafens außerhalb der Gemeinschaften abgegeben werden<sup>26</sup>. Diesen Zeitpunkt sehen schon die Anlauf-RL 93/75/EWG in Art. 5 Abs. 3 und dementsprechend die Anlage Nr. 2.1 AnlBV vor. In Bezug auf Drittländerschiffe ergeben sich hier die gleichen völkerrechtlichen Bedenken wie sonst bei Verpflichtungen außerhalb des Hoheitsbereichs der Mitgliedstaaten.

Die Schiffsmelde-RL möchte außerdem Schiffe mit gefährlichen oder umweltschädlichen Gütern erfassen, welche die ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) oder das Küstenmeer eines Mitgliedstaates durchfahren, ohne einen Hafen anzulaufen<sup>27</sup>. Dies kann z.B. in der Ostsee bei Schiffen aus russischen, baltischen oder polnischen Häfen oder in der Nordsee bei solchen aus norwegischen Häfen der Fall sein. Schiffe unter der Flagge eines Mitgliedstaates können dazu auf der Grundlage der Flaggenhoheit verpflichtet werden, während Drittländerschiffe die Meldung nur gegenüber Küstenstationen eines für alle Schiffe verbindlichen, von der IMO genehmigten Schiffsmeldesystems abgeben müssen<sup>28</sup>.

#### 4. Meldungen und Auskünfte bei Ereignissen und Seeunfällen

##### a) Pflichten zur Meldung von Ereignissen auf See und Seeunfällen:

Während die routinemäßigen Meldungen gewöhnlich der Verkehrsüberwachung dienen, sollen Meldungen von Schiffen über Ereignisse und Seeunfälle erhebliche Gefahren für die Schiffssicherheit, die Sicherheit von Personen oder der Umwelt unmittelbar vermeiden oder jedenfalls mindern. Die inhaltlich und in ihrem Geltungsbereich weiteste Meldepflicht dieser Art enthält das MARPOL-Übereinkommen<sup>29</sup>. Nach Art. 8 MARPOL 73/78 in Verbindung mit dem zugehörigen Protokoll I müssen die Kapitäne aller Schiffe unter der Flagge eines der gegenwärtig 99 Ver-

---

26 Art. 10 Nr. 2 Schiffsmelde-RL.

27 Art. 10 Nr. 5 Schiffsmelde-RL.

28 Art. 10 Nr. 5 verweist insofern auf Art. 5 Abs. 1 Schiffsmelde-RL.

29 Internationales Übereinkommen von 1973 vom 2.11.1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 vom 17.2.1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL 73/78) (BGBl. 1982 II 2), Art. 8 und Protokoll I.

tragsparteien des weltweiten MARPOL-Übereinkommens Ereignisse auf See, die Schadstoffe betreffen, dem nächsten Küstenstaat nach den von der IMO angenommenen Standards<sup>30</sup> melden.

Entsprechende Pflichten des Kapitäns sehen auch das weltweite OPR-Übereinkommen von 1990<sup>31</sup> sowie regionale Übereinkommen für die Nordsee<sup>32</sup> und die Ostsee vor<sup>33</sup>, wobei das OPR-Übereinkommen auf Ölverschmutzungsfälle beschränkt ist, während die Übereinkommen von Bonn und Helsinki auch andere Stoffe als Öl einschließen. Die Meldungen der Ereignisse sollen unabhängig vom Standort des Schiffes im Küstenmeer, in der AWZ oder auf der Hohen See abgegeben werden. Die Verpflichtung des Kapitäns erfolgt demnach zum einen über die Flaggenhoheit der MARPOL-Vertragsparteien bzw. der Vertragsstaaten der sonstigen Übereinkommen. Zum anderen kann der Küstenstaat aber nach Art. 211 SRÜ auch allen Schiffen in seinem Küstenmeer<sup>34</sup> und seiner AWZ<sup>35</sup> entsprechende Meldepflichten vorschreiben.

Die Schiffsmelde-RL bestätigt die Pflicht des Kapitäns zur Meldung von Ereignissen auf See und Seeunfällen und verweist inhaltlich wiederum auf die einschlägigen Richtlinien der IMO<sup>36</sup>. Jedoch ist sie hinsichtlich der Voraussetzungen der Benachrichtigungspflicht detaillierter als die zur Zeit noch geltende Anlauf-RL 93/75/EWG<sup>37</sup>. Denn in Anlehnung an das Protokoll I zu Art. 8 MARPOL 73/78 nennt sie nicht nur Fälle einer tatsächlich bereits eingetretenen oder zu erwartenden erheblichen Verschmutzung, sondern auch alle Ereignisse, welche die Sicherheit des Schiffes beeinträchtigen oder wahrscheinlich beeinträchtigen können.

---

30 Siehe Anm. 15.

31 Internationales Übereinkommen von 1990 vom 30.11.1990 über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung (OPPR 1990) (BGBl. 1994 II 3798), Art. 4.

32 Nach Art. 5 Abs. 2 des Bonn-Übereinkommens von 1983 zur Zusammenarbeit der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (BGBl. 1990 II 70) in der Fassung vom 22.9.1989 (BGBl. 1995 II 180) verpflichteten sich die Vertragsparteien nur, die Kapitäne aller ihre Flagge führenden Schiffe zur Meldung der Unfälle „zu ersuchen“.

33 Nach Anlage VII Regel 5 (1) a) Helsinki-Übereinkommen von 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (BGBl. 1994 II 1397) schreiben die Vertragsstaaten den Kapitänen die Meldung vor.

34 Art. 211 Abs. 4 SRÜ geht als speziellere Regelung Art. 21 Abs. 1 h) SRÜ vor. Die Durchsetzung im Küstenmeer erfolgt nach Art. 220 Abs. 2 SRÜ.

35 Art. 211 Abs. 5 i.V.m. Abs. 7 SRÜ, der die Benachrichtigungspflicht, wie sie in Art. 8 MARPOL vorgesehen ist, ausdrücklich bestätigt.

36 Art. 14 Schiffsmelde-RL; IMO Res. A.851(20) von 1997 (Anm. 15).

37 Art. 6 RL 93/75/EWG (s.o. Anm. 10).

## b) Meldung treibender Ölfelder oder anderer Schadstoffe:

Über die in Art. 8 MARPOL 73/78 erwähnten Ereignisse hinaus verpflichtet die Schiffsmelde-RL die Kapitäne aber auch zur Meldung, wenn auf See treibende Felder von Öl oder sonstigen Schadstoffen sowie Container oder Pakete gesichtet werden<sup>38</sup>. Eine derartige Verpflichtung zur Meldung treibenden Öls kennt bisher nur das OPR-Übereinkommen<sup>39</sup>. Regional sollen die Küstenstaaten die Kapitäne von Schiffen „ersuchen“ oder „auffordern“, umfangreiche treibende Felder von Öl oder Schadstoffen zu melden<sup>40</sup>. Eine so weiche Formulierung begründet aber keine Rechtspflicht, sondern stellt nur eine Einladung zu einem sachgerechten, dem Umweltschutz dienenden Verhalten dar.

Die Schiffsmelde-RL schreibt die Pflicht zur Meldung für alle Schiffe vor. Dies sind zunächst einmal die Schiffe unter der Flagge der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten können diese Meldepflicht in ihrem Küstenmeer nach Art. 211 Abs. 4 SRÜ ferner auch für Drittlandsschiffe gesetzlich vorschreiben und sie nach Art. 220 Abs. 2 SRÜ dort auch durchsetzen. Seewärts des Küstenmeeres gilt diese Meldepflicht für Schiffe aus Drittstaaten indes nur auf der Grundlage des Art. 4 OPR-Übereinkommen und bezieht sich dann nur auf treibende Ölfelder. Insofern ist Art. 14 Einlauf-RL für Drittlandsschiffe in diesen Meeresgebieten entsprechend einschränkend auszulegen.

## c) Auskunftspflichten bei Ereignissen auf See und Seeunfällen:

Schließlich kann der Küstenstaat im Falle eines Seeunfalls oder eines sonstigen Ereignisses, bei dem eine unmittelbare, ernste Gefahr für seine Küste oder verwandte Interessen entsteht, gegenüber fremden Schiffen in der AWZ und auf der Hohen See angemessene Maßnahmen ergreifen. Diese in dem sog. Interventions-Übereinkommen von 1969<sup>41</sup> zunächst in Bezug auf Öl anerkannte und in dem Protokoll von 1973<sup>42</sup> auf andere schädliche Stoffe ausgeweitete Befugnis des Küstenstaates ist mittlerweile in Art. 221 SRÜ als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt und gilt demnach auf der Hohen See und in der AWZ gegenüber

---

38 Art. 14 Nr. 1 3. Anstrich Schiffsmelde-RL.

39 Art. 4 Abs. 1 b) OPR 1990 (Anm. 31).

40 Art. 5 Abs. 2 b) Bonn-Ü (Anm. 32); Anlage VII Regel 6 (1) c) Helsinki-Ü (Anm. 33).

41 Internationales Übereinkommen vom 29.11.1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen (BGBl. 1975 II 137).

42 Protokoll von 1973 vom 2.11.1973 über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzung durch andere Stoffe als Öl (BGBl. 1985 II 593).

allen Schiffen, die keine Immunität genießen. Solche Maßnahmen des Küstenstaates schließen das Verlangen zur Erteilung aller Auskünfte ein, die zur Vermeidung oder Eindämmung eines Schadens für die Küsten oder verwandte Interessen notwendig sind. Es besteht demnach eine umfassende Auskunftspflicht.

Die Anlauf-RL 93/75/EWG verweist noch etwas versteckt auf diese völkerrechtliche Möglichkeit, im Falle eines Seeunfalls oder entsprechender Ereignisse auf See vom Kapitän bestimmte Auskünfte zu verlangen<sup>43</sup>. Die Schiffsmelde-RL verpflichtet neben dem Kapitän nun auch die „Betreiber“<sup>44</sup> des Schiffes und gegebenenfalls den Ladungseigner, auf Verlangen der zuständigen nationalen Behörden zur vollen Zusammenarbeit mit diesen, um die Folgen des Ereignisses oder Unfalls auf See zu minimieren<sup>45</sup>. Des weiteren soll der Kapitän eines Schiffes, auf das der Internationale Schiffsmanagement Code (ISM) anwendbar ist, das „Unternehmen“<sup>46</sup> über den Schiffbruch oder das Ereignis auf See informieren, und dieses soll unverzüglich mit der zuständigen Schiffsmeldestation in Verbindung treten.

Während die Verpflichtung des Kapitäns hier nicht auf Bedenken trifft, überschreitet die Schiffsmelde-RL bei der Ausdehnung der genannten Pflichten auf Ladungseigner, Betreiber und Unternehmen den Rahmen des allgemeinen Völkerrechts, wenn es sich dabei um Angehörige von Drittstaaten handelt, die ihren ständigen Aufenthalt bzw. Sitz nicht in einem Mitgliedstaat haben. Auch in diesem Punkt ist die Schiffsmelde-RL also wiederum völkerrechtskonform einschränkend so auszulegen, dass sie eine rechtliche Verpflichtung in diesen Fällen nicht zu begründen vermag. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die zuständigen Behörden des Küstenstaates die Betroffenen zur sachdienlichen Zusammenarbeit einlädt.

### *5. Durchsetzung der Meldepflichten und Sanktionen*

Hinsichtlich der Durchsetzung der Meldepflichten beläßt es die Schiffsmelde-RL, wie schon die Anlauf-RL 93/75/EWG, bei den herkömmlichen, im See-

---

43 Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Anhang III RL 93/75/EWG (Anm. 10) erwähnt die Aufforderung an den Kapitän unter Hinweis auf die dort in einer Fußnote genannten völkerrechtlichen Grundlagen.

44 Nach Art. 3 a) sind dies „die Reeder oder Verwalter des Schiffes“.

45 Art. 16 Nr. 2 Schiffsmelde-RL.

46 Art. 16 Nr. 3 Schiffsmelde-RL. Gemeint ist das „Unternehmen“ im Sinne des ISM-Codes nach SOLAS Anhang Kap. IX Regel 1.2.

rechtsübereinkommen kodifizierten Regeln des Völkerrechts. Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber ausländischen Schiffen werden demnach in der AWZ und auf der Hohen See nur in besonderen Ausnahmefällen<sup>47</sup> ergriffen und sind auch gegenüber Schiffen auf friedlicher Durchfahrt durch das Küstenmeer weitgehend ausgeschlossen.

Aus völkerrechtlicher Sicht problematisch sind hingegen bestimmte Sanktionen, welche die Richtlinien bei Verletzung der Meldepflichten vorsehen. Dabei bietet allerdings die besondere Kontrolle eines Schiffes, das gegen Melde- oder ähnliche Pflichten verstoßen hat<sup>48</sup>, keine rechtlichen Probleme, wenn es freiwillig in den Hafen eingelaufen ist<sup>49</sup>.

Anders ist die Rechtslage jedoch bei einem Einlaufverbot, wie es schon nach der Anlauf-RL 93/75/EWG gegen Schiffe mit gefährlichen oder umweltschädlichen Gütern verhängt werden soll, welche diese Güter nicht gemeldet haben<sup>50</sup>. Hier wäre die Meldung eine echte Bedingung (ähnlich einem Visum bei der Einreise natürlicher Personen), bei deren Nichterfüllung dem Schiff der Zugang zum Hafen verweigert werden soll. Gegen ein solches Einlaufverbot bestehen erhebliche rechtliche Bedenken.

Zum einen kennt das Seerechtsübereinkommen für solche Fälle kein Einlaufverbot, sondern berechtigt nur dazu, die „erforderlichen Maßnahmen“ zu ergreifen<sup>51</sup>. Diese Maßnahmen ergreift der Küstenstaat auf hoheitlicher Grundlage nach seinem innerstaatlichen Recht. Die zuständigen Behörden sind in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Als geeigneteres und milderer Mittel dürfte in so einem Fall regelmäßig eine Untersuchung des Schiffes im Rahmen der Hafenstaatkontrolle in Betracht kommen, so dass ein Einlaufverbot schon aus diesem Grunde ausscheidet.

Zum anderen genießen Schiffe unter der Flagge zahlreicher Drittstaaten hinsichtlich des Einlaufens in die inneren Gewässer der Bundesrepublik und der Benutzung deutscher Häfen aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen das Recht auf Inländerbehandlung<sup>52</sup>, während Schiffe unter der Flagge eines EG-Mitgliedstaates deutschen Schiffen in dieser Hinsicht gemeinschafts-

---

47 Eine solche Ausnahme kann etwa bestehen, wenn ein Schiff in Seenot den Auskunftspflichten gegenüber dem Küstenstaat nicht oder sehr ungenügend nachkommt.

48 Art. 13 Nr. 3 Schiffsmitteilung-RL.

49 Zum Begriff der Freiwilligkeit und den Sanktionen bei Schiffen in Seenot s.u. II 3 c).

50 Nach Art. 5 Abs. 3 RL 93/75/EWG (Anm. 10) muss der Ausrüster diese Meldung für das Schiff abgeben, „um diesen Hafen oder Ankerplatz anlaufen zu dürfen“.

51 Art. 25 Abs. 2 SRÜ, der hier ausdrücklich neben Art. 211 Abs. 3 SRÜ anwendbar ist.

52 Vgl. zu den bilateralen Verträgen R. Lagoni, Der Hamburger Hafen, die internationale Handels-schiffahrt und das Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts, Bd. 26 (1988), 261ff., 291-303.

rechtlich gleichgestellt sind<sup>53</sup>. Deutschen und ihnen gleichgestellten Schiffen darf aber der Zugang zu den inneren Gewässern und einem deutschen Hafen grundsätzlich nicht versagt werden.

Angesichts dieser Rechtslage<sup>54</sup> sieht die Schiffsmelde-RL das Einlaufverbot nicht mehr vor, sondern begnügt sich unter Hinweis auf die Hafenstaatkontrolle mit der Feststellung, dass die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen unter Wahrung des internationalen Rechts“ ergreifen sollen, um die Schiffe zur Einhaltung der Melde- und sonstigen Pflichten zu bewegen<sup>55</sup>.

Zusätzlich sieht sie aber bei Schiffen mit gefährlichen oder umweltschädlichen Gütern für die Verletzung von Meldepflichten<sup>56</sup> auch eine Geldbuße vor<sup>57</sup>. Eine solche Sanktion darf aber aus rechtsstaatlichen Gründen wiederum nur verhängt werden, wenn das ausländische Schiff rechtlich den Meldepflichten unterliegt. dass dies nicht in allen von der Schiffsmelde-RL vorgesehenen Fällen zutrifft, wurde oben schon gezeigt.

## II. Zufluchts- oder Nothäfen

### 1. Gemeinschaftliches Nothafenprojekt

Der zweite hier zu behandelnde Aspekt einer Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld betrifft Fragen der Zufluchts- oder Nothäfen, wie sie gewöhnlich auch genannt werden. Mit dieser Bezeichnung ist jeder Hafen gemeint, den ein Schiff infolge höherer Gewalt oder eines drohenden oder bereits eingetretenen Notfalls in Abweichung von seinem ursprünglichen Reiseplan aufsucht oder aufsuchen will. Ein solcher „*port of refuge*“ muss nicht besonders für diesen Zweck errichtet oder bestimmt sein, wie dies gelegentlich bei speziellen Schutzhäfen der Fall sein kann, sondern es kann sich um jeden Hafen handeln, der dem in Not befindlichen Schiff Schutz bieten kann.

Die deutsche Übersetzung der Schiffsmelde-RL spricht in der Überschrift des Art. 17 allerdings von „Schutzhäfen“, meint den Ausdruck aber offenbar in dem hier verstandenen weiten Sinne. Die Vorschrift lautet:

---

53 Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ABl. EG v. 31.12.1986 Nr. L 378/1), Art. 1.

54 Dementsprechend sieht auch die Anlaufbedingungsverordnung, nach hier vertretener Auffassung zutreffend, kein Einlaufverbot vor, vgl. Anlage Nr. 7 AnlBV.

55 Art. 13 Nr. 3 Schiffsmelde-RL.

56 Art. 13 Nr. 1 2. Anstrich Schiffsmelde-RL.

57 Art. 22 Nr. 3 Schiffsmelde-RL.

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet Häfen vorhanden sind, die Schiffe in Seenot aufnehmen können. Zu diesem Zweck erstellen sie Pläne, die für jeden betroffenen Hafen im einzelnen die Merkmale der Umgebung, operationelle und umweltbedingte Sachzwänge und die Verfahren aufführen, die mit der eventuellen Inanspruchnahme für die Aufnahme von Schiffen in Seenot verbunden sind.

Die Pläne für die Aufnahme von Schiffen in Seenot werden auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Die Mitgliedstaaten informieren die Kommission über die von ihnen in Anwendung des vorstehenden Unterabsatzes getroffenen Maßnahmen.“

Eine solche, zweifellos empfehlenswerte Bestandsaufnahme geeigneter Nothäfen und das Gebot einer lokalen Notfallplanung, wo diese fehlt, können jedoch nur ein erster, vorläufiger Schritt zur Entwicklung eines umfassenden gemeinschaftlichen Nothafenkonzepts sein. Ein solches Konzept, das angesichts einiger Schiffbrüche der vergangenen Zeit und des weiterhin wachsenden Schiffsverkehrs immer dringlicher wird, muss über Art. 17 hinaus mit dem Einlaufrecht und der Bestimmung des den Umständen nach geeigneten Hafens aber mindestens zwei weitere Fragenbereiche regeln.

Das rechtliche Verhältnis zwischen dem Schiff in Seenot und dem vorgesehenen Nothafen wirft recht komplexe Rechtsfragen auf. Denn nicht selten läuft der Schutzanspruch eines Schiffes in Seenot, das eine Gefahr für die Umwelt oder die öffentliche Sicherheit bildet, dem öffentlichen Interesse eines Küstenstaates oder Hafens zuwider, in den es einlaufen will. Soll einem solchen Schiff ohne weiteres das Einlaufen versagt und damit z.B. das Risiko einer Umweltverschmutzung einem anderen Hafen oder einem anderen Teil der Küste oder des Meeres aufgebürdet werden? Aus der Praxis sind in der Tat solche Fälle berichtet worden<sup>58</sup>.

In der Praxis kann es aber nicht ausreichen, dass ein Schiff in Seenot ein Einlaufrecht in einen Hafen hat, sondern es muss angesichts der von vielen Schiffen oder ihrer Ladung ausgehenden Gefahren der den Umständen nach am besten geeignete Nothafen sein. Dieser kann z. B. in einem benachbarten Mitgliedstaat der Gemeinschaft liegen. Mit diesem grenzüberschreitenden Aspekt kommt aber schon die gemeinschaftliche Dimension der Nothafenproblematik ins Bild. Ein solches Nothafenkonzept muss also die Zusam-

---

58 Vgl. die Fälle bei H.-H. Segelken, Der Kapitän und freier Zugang zu den Häfen, Schiff & Hafen, Bd. 52 (2000), 249; ferner den Fall des Massengutschiffes „Coral Bulker“ bei J.G. Horstmann, Wracks 2000 und deren Bergung, Schifffahrt international, Nr. 2/2001, 25.

menarbeit der beteiligten Verwaltungen einbeziehen. Zudem muss ein gemeinschaftliches Nothafenkonzept einheitliche Regeln für alle Mitgliedstaaten enthalten. Denn ein Schiff in Seenot birgt unter Umständen auch für Dritte, die Küsten anderer Staaten oder für die Meeresumwelt einer Region erhebliche Gefahren. Es geht also nicht an, dass der Hafen, der sich Schiffen in Seenot am konsequentesten verschließt, zum Nachteil anderer das geringste Risiko trägt.

## 2. Das gewohnheitsrechtliche Einlaufrecht heute

### a) Begriff und Feststellung der Seenot:

Den Ausgangspunkt bilden die Fragen, wann sich ein Schiff überhaupt in „Seenot“ befindet, und wer dies feststellt. Nach dem Seerechtsübereinkommen kann sich ein Schiff „infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls“<sup>59</sup> in Gefahr oder Not befinden, während SOLAS 1974 von „Schlechtwetter und sonstiger höherer Gewalt“<sup>60</sup> spricht. Da aber die Begriffe weder dort noch in anderen Übereinkommen definiert werden, sollen diesen Ausführungen folgende Begriffsbestimmungen zugrunde gelegt werden: Höhere Gewalt liegt bei einem von außen her eingreifenden, unabwendbaren Ereignis vor, durch das eine Handlung oder Unterlassung erzwungen wird. Die Seenot bildet eine erhebliche Gefahr für das Schiff, seine Ladung oder die Personen an Bord, die infolge eines mit der Führung des Schiffes zusammenhängenden Ereignisses oder eines anderen Umstandes an Bord oder außerhalb des Schiffes entsteht oder zu entstehen droht und vom Schiff nicht ohne besondere Maßnahmen oder Hilfe von außen abgewendet werden kann.

Die höhere Gewalt ist also ein äußeres Ereignis, die Seenot hingegen ein Zustand des Schiffes, der durch höhere Gewalt oder ein anderes Ereignis verursacht worden ist. Das Vorliegen höherer Gewalt ist also eine objektive Tatsache. Die Feststellung, dass sich sein Schiff in Seenot befindet, trifft grundsätzlich der Kapitän. Ihm obliegt die Schiffsführung, er kennt die genauen Umstände, in denen sich das Schiff befindet, und er schließt im Namen des Schiffseigentümers ggfs. einen Bergungsvertrag ab<sup>61</sup>. Ist das

59 Art. 18 Abs. 2 SRÜ („force majeure or distress“). Die amtliche deutsche Übersetzung verwendet den Begriff „Seenot“ (distress) nur für Personen (Art. 98 Abs. 1 b) SRÜ).

60 Art. IV SOLAS 74: „stress of weather or any other case of force majeure“.

61 Internationales Übereinkommen über Bergung von 1989 vom 28.4.1989, Art. 6 Abs. 2. Das Übereinkommen wird das geltende Übereinkommen von 1910 (RGBl. 1913, S. 66, 89) ersetzen. Das Vertragsgesetz zum Bergungsübereinkommen 1989 befindet sich zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren.

Schiff auf See vom Kapitän und der Besatzung verlassen, befindet es sich in Gefahr, so dass regelmäßig eine Seenotlage anzunehmen ist.

Die Feststellung der Seenot kann später nicht nur vor Zivilgerichten<sup>62</sup>, sondern auch von der Verwaltung eines Küstenstaates überprüft werden, wenn die Notlage z.B. einen Verstoß gegen bestehende Verbote, wie das Einleiten von Öl in das Meer oder das Anlaufen eines geschlossenen Hafens, rechtfertigen soll. Die völkerrechtliche Literatur<sup>63</sup> nennt neben vielen Entscheidungen, in denen die Seenot nachträglich anerkannt worden ist, auch solche, in denen dies nicht der Fall war<sup>64</sup>.

b) Das völkergewohnheitsrechtliche Einlaufrecht:

Eine wichtige Frage betrifft den Hafenzugang eines Schiffes in Seenot. Das Seerechtsübereinkommen beantwortet sie nicht selbst, sondern belässt es bei dem weiterhin geltenden Völkergewohnheitsrecht<sup>65</sup>. Dieses erkennt aber das Recht jedes Schiffes an, in Seenot zu seinem Schutz in die inneren Gewässer eines Küstenstaates oder in einen Hafen einzulaufen<sup>66</sup>. Ferner soll das Schiff von Zöllen und Abgaben befreit sein, solange es nicht seine Ladung in dem Nothafen umschlägt. Außerdem sind gewisse Rechte zur Überwindung der Notlage anerkannt, wie z.B. das Recht, mit dem Schifffahrtskonsul des Flaggenstaates in Verbindung zu treten, Beschädigungen des Schiffes zu beseitigen oder seine Ausrüstung zu ergänzen.

Dieses gewohnheitsrechtliche Einlaufrecht eines Schiffes in Seenot hat sich in der Segelschiffszeit zum Schutze der Menschenleben auf See gebildet. Seinerzeit waren viele Häfen nur für bestimmte Flaggen geöffnet, während Handelshäfen in Friedenszeiten heute im Regelfall offene Häfen sind<sup>67</sup>. Außerdem können von Schiffen in Seenot damals noch unbekannt

---

62 Die Notwendigkeit, einen Nothafen anzuliegen, kann insbesondere bei der großen Havarie (§ 700 HGB) zum Streit führen; vgl. dazu D. Rabe, *Seehandelsrecht*, Kommentar, 4. Aufl. 2000, § 700 Rn. 30. R. Herber, ###

63 Vgl. insbesondere P.C. Jessup, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction* (1927), S. 194-208; ferner C.J. Colombos, *The International Law of the Sea*, 6. Aufl. 1967, S. 329f.; D.P. O'Connell / I.A. Shearer, *The International Law of the Sea*, Vol. II (1984), S. 853-856; Lagoni (Anm. 52), 310-313.

64 So z.B. den Fall eines Schadens an einer Pumpendichtung, *The Mary v. R.* [1031] 3 DLR 15, 23; vgl. bei O'Connell / Shearer (Anm. 63), S. 856.

65 Nach dem letzten Erwägungssatz der Präambel des SRÜ gilt das Völkergewohnheitsrecht für nicht in dem Übereinkommen geregelte Fragen weiter.

66 Vgl. M.S. McDougal / W.T. Burke, *The Public Order of the Oceans* (1962), S. 110; G. Schwarzenberger, *International Law*, 3. Aufl. 1957, S. 198; sowie die in Anm. 63 genannten Autoren.

67 Zu den Hafenschließungen in der Staatenpraxis vgl. Lagoni (Anm. 52), 267-271.

Gefahren für die Küste und verwandte Interessen eines Staates ausgehen<sup>68</sup>. Dennoch hat diese Entwicklung das Einlaufrecht der Schiffe in Seenot als ein Notrecht in seinem Kern nicht berührt oder sogar überflüssig gemacht, sondern die Befugnisse des Küsten- oder Hafenstaates gegenüber einem solchen Schiff erweitert. Das heißt, nicht das gewohnheitsrechtliche Einlaufrecht ist obsolet geworden, sondern die Möglichkeiten seiner Beschränkung haben angesichts der veränderten Verhältnisse an Bedeutung gewonnen.

Dem gewohnheitsrechtlichen Einlaufrecht im Seenotfall tragen im übrigen auch die Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle<sup>69</sup> und die Hafenstaatkontroll-RL<sup>70</sup> der Europäischen Gemeinschaft Rechnung. Einem Schiff, dem das Auslaufen zur nächstgelegenen geeigneten Reparaturwerft gestattet wurde, soll zwar das Einlaufen in die Häfen der Mitglieder der Hafenstaatkontroll-Vereinbarung<sup>71</sup> bzw. der EG-Mitgliedstaaten<sup>72</sup> verweigert werden, wenn es diese Auflage nicht erfüllt hat. Von diesem Einlaufverbot kann aber „in einem Fall höherer Gewalt, aus übergeordneten Sicherheitserwägungen, zur Verringerung der Verschmutzung oder zu dessen Beschränkung auf das unvermeidliche Maß oder zur Beseitigung von Mängeln“ abgesehen und das Einlaufen in einen bestimmten Hafen gestattet werden<sup>73</sup>. Diese Notfall-Ausnahme vom Einlaufverbot versucht also in Form einer Ermessensvorschrift, das Einlaufrecht mit den Interessen des Küstenstaates und sonstigen Interessen in Einklang zu bringen.

c) Das vertragliche Recht auf Inländerbehandlung im Seenotfall:

Neben dem gewohnheitsrechtlichen Einlaufrecht gibt es vertragliche Regelungen, nach denen Schiffe in Seenot unter der Flagge der Vertragsstaaten hinsichtlich des Hafenzugangs und der Behandlung im Hafen wie inländische Schiffe zu behandeln sind<sup>74</sup>. Solche weitgehend übereinstimmenden

68 Ein Beispiel bot der Schiffbruch der „Pallas“, siehe Anm. 1.

69 Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (MOU) v. 26.1.1982 i.d.F. v. 21.10.1998 (BGBl. 1998 II 2779).

70 Richtlinie 95/21/EG des Rates vom 19. Juni 1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle) (ABl. EG vom 7.7.1995 Nr. L 157/1).

71 Abschnitt 3.9.1 MOU.

72 Art. 11 Abs. 4 RL 95/21/EG (Anm. 70).

73 Abschnitt 3.9.3 MOU; ähnlich Art. 11 Abs. 6 RL 95/21/EG.

74 Das Zeichnungsprotokoll Nr. 1 zum mehrseitigen Übereinkommen über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen vom 9. Dezember 1923 (RGBl. 1928 II 22) sieht vor, dass sich die Bestimmungen des Statuts auch auf „Zufluchtshäfen“ beziehen. Zum Übereinkommen, das in 38 Staaten gilt, vgl. Lagoni (Anm. 52), 275-291.

Seenotklauseln finden sich in zahlreichen zweiseitigen Handels- und Schifffahrtsabkommen. Eine typische, weit verbreitete Seenotklausel lautet z. B.:

„Wenn ein Schiff der einen Vertragspartei in der Nähe der Küste der anderen Vertragspartei strandet oder schiffbrüchig wird oder in Seenot ist und einen Hafen der anderen Vertragspartei anlaufen muss, so gewährt diese dem Schiff und den an Bord befindlichen Personen und Gütern Schutz und Hilfe wie Schiffen unter eigener Flagge; sie wird ferner dem Schiff nach dessen Ausbesserung die Weiterfahrt gestatten<sup>75</sup>.“

Inländerbehandlung bedeutet hier, dass das Schiff die gleichen öffentlich-rechtlichen Ansprüche auf Hafenzugang und Schutz hat wie jedes deutsche Schiff in gleicher Lage<sup>76</sup> und außerdem Gleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG genießt.

### 3. Maßnahmen gegenüber fremden Schiffen in Seenot

#### a) Maßnahmen des Küstenstaates:

Auf der Hohen See und in seiner AWZ darf ein Küstenstaat gegenüber einem fremden Schiff, das keine Immunität genießt, nur dann die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung oder Beseitigung unmittelbarer ernster Gefahren für seine Küsten oder verwandte Interessen ergreifen, wenn die Gefahr einer Verschmutzung durch Öl oder andere Stoffe als Öl infolge eines Seeunfalls besteht<sup>77</sup>. Als „Seeunfall“ (*maritime casualty*) wird dabei ein Schiffszusammenstoß, das Stranden oder ein anderer nautischer Vorfall oder ein sonstiges Ereignis an Bord oder außerhalb eines Schiffes verstanden, durch die Sachschaden an Schiff oder Ladung entsteht oder unmittelbar zu entstehen droht<sup>78</sup>. Die „Seenot“ (*distress*) begründet dort also nur dann ein Recht zu Maßnahmen des Küstenstaates, wenn sie durch einen Seeunfall verursacht worden ist und eine unmittelbare ernste Gefahr für seine Küsten oder ver-

---

75 Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik vom 27. Oktober 1956 (BGBl. 1957 II 1662), Art. XV Abs. 1.

76 Der Anspruch eines deutschen Schiffes auf Hafenzugang in einem deutschen Hafen muss auf die Rechte der handelnden Personen (Art. 11 GG als Einreiserecht der Deutschen, Art. 14 u. 12 GG des Reeders) zurückgeführt werden. Aus Art. 27 GG ergibt sich kein Schutzrecht für einzelne Schiffe, sondern nur für die deutsche Handelsflotte insgesamt, vgl. D. Dörr, Die deutsche Handelsflotte und das Grundgesetz (1988), S. 176ff., 187ff.

77 Grundlage bilden das Interventions-Ü von 1969 und sein Protokoll von 1973 (Anm. 41 und 42) bzw. das Wohnheitsrecht (Art. 221 SRÜ).

78 Art. II Nr. 1 Interventions-Ü (Anm. 41); ebenso Art. 221 Abs. 2 SRÜ.

wandten Interessen<sup>79</sup> bildet. Fehlen diese Voraussetzungen, darf ein Küstenstaat gegenüber einem Schiff in Seenot auf Hoher See oder in seiner AWZ nur dann Maßnahmen ergreifen, wenn der Flaggenstaat ihn darum ersucht<sup>80</sup> oder er vom Schiff um Hilfe gebeten wird.

Schiffe auf friedlicher Durchfahrt dürfen nach dem Seerechtsübereinkommen im Küstenmeer anhalten oder ankern, wenn dies „infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls“<sup>81</sup> erforderlich wird. Die Seenot als solche unterbricht oder beendet also weder die Durchfahrt des Schiffes, noch macht sie diese zu einer unfriedlichen Durchfahrt. Im übrigen unterliegen Schiffe in Seenot den allgemeinen Regeln für Schiffe auf friedlicher Durchfahrt. Dementsprechend kann der Küstenstaat Gesetze und sonstige Vorschriften über die friedliche Durchfahrt für die Sicherheit der Schifffahrt und die Regelung des Seeverkehrs erlassen<sup>82</sup> und sie in seinem Küstenmeer auch gegenüber einem solchen Schiff durchsetzen, wenn es z.B. die Sicherheit der Schifffahrt in einem Schifffahrtsweg behindert<sup>83</sup>. Einige bilaterale Übereinkommen<sup>84</sup> stellen in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass die küstenstaatlichen Behörden alle erforderlichen Maßnahmen anordnen können, um jeden möglichen Schaden an anderen Schiffen zu verhüten, wenn ein Schiff im Küstenmeer Schiffsbruch erlitten hat. Ferner kann er Gesetze und sonstige Vorschriften auch zum Schutz seiner Umwelt und der Verhütung, Verringerung und Überwachung ihrer Verschmutzung erlassen<sup>85</sup> und diese ebenfalls gegenüber einem Schiff in Seenot durchsetzen<sup>86</sup>, wenn es dagegen verstößt.

---

79 „Verwandte Interessen“ sind z.B. mit der See verbundene Tätigkeiten in Küsten-, Hafen- und Mündungsgebieten einschließlich der Fischerei sowie touristische Anziehungspunkte, die Gesundheit der Küstenbevölkerung und die Erhaltung der lebenden Ressourcen des Meeres sowie die Tier- und Pflanzenwelt, vgl. Art. II Nr. 4 Interventions-Ü (Anm. 41).

80 Vgl. Art. 92 Abs. 1 SRÜ, auf den Art. 58 Abs. 2 SRÜ für die AWZ verweist.

81 Art. 18 Abs. 2 SRÜ. Ein Beispiel liegt vor, wenn ein Schiff im Küstenmeer ankert, um einen Maschinenschaden zu beheben. Das Ankern unter einem schützenden Ufer, um einen Sturm abzuwarten, gehört zur „normalen Schifffahrt“.

82 Art. 21 Abs. 1 a) SRÜ.

83 Nach Art. 5 Abs. 1 Bergungs-Ü 1989 (Anm. 61) läßt das Bergungs-Ü solche Maßnahmen unberührt. Der Vertragsstaat soll bei seinen Maßnahmen, „etwa das Gestatten des Anlaufens von Häfen durch Schiffe, die in Seenot geraten sind“ (Art. 11), allerdings die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Bergern, anderen Beteiligten und Behörden berücksichtigen.

84 So insbesondere Art. 34 Abs. 3 des Konsularvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland vom 30. Juli 1956 (BGBl. 1957 II 285). Entsprechende Regelungen enthalten die Konsularverträge der Bundesrepublik mit Fidschi, Grenada, Jamaika, Malawi und Mauritius.

85 Art. 21 Abs. 1 f) SRÜ. Dazu stellt Art. 211 Abs. 4 S. 2 SRÜ fest, dass sie die friedliche Durchfahrt nicht beeinträchtigen dürfen.

86 Art. 220 Abs. 2 SRÜ.

Die küstenstaatlichen Gesetze und Vorschriften müssen mit dem Seerechtsübereinkommen, den sonstigen Regeln des Völkerrechts und sonstigen Vorschriften über die friedliche Durchfahrt übereinstimmen<sup>87</sup>. Gegenüber Schiffen unter der Flagge von MARPOL- oder SOLAS-Vertragsstaaten gelten insofern die Regeln dieser Übereinkommen, gegenüber Drittlandsschiffen hingegen die allgemein anerkannten internationalen Regeln und Standards. Insbesondere für Schiffe in Seenot schließt dies auch die dort vorgesehenen Ausnahmen von den Einleitungs-<sup>88</sup> oder Einbringungsverboten<sup>89</sup> ein.

Ein gemeinschaftliches Nothafenkonzept könnte die Schiffe unter der Flagge eines anderen Mitgliedstaates in Bezug auf Seenot auf der Hohen See oder in der AWZ oder während der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer den Schiffen unter der eigenen Flagge gleichstellen und sollte die diesen Schiffen gegenüber zu ergreifenden Maßnahmen genauer bestimmen.

b) Maßnahmen des Hafenstaates:

aa) *Schiffe, die sich nicht „freiwillig“ im Hafen befinden*: Ausländische Schiffe, die keine Immunität genießen, unterliegen in den inneren Gewässern und Häfen<sup>90</sup>, wenn sie diese freiwillig angelaufen haben, grundsätzlich der gleichen Hoheitsgewalt<sup>91</sup> wie Schiffe unter der Flagge des Küsten- oder Hafenstaates. Da das Seerechtsübereinkommen bestimmte Durchsetzungsbefugnisse des Küsten- oder Hafenstaates im Umweltbereich nur in bezug auf solche Schiffe regelt, die sich „freiwillig“ („voluntarily“) in einem Hafen befinden, fragt sich, für welche Schiffe dies nicht der Fall ist. Nicht freiwillig befinden sich also Schiffe im Hafen, die wegen einer drohenden oder bereits eingetretenen Notlage entgegen ihrem ursprünglichen Reiseplan in den Hafen eingelaufen sind<sup>92</sup>.

---

87 Art. 21 Abs. 1 SRÜ.

88 Siehe Anlage I Regel 11 MARPOL 73/78 (Anm. 29).

89 Siehe Art. V des Übereinkommens vom 29.12.1972 über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (BGBl. 1977 II 165, 180).

90 Häfen bilden immer einen Teil der Küste, Art. 11 S. 1 SRÜ. Den Häfen sind die vor der Küste liegenden Umschlagplätze gleichgestellt.

91 Vertragliche Einschränkungen der hafenstaatlichen Hoheitsgewalt sehen insbesondere einzelne zweiseitige Abkommen vor, vgl. Art. 32 des deutsch-britischen Konsularvertrages von 1956 (Anm. 84).

92 Schiffe, die auf ihrer Fahrt von Behörden des Küstenstaates angehalten, aufgebracht und in den Hafen geleitet worden sind, können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben. Sie unterliegen den Hoheitsbefugnissen des Küstenstaates, der sie ja gerade zur Durchsetzung seiner Vorschriften in den Hafen geleitet hat, ohne Einschränkungen.

bb) *Kontrollbefugnisse*: Ein in Seenot eingelaufenes, also nicht freiwillig im Hafen befindliches Schiff unterliegt grundsätzlich den lokalen (Polizei-) Vorschriften für den Hafenverkehr und die Sicherheit des Hafens. Außerdem unterliegt es der auf seiner Souveränität und Gebietshoheit beruhenden Kontrolle durch den Hafenstaat. Eine vertragliche oder gewohnheitsrechtliche Einschränkung der Hafenstaatkontrolle für solche Schiffe ist nicht ersichtlich. Tatsächlich dürfte die Kontrolle oftmals sogar besonders angebracht sein. Die Tatsache, dass das Schiff sich nicht freiwillig im Hafen befindet, schränkt auch den allgemeinen Grundsatz nicht ein, wonach im Rahmen der Hafenstaatkontrolle auch Drittlandsschiffe auf die international anerkannten Standards geprüft werden sollen, um so zu verhindern, dass sie eine bessere Behandlung erfahren als Schiffe der Vertragsstaaten<sup>93</sup>.

cc) *Schiffssicherheit und Seetüchtigkeit*: Bei einem in Seenot eingelaufenen Schiff stellt sich aber die weitere Frage, ob es den Nothafen wieder verlassen darf, bevor seine Sicherheit und Seetüchtigkeit vollständig wieder hergestellt ist. Dies ist die Frage nach Auflagen und einem möglichen Auslaufverbot<sup>94</sup> im Rahmen der Hafenstaatkontrolle. Das Seerechtsübereinkommen verpflichtet den Hafenstaat, allen Schiffen „nach Möglichkeit“ („*as far as practicable*“) das Auslaufen zu verbieten oder ihnen lediglich das Auslaufen zur nächstgelegenen geeigneten Reparaturwerft zu erlauben, wenn sie nicht den internationalen Regeln und Standards über die Seetüchtigkeit der Schiffe entsprechen und dadurch die Meeresumwelt zu schädigen drohen<sup>95</sup>. Diese Vorschrift enthält keine

---

93 Z.B. Art. 5 Abs. 4 MARPOL 73/78. Allerdings erwähnt SOLAS 1974 diesen Grundsatz nicht, und nach Art. IV a) SOLAS unterliegt ein Schiff, das wegen Schlechtwetters oder höherer Gewalt vom vorgesehenen Reiseweg abweicht, dem Übereinkommen nicht, wenn es nicht schon bei Beginn der Reise SOLAS 1974 unterlag. Er wird aber in der Staatenpraxis bei der Hafenstaatkontrolle und auch bei der Überprüfung nach SOLAS 74 eingehalten, vgl. Abschnitt 2.4 MOU (Anm. 69).

94 Nicht damit gemeint ist das in Art. 15 Schiffsmelde-RL vorgesehene Auslaufverbot bei „außergewöhnlich ungünstigen Wetterbedingungen“, wenn dadurch ein „erhebliches Verschmutzungsrisiko für ein See- oder Küstengebiet“ des Hafenstaates oder anderer Mitgliedstaaten besteht. Diese Vorschrift würde ein neues hafensstaatliches Auslaufverbot in das Völkerrecht einführen. Sie würde die Verantwortung vom Kapitän auf die Hafenbehörden verlagern, die dafür im Unterschied zur Schiffssicherheit keinen Kriterienkatalog haben. Dies macht die Vorschrift rechtsstaatlich zweifelhaft und praktisch unanwendbar. Außerhalb der Gemeinschaft könnte sie leicht als Vorwand zu angeblicher Retorsion und damit zur Korruption gegenüber Schiffen der Gemeinschaft dienen. Sie ist also rechtlich höchst bedenklich und praktisch ungeeignet und schädlich. Zu erwägen wäre allenfalls eine planmäßige und gezielte Warnung des Kapitäns und Reeders mit dem Hinweis, dass ein Auslaufen angesichts der Seewetterbedingungen grob fahrlässig wäre. Der Kapitän wird die Verantwortung für das Auslaufen ablehnen und der Reeder riskiert die unbeschränkte Haftung, wenn er dennoch eine Anweisung zum Auslaufen erteilt.

95 Art. 219 SRÜ; ebenso Abschnitt 3.8 MOU; ähnlich Art. 5 Abs. 2 MARPOL 73/78.

Ausnahme für Schiffe, die sich nicht freiwillig im Hafen befinden, und gilt demnach auch für in Seenot eingelaufene Schiffe.

Die Einschränkung, das Festhalten des Schiffes habe „nach Möglichkeit“ zu geschehen, wird in der Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle für den Fall konkretisiert, dass ein Festhaltegrund das Ergebnis eines auf dem Weg des Schiffes zu einem Hafen eingetretenen Unfallschadens ist<sup>96</sup>. Hat das Schiff diesen Unfallschaden dem Flaggenstaat gemeldet und vor seinem Einlaufen dem Hafenstaat die Einzelheiten der Unfallumstände und des Schadens übermittelt, und hat es ferner die von den Behörden des Hafenstaates geforderten Abhilfemaßnahmen durchgeführt, so darf es auslaufen, wenn die Behörden sichergestellt haben, „dass die Mängel beseitigt sind, die eindeutig eine Gefahr für Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt dargestellt haben“<sup>97</sup>. Im Ergebnis müssen demnach also eindeutig nicht seetüchtige oder für die Gesundheit oder die Umwelt gefährliche Schiffe, die sich nicht freiwillig im Hafen befinden, auch im Nothafen festgehalten werden. Sie dürfen mit Genehmigung der Behörden nur zur nächstgelegenen Reparaturwerft auslaufen.

*dd) Sanktionen:* Wie schon erwähnt, sind die Durchsetzungsbefugnisse des Küsten- oder Hafenstaates wegen eines Verstoßes gegen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen erlassene Einleitungsverbote oder sonstige Verbote zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung im Seerechtsübereinkommen auf die freiwillig im Hafen befindlichen Schiffe beschränkt<sup>98</sup>. Gegenüber den in Seenot eingelaufenen Schiffen sind keine Sanktionen wegen der Verletzung von Verboten zum Schutz der Meeresumwelt vorgesehen. Es entspricht dem Völkergewohnheitsrecht, dass gegenüber einem Schiff jedenfalls solche Verbote nicht anwendbar sein sollen, die es wegen einer Notlage nicht einhalten konnte. Dementsprechend enthalten die einschlägigen internationalen Übereinkommen für die Schiffssicherheit und zum Schutz der Meeresumwelt Ausnahmen von ihren Verboten für Schiffe in Seenot<sup>99</sup>.

---

96 Abschnitt 3 Nr. 3.7.3 MOU.

97 Abschnitt 3 Nr. 3.7.3.4 MOU.

98 Art. 218 Abs. 1 u. 3; Art. 220 Abs. 1 SRÜ.

99 Vgl. Anlage I Regel 11 MARPOL 73/78; Art. V London Dumping (Anm. 89); Art. IV SOLAS 1974.

Im Unterschied zu den Maßnahmen der Hafenstaatkontrolle wird man also annehmen können, dass Sanktionen des Hafenstaates auf der Grundlage seiner Souveränität und Gebietshoheit nicht gegen Schiffe verhängt werden dürfen, die sich nicht freiwillig in den räumlichen Bereich seiner Hoheitsgewalt begeben haben. Zu erinnern ist hier z.B. insbesondere an die von der Schiffsmelde-RL vorgesehenen Geldbußen für fremde Schiffe, die keine Meldungen abgegeben haben<sup>100</sup>.

#### 4. Schutzbestimmungen gegenüber Maßnahmen des Küsten- oder Hafenstaates

- a) Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Schranken: Die Maßnahmen des Küsten- oder Hafenstaates gegenüber einem Schiff in Seenot müssen sich an bestimmten rechtlichen Maßstäben messen lassen, die das staatliche Handeln beschränken. Verfassungsrechtlich ist dies insbesondere der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach diesem Grundsatz muss eine hoheitliche Maßnahme auch gegenüber einem ausländischen Schiff in einer solchen Lage zur Erreichung eines gesetzlich zulässigen Zieles geeignet und erforderlich sein und darf nicht unverhältnismäßig sein.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt in diesem Zusammenhang ebenso im Völkerrecht. Das Interventions-Übereinkommen sieht ihn unter strengen Voraussetzungen als Schranke für Maßnahmen zum Schutz der Küste oder verwandter Interessen im Falle eines Seeunfalls auf der Hohen See oder in der AWZ vor<sup>101</sup>. Nach dem Seerechtsübereinkommen begründen Durchsetzungsmaßnahmen gegen fremde Schiffe im Umweltbereich, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, eine völkerrechtliche Haftung des Küsten- oder Hafenstaates<sup>102</sup>.

Das Seerechtsübereinkommen enthält außerdem weitere, vom Küsten- oder Hafenstaat zu beachtende Vorschriften, die sich ebenfalls als rechtliche Schranken für seine Maßnahmen gegenüber einem Schiff auswirken können, das in Seenot in einen Hafen einlaufen will. Nach Art. 225 SRÜ dürfen die Staaten bei der Ausübung ihrer Durchsetzungsbefug-

---

100 Siehe oben I 5.

101 Art. V Interventions-Ü (Anm. 41).

102 Art. 232 S. 1 SRÜ. Die Haftung ist gegeben, wenn die ergriffenen Maßnahmen das „vernünftigerweise erforderliche“ Maß überschreiten. Die Vorschrift findet sich bei den „Schutzbestimmungen“ Teil XII Abschnitt 7 (Art. 223-233) SRÜ. Es ist daran zu erinnern, dass das SRÜ keinen besonderen Teil über die Schiffssicherheit enthält.

nisse gegenüber fremden Schiffen die Sicherheit der Schifffahrt nicht gefährden und ein Schiff nicht auf andere Weise gefährden oder zu einem unsicheren Hafen oder Ankerplatz bringen oder die Meeresumwelt einer verhältnismäßig großen Gefahr aussetzen. Ferner dürfen die Staaten nach Art. 195 SRÜ beim Ergreifen von Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt nicht so handeln, dass sie Schäden oder Gefahren unmittelbar oder mittelbar von einem Gebiet in ein anderes verlagern oder eine Art der Verschmutzung in eine andere umwandeln.

- b) Das Gebot der Abwägung im Einzelfall: Das Verbot der Gefährdung der Schiffssicherheit oder des Schiffes in Seenot (Art. 225 SRÜ) und das umweltrechtliche Schäden- und Gefahrenverlagerungsverbot (Art. 195 SRÜ) sind insbesondere auch dann zu beachten, wenn ein Schiff einen Nothafen anlaufen will, das selbst eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit des Hafens bildet. Eine solche Problematik liegt z.B. § 7 des hamburgischen Hafenverkehrs- und Schifffahrtsgesetzes<sup>103</sup> und ähnlichen Vorschriften anderer Seehäfen zugrunde. Nach dieser Vorschrift kann einem Schiff, das zu sinken droht, brennt oder Öl verliert, das Einlaufen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung versagt werden. Solche Schiffe sind aber häufig Schiffe in Seenot.

Die Behörde kann aber das Einlaufen eines Schiffes in Seenot, das zu sinken droht, brennt oder Öl verliert, nicht ohne weiteres verbieten. Erforderlich ist in jedem Einzelfall eine Beurteilung der konkreten Gefahr, in der sich das Schiff selbst befindet und die von ihm ausgeht. Dabei sind auf der Tatbestandsseite alle Umstände zu berücksichtigen und alle verfügbaren Informationen heranzuziehen. Zu diesem Zweck müssen Auskünfte vom Kapitän, Reeder oder Ausrüster und vom Agenten eingeholt werden. Auch in diesem Zusammenhang gewinnen die bestehenden Melde- und Auskunftspflichten bei Ereignissen auf See und bei Seeunfällen, wie sie von der Schiffsmelde-RL weiter entwickelt werden sollen<sup>104</sup>, eine praktische Bedeutung.

Auf der Rechtsfolgesseite hat die Behörde in einer solchen Lage ein pflichtgemäßes Ermessen, wie das Beispiel der hamburgischen Vorschrift zeigt. Je nach den Umständen kann jede der erwähnten Schranken aus den Art. 225 und 195 SRÜ dieses Ermessen auf Null reduzieren und ein Einlaufverbot ausschließen. Ein solches Verbot darf nur als

---

103 Vom 3. Juli 1979 (HmbGVBl. S. 17), mit Änderungen.

104 Siehe oben I 4 a) und c).

äußerste Maßnahme ausgesprochen werden, die angesichts des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht isoliert, sondern in Verbindung mit weiteren geeigneten Maßnahmen zur Verringerung oder Beseitigung der Gefahr ausgesprochen werden darf. Anderenfalls läuft das oben dargestellte Hafenzugangsrecht der Schiffe in Seenot leer. Je nach den Umständen können geeignete Maßnahmen z.B. die Anweisung eines Ankerplatzes auf einer sicheren Reede oder die Verweisung an einen anderen Hafen sein, der über die notwendigen Einrichtungen zur Bekämpfung der Gefahr verfügt.

Damit schließt sich der Kreis zu einem umfassenden gemeinschaftlichen Nothafenkonzept. Es muss den Verwaltungen und den betroffenen Schiffen nicht nur die notwendigen Informationen über die in Frage kommenden Häfen liefern, wie es Art. 17 Schiffsmelde-RL bisher vorsieht. Vielmehr muss es im Interesse des Schutzes der Menschen, der Schiffe, der Küsten und der Häfen auch Regeln über die Einweisung eines Schiffes in Seenot in einen geeigneten Hafen enthalten. So bleibt zu hoffen, dass bis zur Annahme der Schiffsmelde-RL und der Umsetzung ihres Art. 17 nicht allzu viel Zeit ins Land geht und dass die Gemeinschaft sich nicht mit diesem ersten Schritt begnügt.

### *Zusammenfassung und Einschätzung*

#### *1. Gemeinschaftliches Schiffsmeldesystem*

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die von der Kommission am 6. Dezember 2000 dem Parlament und dem Rat im Rahmen des zweiten „Erika“-Maßnahmenpakets vorgeschlagene Richtlinie für das Seeverkehrs-Überwachungssystem (hier: Schiffsmelde-RL) die verschiedenen, in internationalen Übereinkommen und dem Gemeinschaftsrecht enthaltenen Melde- und Auskunftspflichten der Schiffe systematisch in einem Regelwerk zusammenfaßt und ihren Anwendungsbereich grundsätzlich auf alle Schiffe über 300 t ausdehnt. Ausgenommen sind nur Schiffe, die Immunität genießen, sowie Fischereifahrzeuge unter 45 m Länge und Sportfahrzeuge. Vorgeschrieben wird auch die Ausrüstung der Schiffe mit automatischen Schiffsidentifizierungssystemen (AIS, sog. „Transpondern“) und Schiffsdatenschreibern („black boxes“).

Sowohl die Ausdehnung der Meldepflichten als auch die zusätzliche Ausrüstungspflicht erscheinen angesichts der Entwicklung des Schiffsverkehrs in den europäischen Gewässern sachgemäß und dringend geboten.

Die vorgeschlagene Richtlinie hält sich weitgehend an die sachlichen und zeitlichen Vorgaben der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO). Sie geht lediglich in einigen Punkten über den Rahmen des Völkerrechts hinaus und wird dort einschränkend auszulegen sein.

Die vorgeschlagene Richtlinie wird die Schiffssicherheit verbessern und dem Schutz der Meeresumwelt dienen. Als systematische Zusammenfassung der verstreuten Regelungen kommt sie den Interessen der Schifffahrt und der Verwaltungspraxis entgegen und dient der Rechtsklarheit.

Ihre baldige Annahme durch den Rat und ihre zügige Umsetzung durch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind zu empfehlen.

## *2. Hafenzugang im Notfall*

Im Zusammenhang mit Notfällen auf See und Schiffbrüchen spielen nicht selten Fragen des Zugangs zu einem Zufluchtshafen (Nothafen) eine wichtige Rolle. Die in Art. 17 der vorgeschlagenen Richtlinie enthaltenen Bestimmungen für Zufluchtshäfen stellen nur einen ersten, auf eine verwaltungsmäßige Bestandsaufnahme und die Entwicklung von Notfallplänen in den Häfen zielenden Schritt dar. Die zügige Umsetzung auch dieser Vorschrift durch die Mitgliedstaaten nach Verabschiedung und Inkrafttreten der Richtlinie wäre zu begrüßen.

Darüber hinaus erscheint es aber unter dem Gesichtspunkt einer besseren Bewältigung der Seeunfälle als erforderlich, ein umfassendes gemeinschaftliches Nothafenkonzept zu entwickeln. Ein solches Konzept muss auch die Fragen des Einlaufens eines Schiffes in Seenot regeln, das Öl verliert, brennt oder in anderer Weise eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung des Hafens bildet. Weitere Fragen betreffen die Bestimmung des am besten geeigneten Nothafens auf gemeinschaftlicher Ebene sowie das Auslaufen eines noch nicht wieder vollkommen seetüchtigen Schiffes aus einem Nothafen.

# Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld

Michael Wempe, Vizepräsident, Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord, Kiel

Im Folgenden möchte ich eine Risikoabschätzung im Küstenvorfeld vorstellen, einen kurzen Überblick über das Vorsorgekonzept der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes geben und die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Vorsorgekonzeptes aufzeigen.

## *I. Risikoabschätzung*

Vorsorgekonzepte gegen Schiffsunfälle sind auch abhängig vom Grad der Sicherheit des Schiffsverkehrs.

In der Deutschen Bucht ist von einem jährlichen Verkehrsaufkommen von 65.000 Fahrzeugen, die der Meldepflicht unterliegen, also größer als 50 m sind, auszugehen. Die Unfallquote (Schiffsunfälle ohne Ankerverluste und Kollisionen mit Seezeichen) beträgt 0,0035 % oder 3,5 Unfälle pro 100.000 Schiffsbewegungen.

Das Gesamtverkehrsaufkommen in Nord- und Ostsee einschließlich der Transit- und nicht meldepflichtigen Verkehre seewärts der Basislinien im Bereich des Deutschen Küstenmeeres und der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) (= Küstenvorfeld) ist im Rahmen des Projektes „Verbesserung der maritimen Notfallvorsorge und des Notfallmanagements“ der Bundesregierung für das Teilprojekt 1 „Notschleppkapazität“ vom Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik in Bremen (ISL) aktuell zusammengetragen, gefiltert und ausgewertet worden (Basis Lloyd's Voyage Records, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Uni Bremen).

Aus der Anlage 1 ergeben sich daraus für das 1. Quartal 2000 in der Deutschen Bucht und in den relevanten Gebieten der Ostsee rund 97.000 Schiffsbewegungen aufgeschlüsselt nach Seegebieten und Schiffsarten. Das größte Schiff war dabei ein Tanker mit 337.700 DWT im Transit nach Schweden, die mittlere Schiffsgröße liegt bei 11.000 DWT.

Auf der Basis der Berechnungen des ISL sind in dem Zeitraum zwischen 1995 und 1999 rund 1,9 Mio. Schiffsbewegungen in der Deutschen Bucht und in den relevanten Gebieten der Ostsee ermittelt worden. In diesem Zeitraum wurden in den Seegebieten 220 Zwischenfälle aller Art ermittelt, die z. T. externe Hilfe erforderten, zum Teil allein bordseitig behoben werden konnten. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Zwischenfälle, die zur Entsendung eines Schleppers führten. Danach wurde in 28,6 % der Zwischenfälle in den relevanten Seegebie-

## Schiffsbewegungen in der Deutschen Bucht und in den relevanten Gebieten der Ostsee (1. Quartal 2000, Schiffe ab 500 BRZ)

Gebiet	Tanker	Bulk Carrier	Container	Stückgut	Passagier/ RoRo	Sonstige	Fähren	Insgesamt
Ansteuerung Elbe	1.470	437	1.896	5.954	89	45	258	10.149
Ansteuerung Weser	258	268	1.570	2.932	0	26	0	5.054
Ansteuerung Jade	526	64	6	134	0	6	0	736
Ansteuerung Ems	138	78	14	1.134	0	28	0	1.392
Verkehrstrennungsgebiete	1.388	590	1.602	5.803	88	57	258	9.786
Transit Nordsee	1.986	1.004	554	6.141	42	137	780	10.644
Deutsche Bucht – Skagen	349	163	391	1.106	1	19	0	2.029
<b>Deutsche Bucht Gesamt</b>	<b>6.115</b>	<b>2.604</b>	<b>6.033</b>	<b>23.204</b>	<b>220</b>	<b>318</b>	<b>1.296</b>	<b>39.790</b>
Ansteuerung Kieler Bucht	672	168	690	4.812	124	27	780	7.273
Ansteuerung Lübecker Bucht	48	22	30	1.530	194	26	2.140	3.990
Ansteuerung Rostock	234	136	10	870	44	18	2.696	4.008
Ansteuerung Sassnitz	4	2	0	18	0	2	1.246	1.272
Ansteuerung Pommersche Bucht	182	260	34	1.600	0	44	2.114	4.234
Belt-Route (Fehmarn-Belt)	2.087	1.113	806	6.811	96	40	9.084	20.037
Fehmarn-Route (Fehmarn-Sund)	7	3	0	120	1	2	0	133
Kadettrinne	2.048	1.045	837	7.839	317	50	3.648	15.784
<b>Ostsee Gesamt</b>	<b>5.282</b>	<b>2.749</b>	<b>2.407</b>	<b>23.600</b>	<b>776</b>	<b>209</b>	<b>21.708</b>	<b>56.731</b>
<b>Relevante Seegebiete Gesamt</b>	<b>11.397</b>	<b>5.353</b>	<b>8.440</b>	<b>46.804</b>	<b>996</b>	<b>527</b>	<b>23.004</b>	<b>96.521</b>

Quelle: ISL 2000 auf Basis Lloyd's Voyage Records, verschiedener Fahrstatistiken und eigenen Berechnungen

Anlage 1

### Relative Häufigkeiten und Erwartungswerte für Zwischenfälle in der Schifffahrt in den relevanten Gebieten der Nord- und Ostsee

Zeitraum 1995 bis 1999			
	Nordsee	Ostsee	Gesamt
Zwischenfälle	104	116	220
Schiffsbewegungen	769.756	1.095.358	1.865.114
Zwischenfälle je 100.000 Schiffsbewegungen	13,511	10,59	11,796
Zwischenfälle je Jahr (Durchschnitt)	20,8	23,2	44
Davon Schleppereinsatz	28,6 %	28,6 %	28,6 %
Durchschnitt Anzahl Schleppereinsätze p. a.	6	7	13
2010			
Schiffsbewegungen	191.885	258.181	450.066
Erwartungswert Schiffsunfälle/Zwischenfälle	25,9	27,3	53,1
Erwartungswert Schleppereinsätze	7	8	15

Quelle: ISL 2000 auf Basis Lloyd's Voyage Records, WSD Nord und WSD Nordwest. Anlage 2

ten ein Schlepper eingesetzt. Aus der Anlage 2 ergibt sich, dass derzeit durchschnittlich von 13 Schlepperentsendungen pro Jahr und, hochgerechnet bis zum Jahre 2010 aufgrund der Verkehrszunahmen, von 15 Schlepperentsendungen pro Jahr auszugehen ist.

Die Angaben müssen jedoch insoweit relativiert werden, als es sich nach Aussage des ISL bei diesen Zahlen auch um die aus Sicherheitsgründen für erforderlich erachteten Begleiteinsätze handelt, die ein konkretes Eingreifen nicht erforderlich machten.

Die zur Verfügung stehenden Daten belegen, dass im deutschen Küstenvorfeld als eines der am meistbefahrenen Gebiete ein hohes Maß an Sicherheit besteht. Diese Ausgangsposition gilt es zu sichern und weiter zu optimieren.

#### *II. Zuständigkeiten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

Der Bund ist Eigentümer der Bundeswasserstraßen. Er verwaltet sie durch eigene Behörden und nimmt die staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und Seeschifffahrt gemäß der Artikel 87 und 89 Grundgesetz wahr. Zentrale Aufgaben des Bundes sind dabei die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs, die Gefahrenabwehr zur Erhaltung der Bundeswasser-

## Abgrenzung WSV des Bundes ./ Küstenländer - Zuständigkeiten

Innerhalb des Küstenmeeres	Seewärts des Küstenmeeres (AWZ)
<p><b>WSV</b>  Strompolizei  einschließlich verkehrsbezogenen Brandschutz  Schiffahrtspolizei  einschließlich Verhütung von Umweltgefahren  Seeunfalluntersuchung</p> <p><b>Küstenländer</b>  Allg. Gefahrenabwehr  Allg. Brandschutz  Vollzugsaufgaben Schiffahrtspolizei  Katastrophenabwehr  Schadstoffbekämpfung  Verfolgung von Straftaten  Seeunfallermittlung</p>	<p><b>WSV</b>  Schiffahrtspolizei  Allg. Gefahrenabwehr  Verfolgung Umweltstraftaten  Katastrophenabwehr  Schadstoffbekämpfung  Seeunfalluntersuchung  (und Seeunfallermittlung )</p> <p><b>Küstenländer</b>  Eilkompetenzen der WSP'en</p>

Anlage 3

straßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand, die Verhütung von Umweltgefahren durch die Schifffahrt, der verkehrsbezogene Brandschutz und in der AWZ zudem der Katastrophenschutz (Anlage 3).

Diese Aufgaben werden von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen und Wasser- und Schifffahrtsämter wahrgenommen.

Zur Gefahrenabwehr im Küstenvorfeld stehen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung umfassende und ausreichende Ermächtigungen zur Verfügung, die den anerkannten Rechtsgrundsätzen des Deutschen Polizei- und Ordnungsrechtes entsprechen.

Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) sind es im wesentlichen die schiffahrtspolizeilichen Vorschriften der §§ 3 ff. Seeaufgabengesetz (SeeAufG). Sie enthalten eine Generalermächtigung, nach der die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen einschließlich von Störungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Seewasserstraßen nach pflichtgemäßem Ermessen treffen. Neben der Störerproblematik (Handlungs-

störer/Zustandsstörer) und Ermächtigung zur Ersatzvornahme ist die Inanspruchnahme des Nichtstörers geregelt. Der Zugriff auf den Nichtstörer, insbesondere auf Bergungs- und Leichterschiffe, wird bei Unfällen mit Öl-, Gas- und Chemikaliertankern, die eine erhebliche Umweltverschmutzung zur Folge haben können, nach § 3 c Abs. 2 SeeAufG erleichtert, um vor allem zu verhindern, dass wertvolle Zeit für einen ersten und noch wirkungsvollen Zugriff durch Verhandlungen über privatrechtliche Bergungsverträge ungenutzt verstreicht. Bei allen Entscheidungen sind natürlich die rechtsstaatlichen Grundsätze der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dies erklärt die für Außenstehende oft unverständlichen strom- und/oder schiffahrtspolizeilichen Verfügungen mit entsprechenden Fristsetzungen, die es den Störern zunächst ermöglichen müssen, die Gefahr durch eigene Maßnahmen zu beseitigen. Zu berücksichtigen ist bei allen öffentlich-rechtlichen Ermächtigungsgrundlagen dabei aber auch, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung allein für die Gefahrenbeseitigung, nicht aber für eine Bergung von Schiff und Ladung zuständig ist, was im Einzelfall deutlich voneinander abweichen kann, was sich z. B. in der Diskussion um die Aufgaben der Mehrzweckschiffe des Bundes zeigt.

In ähnlicher Regelungsweise mit Generalklausel, Störerregelung und Inanspruchnahme des Nichtstörers bietet das Wasserwegerecht in den §§ 24 ff. Wasserstraßengesetz (WaStrG) unter strompolizeilichen und unterhaltungsrechtlichen Gesichtspunkten Möglichkeiten, Schiffswracks zu beseitigen, wenn sie den Verkehr behindern.

Außerhalb des deutschen Küstenmeeres ist sowohl völkergewohnheitsrechtlich als auch durch internationale Übereinkommen (Art. 221 VN-Seerechtsübereinkommen von 1982-SRÜ, BGBl. II 1994, Seite 1797; Internationales Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsfällen vom 29.11.1965, BGBl. II 1975, Seite 137; ergänzt durch das „Protokoll über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzungen durch andere Stoffe als Öl“, BGBl. II 1985, Seite 593) anerkannt, dass dem Küstenstaat das Recht zusteht, bei Seeunfällen Maßnahmen gegenüber fremdflaggigen Schiffen zu ergreifen und durchzusetzen, um seine Küste und damit zusammenhängende Interessen vor einer tatsächlichen oder drohenden Verschmutzung infolge eines Seeunfalls zu schützen. Die zu ergreifenden Maßnahmen stehen im Ermessen des Küstenstaates, müssen aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, andernfalls drohen Schadensersatzansprüche. Im Falle äußerster Dringlichkeit kann auf die vorherige Konsultation des Flaggenstaates des Schiffes verzichtet werden.

Die ausschließliche Kompetenz des Bundes seewärts des Küstenmeeres als gesamtstaatliche Aufgabe aus der Natur der Sache heraus (so Dr. Herbert Schnoor, Seite 21, Dokumentation der Gewerkschaft der Polizei zur Fachtagung

„Küstenunfallmanagement“ am 17. Januar 2000) wird zum Teil bestritten (siehe auch Schnoor a.a.O.). In der „Gutachterlichen Stellungnahme zum Zwecke der Beweissicherung im Rahmen der parlamentarischen Untersuchung der Havarie der „Pallas“ und ihrer Folgen durch den „Pallas“-Untersuchungsausschuß des Landtages von Schleswig-Holstein“ vom 30. August 1999 von Prof. Dr. Ziemke wird von einer die Bundeskompetenz verdrängenden Landeskompetenz ausgegangen und dabei als Argument unter anderem auf die territoriale Souveränität der Bundesländer, den kooperativen Föderalismus (a. a. O. Seite 50) und die Sachgebietsnähe zugunsten der Länder und damit auf eine Zuständigkeit kraft Natur der Sache (a.a.O. Seite 57) abgestellt.

Würde sich diese Ansicht durchsetzen, hätte dies nicht nur finanzielle Auswirkungen zu Lasten der Küstenländer. Weder vom Bund noch von den Küstenländern wird die Kompetenz des Bundes seewärts des Küstenmeeres aber in Frage gestellt.

### *III. Vorsorgekonzept der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

Das Vorsorgekonzept der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung besteht aus einer Vielzahl ineinander verzahnter Komponenten (modulares System), die einzeln, insbesondere aber in der Summe betrachtet, die maritime Verkehrssicherheit gewährleisten. Das Konzept differenziert dabei nach Präventiv- und Bekämpfungsmaßnahmen. Die Vermeidung von Schiffsunfällen überhaupt sowie die Minimierung und Bekämpfung möglicher und bereits eingetretener Schäden bei Schiffsunfällen sind die tragenden Säulen des Vorsorgekonzeptes (Anlage 4).

#### *1. Prävention*

Zu den präventiven Elementen des Vorsorgekonzeptes gehören u. a.:

- Verkehrsvorschriften (KVR, SeeSchStrO, Bekanntmachungen zur SeeSchStrO, Verwaltungsvorschriften),
- Verkehrswegeföhrung (Verkehrstrennungsgebiete, empfohlene Schifffahrtswege, Fahrwasser),
- schifffahrtspolizeiliche Genehmigungen und Befreiungen, Verfügungen,
- Seelotswesen,
- Schifffahrtszeichenwesen,
- Meldepflichten für die Schifffahrt,
- Verkehrsüberwachung,

## Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

### Verkehrssicherungskonzept Deutsche Küste



Anlage 4

- Luftüberwachung,
- Berücksichtigung der Ergebnisse der Seeunfalluntersuchung,
- Abkommen mit den Küstenländern im Brandschutz,
- Abkommen mit den Nachbarländern.

In meiner Darstellung möchte ich mich auf einige wesentliche Bereiche der Prävention beschränken.

#### a. Meldepflichten

Abgesehen davon, dass in mehreren Normen die Verpflichtung zur Meldung besonderer Vorkommnisse an das zuständige Wasser- und Schifffahrtsamt oder den Zentralen Meldekopf (ZMK) beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven als benannte Meldestelle statuiert ist (z. B. § 37 Abs. 2 SeeSchStrO, Nr. 2.3 der Anlage zu § 1 Abs. 1 Anlaufbedingungsverordnung (AnIBV), § 17 GGV-See), sind nach § 58 Abs. 1 SeeSchStrO die Führer von Fahrzeugen, Schub- und Schleppverbänden in der Regel mit einer Länge von über 50 m bzw. aller Fahrzeuge i. S. d. § 30 SeeSchStrO (insbesondere Tankschiffe) verpflichtet, rechtzeitig vor dem Befahren der bekannt gemachten Seeschiffahrtsstraßen umfangreiche Meldungen an die zuständige Verkehrszentrale abzugeben. Diese Meldeverpflichtung, deren Zuwiderhandlung auch als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann, ist wesentliche Grundlage dafür, dass in den jeweiligen Verkehrszentralen die Schiffsbewegungsinformationen auflaufen und unter dem Aspekt der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs verarbeitet und überwacht werden. Ergänzt wird diese Meldeverpflichtung für den Bereich seewärts des Küstenmeeres in der Deutschen Bucht durch die Meldeverpflichtung nach Nr. 2.6 der Anlage zu § 1 Abs. 1 AnIBV, die mit dem äußeren Abdeckungsbereich der Radarüberwachung der Verkehrszentrale Wilhelmshaven in Einklang steht. Neben dieser grundlegenden Meldepflicht unmittelbar vor und während des Befahrens der Seeschiffahrtsstraßen bzw. der inneren Deutschen Bucht ist die präventive Meldeverpflichtung nach der Anlaufbedingungsverordnung von besonderer Bedeutung. Nach Nr. 2.1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 AnIBV hat der Ausrüster eines das deutsche Seegebiet anlaufenden Schiffes, das gefährliche oder umweltschädliche Güter als Massengut oder in verpackter Form befördert, bereits beim Auslaufen des Schiffes aus einem Hafen außerhalb der EU die vollständigen Ladungsdaten einschließlich der jeweiligen Lage im Schiff an die Zentrale Meldestelle beim WSA Cuxhaven oder an die bekannt gemachten Hafenbehörden oder Stellen zu melden. Gleiches gilt für aus einem deutschen Hafen auslaufende Schiffe. Die Zentrale Meldestelle in Cuxhaven ist im Regelbetrieb als ein ruhendes System konzipiert. Kommt es zu einer Havarie

mit einem Fahrzeug, das gefährliche oder umweltschädliche Güter befördert, ermöglichen diese Daten den Havariebekämpfungsstellen schnellstmöglich - unabhängig von den Informationen der Schiffsleitung, soweit solche überhaupt noch erhältlich sind - die Entwicklung der geeigneten Bekämpfungsstrategie. Entweder liegen die Daten bei der Zentralen Meldestelle direkt vor oder die Zentrale Meldestelle kann sie von den bekannt gemachten Hafenbehörden oder Stellen unverzüglich im Havariefall besorgen. Gleiches gilt für die aus EU-Häfen auslaufenden Fahrzeuge, deren Ladungsdaten sich die Zentrale Meldestelle von den National Competent Authorities der EU-Länder übermitteln lassen kann.

Das System wird derzeit national weiter ausgebaut, so dass alle wesentlichen deutschen Häfen an die elektronische Datenübermittlung angebunden werden. Im Rahmen der EU-Richtlinie 93/75 EWG wird zudem für das Gesamtsystem ein standardisiertes Übertragungsprotokoll erarbeitet.

Das System hat sich bisher bei laufend durchgeführten Übungen und bei den größeren Unfällen in den letzten Jahren bewährt. Einziges Defizit dieses Systems ist, dass die Qualität der Meldungen vom Ausrüster (= Eigentümer, Charterer, Reeder, Makler) abhängt und nicht auf Aktualität und Richtigkeit überprüft werden kann.

#### b. Verkehrsüberwachung

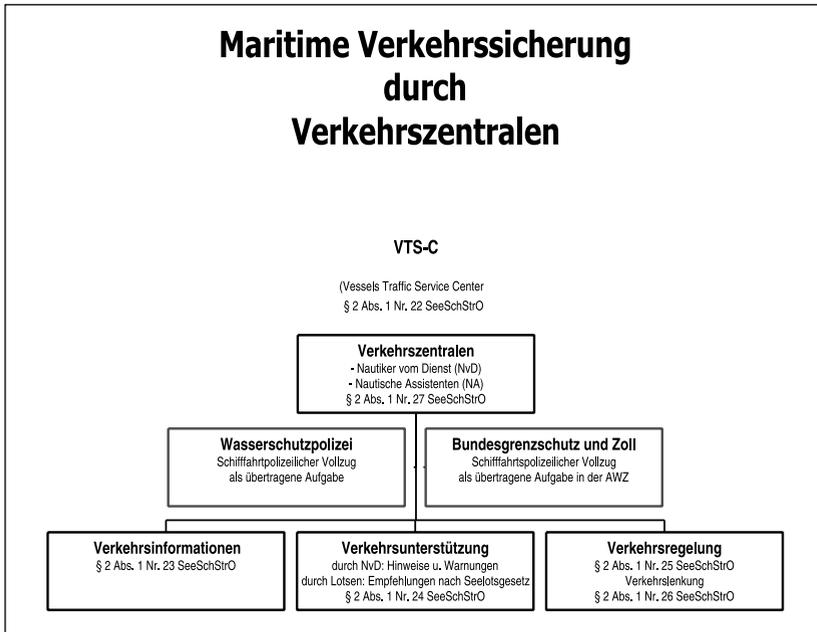
Wesentliches präventives Element in der maritimen Verkehrssicherung zur Verhütung von Kollisionen und Grundberührungen, zur Verkehrsablaufsteuerung oder zur Verhütung der von der Schifffahrt ausgehenden Gefahren für die Meeresumwelt (§ 2 Abs. 1 Nr. 22 SeeSchStrO) ist die Verkehrsüberwachung durch die 11 Verkehrszentralen an Nord- und Ostsee mit 14 überwachten Revieren bzw. Bereichen. Mit Jade, Weser, Elbe und ergänzt um die Weitbereichsradar-Anlage Helgoland betreibt die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung in der Deutschen Bucht mit das größte zusammenhängende radarüberwachte Verkehrssicherungssystem.

Den Wachleitern in den Verkehrszentralen (Bundesbedienstete) stehen als eskalierendes System im wesentlichen die 3 Elemente

- Verkehrsinformationen (§ 2 Abs. 1 Nr. 23 SeeSchStrO),
- Verkehrsunterstützungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 24 SeeSchStrO),
- Verkehrsregelungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 25 SeeSchStrO),

zur Verfügung (Anlage 5).

Wird erkennbar, dass Verkehrsinformationen über die Verkehrslage, Fahrwasser- sowie Wetter- und Tideverhältnisse zum sicheren Befahren, insbe-



Anlage 5

sondere der Reviere Jade, Weser und Elbe nicht ausreichen, greift die nächste Stufe ein, die der Verkehrsunterstützungen. Dabei gibt der Wachleiter im Regelbetrieb konkrete Hinweise und Warnungen:

- z. B. beim Queren des Fahrwassers vor Brunsbüttel zum Nord-Ostsee-Kanal,
- beim Auslaufen aus dem Nord-Ostsee-Kanal als Einfädelungshilfe,
- bei Begegnung besonders großer Fahrzeuge im Revier,
- für Fahrzeuge mit kurzfristigen Fahrproblemen.

Bei Sonderlagen, z. B. bei einer Sichtweite unter 2.000 m, auf Anforderung durch die Schiffsführung oder aufgrund schiffahrtspolizeilicher Verfügung erfolgt die Verkehrsunterstützung in Form von Empfehlungen im Rahmen einer Schiffsberatung von der Verkehrszentrale aus durch Seelotsen. Hier handelt es sich um ein duales System aus Bundesbediensteten und Seelotsen. Führt die Verkehrsunterstützung nicht zum Ziel, wird durch Erlass einer

schiffahrtspolizeilichen Verfügung, also mit hoheitlichen Eingriffsbefugnissen reagiert.

Die Verkehrsüberwachung erstreckt sich auf Verkehrsschwerpunkte und ist nicht flächendeckend über das Küstenmeer und die AWZ konzipiert.

Soweit sich die Verkehrszentralen auf Radar stützen, bestehen Probleme u.a. in der eindeutigen Identifizierung der dargestellten Echos. Zum Teil erfolgt die Verkehrsüberwachung auch nur sprechfunkgestützt in Verbindung mit den o. g. Meldepflichten. Auch deshalb wird international an der Einführung eines „Automatic Identification System (AIS)“ gearbeitet, das alle zur sicheren Navigation und Kollisionsvermeidung erforderlichen Informationen allen Beteiligten realzeitlich zur Verfügung stellt. In dem Entwurf „Amendment to the International Convention for Safety of Life at Sea, 1974, Chapter V, Safety of Navigation“ werden in Regel 19 die Ziele von AIS dargestellt. Danach soll AIS geeignet ausgerüstete Landstationen, andere Schiffe und Luftfahrzeuge untereinander mit folgenden Informationen versorgen:

- die Schiffsidentität,
- den Schiffstyp,
- die Position,
- den Kurs,
- die Geschwindigkeit,
- den navigational status und
- andere sicherheitsrelevante Informationen.

Der Zweck von AIS liegt insbesondere darin,

- Fahrzeuge zu identifizieren,
- die Zielverfolgung zu unterstützen,
- den Informationsaustausch zu vereinfachen und
- die beteiligten Stellen mit zusätzlichen Informationen zur Unterstützung der Kollisionsvermeidung zu versorgen.

Von 2002 bis 2008 werden alle Fahrzeuge ab 300 BRZ in der Auslandsfahrt und alle Fahrzeuge ab 500 BRZ in der Inlandsfahrt stufenweise zur Ausrüstung mit AIS verpflichtet.

Ein funktionierendes AIS steigert die Qualität und Quantität der bisher zur Verfügung stehenden Informationen und soll als ein wichtiges Werkzeug zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs sowie zum Schutze der Umwelt in die Verkehrszentralen des Bundes implementiert werden. Insbesondere in der Ostsee, in der eine Radarüberwachung nur

begrenzt existiert (Trave, Seekanal Warnow), kann die Verkehrsüberwachung z. B. im Revier Wismar, Ostansteuerung Stralsund und Peenestrom deutlich verbessert werden. Dies gilt auch für besondere Seegebiete wie die Kadetrinne und Fehmarnbelt.

Das derzeit in der Entwicklung und Umsetzung befindliche System zur Modernisierung des Verkehrssicherungssystems Nord-Ostsee-Kanal wird sich bereits unter anderem auf AIS stützen.

### c. Vollzugsbehörden auf See

Die Verkehrsüberwachung als Teil der Schifffahrtspolizei wird ergänzt durch die Präsenz der Vollzugsbehörden auf See. Deren Zusammenarbeitsmechanismen sind häufig nicht bekannt.

Für die Schifffahrtspolizei als solche ist originär die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zuständig. Für den Bereich des schifffahrtspolizeilichen Vollzugs betreibt die WSV neben den übrigen Fahrzeugen wie z.B. den Tonnenlegern, insbesondere 3 Mehrzweckschiffe im 24-h-Einsatz, die über eine Vielfalt technischer Einsatzmöglichkeiten verfügen.

Auf der Grundlage der Seeschifffahrtsaufgabenübertragungsverordnung von 1982 nehmen Bundesgrenzschutz und Zollverwaltung als übertragene Aufgabe den schifffahrtspolizeilichen Vollzug seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres wahr. Innerhalb des Küstenmeeres besteht lediglich eine Eilkompetenz für unaufschiebbare Maßnahmen.

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Bundesgrenzschutz und Zollverwaltung sowie zusätzlich die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung führen im Rahmen der am 01.07.1994 gegründeten Küstenwache des Bundes die Einsatzkoordinierung ihrer Vollzugskräfte und Einsatzmittel mit rd. 30 Fahrzeugen gemeinsam durch. Hierfür sind die Küstenwachzentren Nordsee beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven und Ostsee beim Bundesgrenzschutzamt See in Neustadt eingerichtet worden. Die Küstenwache des Bundes ist dabei ausschließlich ein Koordinierungsverbund und hat als solche keine eigenen Handlungsermächtigungen.

Auf der Grundlage der Vereinbarungen über die Ausübung schifffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben von 1955/56 ergänzt um das Küstenprotokoll von 1982/84 üben die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer den schifffahrtspolizeilichen Vollzug im Küstenmeer aus. Seewärts des Küstenmeeres besteht eine Eilkompetenz für unaufschiebbare Maßnahmen. Die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer haben auf der Grundlage der vorläufigen Leitstellenvereinbarung beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven und beim Bundesgrenzschutzamt See in Neustadt Leitstellen eingerichtet, in

denen Wasserschutzpolizeibeamte der Küstenländer wechselnd präsent sind.

#### d. Schadstoffunfallvorsorge und Luftüberwachung

Seit 1975 besteht eine Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Küstenländern zum gemeinsamen Schutz der deutschen See- und Küstengebiete vor den Folgen schwerer Schiffsunfälle. Diese Zusammenarbeit ist in den Verwaltungsvereinbarungen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzungen geregelt.

Auf der Grundlage dieser Vereinbarungen sind durch gemeinsame Anstrengungen eine Flotte von 23 Schadstoffbekämpfungsschiffen sowie ausgerüstete Gerätedepots entlang der gesamten deutschen Nord- und Ostseeküste entstanden, die z. Z. einen Wiederbeschaffungswert von ca. 400 Mio. DM haben. Hinzu kommen die vom Bund und den Küstenländern eingerichteten Organisationsstrukturen für die gemeinsame Bekämpfung großer Schiffsunfälle und Meeresverschmutzungen. Dazu gehört die mit Beauftragten des Bundes und der Küstenländer besetzte Einsatzleitgruppe der Partnergemeinschaft (ELG), die bei Überschreiten der festgelegten Schwellenwerte zusammentritt.

Insbesondere die vom Bund betriebenen Mehrzweckfahrzeuge „Mellum“ und „Neuwerk“ in der Nordsee sowie „Scharhörn“ in der Ostsee sind für den Mehrzweckbetrieb ausgelegt, der u. a. auch die Möglichkeit der Brandbekämpfung unter schwierigsten Bedingungen, z. B. in toxischer und explosiver Umgebungsatmosphäre ermöglicht. Eine weitere Verbesserung sieht der mittelfristig von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord in Kiel geplante Neubau eines kleineren Mehrzweckschiffes für den Bereich Stralsund vor, der durch die Aufteilung der Überwachungsgebiete in 2 Bereiche in der Ostsee eine noch schnellere Reaktion auf besondere Ereignisse und zudem die in der Nordsee bewährte Systemredundanz durch 2 Einsatzfahrzeuge zur Folge hätte.

Ein mit den Küstenländern gemeinsam aufgebautes elektronisches Unfallmanagementsystem (REMUS) befindet sich z. Z. in der Einführungsphase. Die Anwendung im Ernstfall wird von einer Projektgruppe der beiden Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest noch optimiert.

Ein Luftüberwachungssystem für See- und Küstengebiete, bestehend aus 2 Flugzeugen DO 228 LM mit sichtunabhängiger Sensorelektronik und Datenverarbeitung, ermöglicht das Aufspüren von Verschmutzungen auf der Wasseroberfläche und die Identifikation von beobachteten Verursachern.

## e. Brandschutz

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung arbeitet beim verkehrsbezogenen Brandschutz auf den Seewasserstraßen und den angrenzenden Mündungstrichtern der Binnenwasserstraßen (§ 35 Abs. 2 WaStrG) mit den für den allgemeinen Brandschutz zuständigen Ländern auf der Basis von Verwaltungsvereinbarungen zusammen. Zweck dieser Vereinbarungen ist die gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung bei Schiffsbränden, welche die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Wasserstraßen und teilweise im Hafensbereich bedrohen. Der Bund stellt zur Bekämpfung solcher Schiffsbrände geeignete Schiffe und technisches Gerät zur Verfügung und beteiligt sich an den Kosten für Personal und Ausrüstung der für einen Einsatz vorgesehenen Feuerwehren, während die Länder zumeist die Kommunalebene beauftragen, Feuerwehrpersonal für derartige Einsätze bereitzuhalten, sie beteiligen sich ebenfalls an den Kosten für Gerät und Personal. Während der Brandschutz in der Nordsee sich auf bestehende Vereinbarungen stützen kann, befindet sich eine vorläufige Ostsee-Vereinbarung des Bundes mit den Ländern Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern im Abstimmungsprozess. Mittelfristig ist eine einheitliche Rahmenvereinbarung des Bundes mit allen Küstenländern beabsichtigt, in die die bisher bestehenden Einzelvereinbarungen aufgehen sollen.

## 2. Unfallbekämpfung

### a. Allgemeiner Ablauf

Das Seeunfallkonzept des Bundes sieht das stufenweise Einleiten stabsmäßig vorbereiteter Maßnahmen vor, die aufeinander aufbauen und mit denen jeweils auf höhere Anforderungen reagiert wird.

Die Erstmeldungen über Schiffsunfälle laufen am häufigsten in den Verkehrszentralen oder dem Zentralen Meldekopf (ZMK) beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven auf. Der ZMK hat die Aufgabe der Entgegennahme, Verifikation und Weitergabe von Meldungen über Schiffs- und Schadstoffunfälle im nationalen See- und Küstenbereich und dient als Ansprechstelle für die entsprechenden Meldungen aus dem Bereich internationaler, regionaler oder bilateraler Abkommen. Der ZMK sorgt für die sofortige Benachrichtigung der zuständigen Stellen nach vorliegenden Alarmplänen.

Meldungen kommen daneben häufig von der Deutschen Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger (DGzRS), die die Aufgaben der Suche und Rettung von Menschen für die Bundesrepublik wahrnimmt. SAR-Hubschrauber der Marine unterstützen diese Aufgabe. National ist die DGzRS verpflichtet, die

entsprechenden nationalen Stellen, z. B. den ZMK und das zuständige Wasser- und Schifffahrtsamt, über empfangene Notmeldungen aus dem In- und Ausland zu unterrichten.

Das zuständige Wasser- und Schifffahrtsamt entscheidet, welcher Unfalltyp vorliegt und nach welchem Alarmierungsverfahren demzufolge vorzugehen ist. Aus dem in der Anlage 6 ersichtlichen „Schematisierten Alarmplan der WSV“ sind die möglichen Alarmierungsverfahren dargestellt. Das Wasser- und Schifffahrtsamt leitet unverzüglich die notwendigen Erstmaßnahmen ein. Parallel versetzt der ZMK das bzw. die einsetzbaren Schiffe in Alarmbereitschaft.

Bei Maßnahmen, die mit Mitteln eines Wasser- und Schifffahrtsamtes allein nicht beherrschbar sind, wird das Unfallmanagement zentral durch die Katastrophenstäbe „Nordsee“ und „Ostsee“ wahrgenommen. Der Begriff „Katastrophe“ wird hierbei WSV-spezifisch verwendet und steht nicht im Einklang mit den Katastrophengesetzen der Länder. Die Zuständigkeit der Katastrophenbekämpfung im Küstenmeer obliegt den Küstenländern. Der Katastrophenstab des Bundes stellt sich dabei den Küstenländern ggf. zur Verfügung. In den jeweiligen Katastrophenstäben des Bundes sind die betroffenen Küstenländervertretungen und andere Stellen eingebunden, die für die Abarbeitung des Katastrophenfalles erforderlich sind.

Im Bereich der Schadstoffbekämpfung besteht auf Grund der Bund/Ländervereinbarung mit der Einsatzleitgruppe (ELG) eine eigenständige Bekämpfungsorganisation.

#### b. Vorhaltung von Notschleppkapazitäten

Durch Abschluss einer Schleppervereinbarung mit den privaten Schleppereedereien hat die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes jederzeit die Möglichkeit des Zugriffs auf private Schleppkapazität, wenn eine Havarie im Zuständigkeitsbereich erkennbar wird und das Hilfs- und Bergungsbemühen des Havaristen selbst, des Reeders oder sonstiger Verpflichteter nicht, nicht schnell genug oder nicht in einem ausreichendem Maße zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und dem Schutz der Umwelt führt. Vertragsmuster im Falle einer Ersatzvornahme durch den Bund liegen abgestimmt vor, so dass langwierige Verhandlungen mit Schlepper- und Bergungsfirmen vermieden werden.

Nachdem sich die Zugriffsmöglichkeit auf geeignete Schlepperkapazitäten an deutschen Küsten bereits seit Anfang der 80er Jahre kontinuierlich verschlechtert hatte, wurden die neuen Mehrzweckschiffe des Bundes 1984 („Mellum“) und 1998 („Neuwerk“) mit Notschleppkapazität ausgerüstet. Zudem wird zusätzliche Schleppkapazität angemietet. Derzeit steht der Ber-



gungsschlepper „Oceanic“ unter Charter der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.

#### c. Entwicklungen in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

Das Vorsorgekonzept der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ist ein lernendes System, das fortlaufend entsprechend den gewonnenen Erkenntnissen und der Entwicklung der Technik weiterentwickelt wird. In diesem Sinne sind als Weiterentwicklungen z. B. zu nennen:

- Überarbeitung der bestehenden Alarmpläne, z. B. detaillierte Regelungen über die Bestimmung eines On-Scene-Coordiators.
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Küstenländern, z. B. Interministerielle Arbeitsgruppe Schleswig-Holstein.
- Erweiterung Schleppgeschirre der Mehrzweckschiffe „Mellum“ und „Neuwerk“ ist überprüft. Beide Schiffe sind zwischenzeitlich mit hochfesten leichten Schleppleinern und zusätzlichen Draggen für die Aufnahme ausgebrachter Anker ausgerüstet worden.
- Erweiterung der derzeitigen Charter des Schleppers „Oceanic“ um 4 Besatzungsmitglieder nebst besonderer Ausrüstung, die in einem Notschleppfall als Bergungsscrew auf einem Havaristen abgesetzt werden können.
- Abschluss einer Vereinbarung zwischen WSV und einem Privatunternehmen über die Bereitstellung von allwetter- und seeeinsatztauglichen Hubschraubern für Personal- und Materialtransporte.
- Training der Hubschraubereinsätze für Notfall-Personal.

#### *IV. Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Vorsorgekonzeptes aus Sicht der WSV*

Grundlegende Veränderungen des Vorsorgekonzeptes werden aus der beim BMVBW eingerichteten Projektorganisation „Verbesserung der maritimen Notfallvorsorge und des Unfallmanagements“ unter Beteiligung der zuständigen Bundesressorts und der Küstenländer erwartet. Sie hat ihre Grundlage in den 30 Empfehlungen des Berichtes der Expertenkommission unter Leitung von Senator a.D. Grobecker aus Anlass der Havarie des MS „Pallas“ (Okt./Nov. 1998).

Eine der wesentlichen Forderungen hieraus ist u. a. die Einrichtung eines „Havariekommandos“ mit einer Einsatzstruktur, die im Havariefall eine ein-

heitliche Einsatzleitung gewährleistet und dabei ein Durchgriffsrecht auf alle erforderlichen Einsatzkräfte des Bundes und der Küstenländer hat.

Eine derartige grundsätzliche Weiterentwicklung des Vorsorgekonzeptes sollte aus Sicht der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zur Einrichtung eines Kompetenzzentrums in Cuxhaven als Regel- und Tagesbetriebsorganisation, eines Havariekommandos für die Abarbeitung eingetretener komplexer Schadenslagen und als Bindeglied beider zur Einrichtung eines „Maritimen Lagenzentrums“ führen. Dies möchte ich weiter erläutern.

Selbstständig institutionalisiert ist in der bisherigen Struktur nur der Bereich der Schadstoffunfallbekämpfung aufgrund der „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Küstenländern über die Bekämpfung von Meeresverschmutzungen“ (VKBl. 1995, S. 382 ff.). Gemäß § 9 dieser Vereinbarung hat der Bund als ständige Organisation die Sonderstelle des Bundes zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen (SBM) als Sachbereich 4 beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven geschaffen. Im Gleichklang dazu haben die Küstenländer die Sonderstelle der Länder zur Bekämpfung von Meeresverschmutzungen (SLM) ebenfalls in Cuxhaven eingerichtet. Im Bedarfsfall – soweit die Eingriffsschwelle nach Nr. 8 der ELG-Richtlinie überschritten ist – tritt die Einsatzleitgruppe (ELG) zur Lenkung gemeinsamer Einsatzmaßnahmen der Partner zusammen. Als Meldeorganisation stellt zudem der Bund den „Zentralen Meldekopf“ (ZMK) beim Wasser- und Schifffahrtsamt Cuxhaven zur Verfügung.

Die Vorsorge gegen andere Schiffsunfälle ist nicht Bund/Länder übergreifend institutionalisiert, sondern wird in normaler Linienarbeit durch die Wasser- und Schifffahrtsämter ausgeführt.

Darauf aufbauend, bietet es sich an, die Vorsorge gegen schwere Schiffsunfälle (komplexe Schadenslagen) nicht mehr nur fachgebietsbezogen zu betrachten und zu organisieren, sondern sie ganzheitlich mit allen Komponenten zentral in einem Kompetenzzentrum zusammenzufassen. Unter dem gemeinsamen Dach dieses Kompetenzzentrums arbeiten die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und die Küstenländer eng zusammen.

Im Kompetenzzentrum sind die fachlichen Grundlagen aller Komponenten der Unfallvorsorge zu erarbeiten und ständig vorzuhalten. Zu den Aufgaben dieses Kompetenzzentrums sollen - neben anderen Aufgaben - gehören:

- Entwicklung und Durchführung von Übungen unter Einbeziehung aller bei großen Havariefällen beteiligten Bundes- und Landesinstitutionen,
- Entwicklung von Ablaufszenarien, Musterfällen und Handlungsabläufen,
- Auswertung von Schiffsunfällen weltweit für eigene Folgerungen beim Seeunfallmanagement,

- Auswertung der technischen Entwicklungen in den Bereichen der Bergung, Schiffsbrandbekämpfung und der Schadstoffunfallbekämpfung,
- Sicherstellen von ständigen Kontakten zu allen relevanten Institutionen.

Für die Abarbeitung eingetretener komplexer Schadenslagen ist für Nord- und Ostsee als zentrale Bekämpfungsorganisation ein Havariekommando zu bilden. Dies könnte in seiner Struktur der Abbildung Anlage 7 entsprechen.

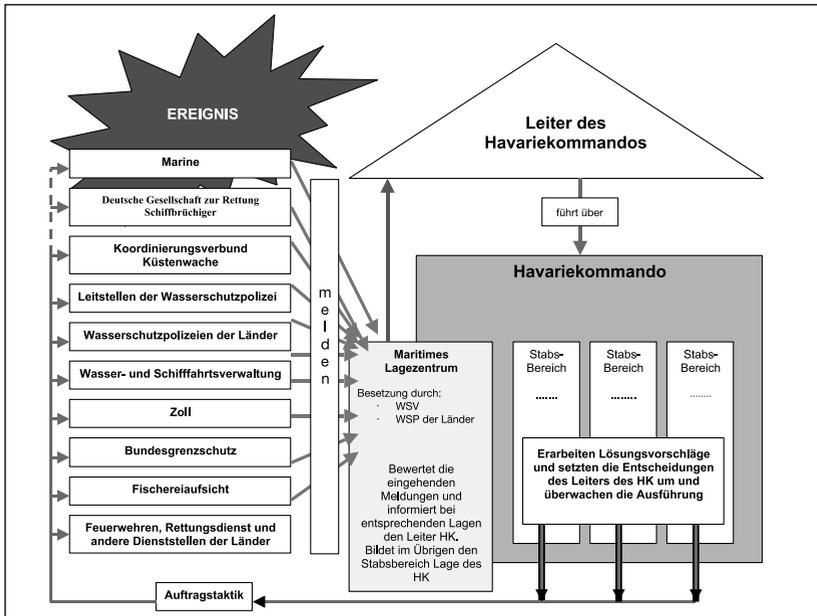
Ein solches Havariekommando muss

- kurzfristig arbeitsfähig sein können,
- ein Selbsteintrittsrecht mit definierter Eingriffsschwelle haben (keine Belastung mit Routinefällen),
- stabsmäßig aus Bundes- und Landesbediensteten und vornehmlich aus den Profis des Kompetenzzentrums besetzt werden,
- eindeutig unter einem Leiter aus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung stehen, der das Geschehen verantwortlich leitet,
- Anweisungskompetenz durch seinen Leiter gegenüber den Bundesbehörden haben und sich ergänzend auf eine auf Staatsvertrag gegründete Verpflichtung der Küstenländer zu konzertiertem Verhalten stützen können,
- über einen Haushaltsrahmen von Bund und Küstenländern verfügen, um Bekämpfungsmaßnahmen unverzüglich beauftragen zu können.

Das Bindeglied zwischen dem Kompetenzzentrum als Regelbetrieb und dem Havariekommando als Notfallorganisation stellt das „Maritime Lagezentrum“ dar.

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und Wasserschutzpolizeien der Küstenländer erstellen darin gemeinsam im 24-Stunden-Betrieb die maritime Lage, werten sie aus und alarmieren erforderlichenfalls das Havariekommando. Bei einem komplexen Schadensereignis wird das Maritime Lagezentrum im Küstenwachzentrum Nordsee übergangslos unter Vermeidung eines Zuständigkeits- und Personalwechsels zum Stabsbereich 1 des Havariekommandos.

Soweit der Leiter des Havariekommandos aus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Entscheidungen trifft, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, sind sie nach dem Prinzip der Auftragstaktik verfassungsrechtlich nur als Empfehlungen anzusehen. Den Küstenländern obliegt, diesen Empfehlungen innerhalb ihrer Struktur entsprechende Bedeutung zu verleihen. Grundlage dafür kann ein Staatsvertrag mit der Bund/Länder-Verpflichtung



Anlage 7

„zu einem konzertierten, d.h. zu einem mit dem Leiter des Havariekommandos abgestimmten Verhalten sein“ (siehe Dr. Herbert Schnoor, a.a.O.)

Ich halte die dargestellte Bildung eines Kompetenzzentrums und eines Havariekommandos mit einem ständigen „Maritimen Lagezentrum“ in enger Zusammenarbeit von Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und Küstenländern für eine umsetzungsfähige, effektive Konzeption, die ohne schwierige Rechtsänderungen, vor allem ohne verfassungsrechtliche Veränderungen, auskommt.

#### V. Zusammenfassung

Nord- und Ostsee gehören zu den meistbefahrenen aber auch sichersten Gebieten, trotz mancher gegenteiliger Behauptungen.

Als ein lernendes System und unter Einbeziehung der technischen Entwicklung schreibt die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes das bestehende modulare Vorsorgekonzept gegen Schiffsunfälle ständig fort. Für

den Bereich der Prävention sei dazu z. B. auf die Entwicklung des elektronischen Ladungsdatenaustausches über Fahrzeuge, die gefährliche oder umweltschädliche Güter transportieren, hingewiesen. Auch die zügige Schaffung der Infrastruktur zur Nutzung des „Automatic Identification Systems (AIS)“ zur verbesserten und weitergehenden Verkehrsüberwachung zählt hierzu.

Unbeschadet des Projektes „Verbesserung der maritimen Notfallvorsorge und des Notfallmanagements“ der Bundesregierung liegt ein wesentliches Optimierungspotential im Bereich des Unfallmanagements darin, Unfallgeschehen auf See zukünftig ganzheitlich mit allen Schadens- und Reaktionskomponenten zu betrachten und hierfür aufbauend auf die bestehenden Einrichtungen der Schadstoffunfallbekämpfung ein Kompetenzzentrum in Cuxhaven zu entwickeln, in dem die fachlichen Grundlagen zur Bewältigung komplexer Schadensereignisse auf See umfassend in enger Zusammenarbeit mit den Küstenländern erarbeitet, ständig vorgehalten und laufend weiterentwickelt werden.

Zur Bewältigung komplexer Schadensereignisse auf See ist in Cuxhaven ein Havariekommando für Nord- und Ostsee als zentrale Institution einzurichten, das auf ein 24-stündig arbeitendes „Maritimes Lagezentrum“ der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Wasserschutzpolizeien der Küstenländer zurückgreifen kann, stabsmäßig arbeitet und dessen Leiter allein verantwortlich derartige Lagen leitet. Die Anweisungskompetenz des Leiters gegenüber den Bundesbehörden ist dabei zu ergänzen um eine auf Staatsvertrag gegründete Verpflichtung der Küstenländer zu konzertiertem Verhalten.

Mit einer derartigen Fortentwicklung wird der Bedeutung der Vorsorge gegen Schiffsunfälle und dem sich ständig verändernden Schiffsverkehr im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit und Verkehrssicherheit in vorausschauender Weise Rechnung getragen.

## **Vorsorge gegen Schiffsunfälle im Küstenvorfeld**

**- Vorsorgemaßnahmen aus der Sicht des Landes Schleswig-Holstein, insbesondere im Hinblick auf Übungen und dabei gewonnene Erfahrungen -**

Regierungsdirektor Helmut Preugschat, Leiter des Amtes für Katastrophenschutz im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

### *1. Einleitung*

Die Gefahrenabwehrbehörden des Landes Schleswig-Holstein sind übungs- und einsatzerfahren und auf die Abwehr größerer Schadens-, Gefahren- und Katastrophenlagen organisatorisch gut vorbereitet. Der Katastrophenschutz ist von den politisch Verantwortlichen nicht vernachlässigt worden und hat einen hohen Stellenwert. Wir sind landseitig durch Vorhaltung ausreichender Ressourcen und durch organisatorische Maßnahmen sowie ständige Übungen auch auf die medizinische Betreuung und Versorgung zahlreicher Menschen oder auf die Bekämpfung von Schweröl an und auf unseren rund 1.100 km langen Stränden vorbereitet, soweit eine Ölverschmutzung größeren Ausmaßes überhaupt beherrschbar wäre.

Die Havarie des Holzfrachters „Pallas“ und der zunehmend dichter werdende Fährverkehr in der westlichen und südwestlichen Ostsee hat den Blick der Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzbehörden verstärkt auf das Küstenvorfeld gelenkt. Bei den Verantwortlichen des Bundes und der Länder wuchs inzwischen die Erkenntnis, dass die Vorsorgemaßnahmen auf Großfähren und das Unfallmanagement bei Schiffsunfällen auf See optimiert werden müssen und mehr Übungsaktivitäten als bisher erforderlich sind. Hierauf möchte ich nachfolgend eingehen. Auf rechtliche Aspekte und Zuständigkeitsfragen will ich an dieser Stelle weitgehend verzichten; hierzu gibt es umfangreiche, zum Teil einander widersprechende Fachliteratur. Rechtsfragen sind zwar auch aus meiner Sicht nicht unbedeutend und Grundlage der Planungen im Rahmen der vorbeugenden Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes. Im Falle eines schweren Schiffsunglücks im Küstenvorfeld werden aber alle deutschen Behörden und Einsatzkräfte - da bin ich mir sicher - insbesondere Fragen von „Zuständigkeiten“ nicht vertiefen. Alle Beteiligten werden vielmehr versuchen, die Auswirkungen einer schweren Havarie - den Umständen entsprechend - so gering wie nur möglich zu halten.

## *II. Allgemeine landseitige Vorsorgemaßnahmen für die Abwehr schwerer Gefahren- und Schadenslagen sowie Katastrophen in Schleswig-Holstein*

### *1. Landesebene*

Alleinige oberste Katastrophenschutzbehörde in Schleswig-Holstein ist nach unserem Katastrophenschutzgesetz das Innenministerium. Im Falle einer kreisübergreifenden Katastrophe übernimmt es in der Regel die zentrale Katastrophenabwehrleitung. Die für die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Fachressorts und alle Behörden des Landes sind dabei zur Hilfe verpflichtet. Behörden des Bundes leisten ggf. Amtshilfe. Das schleswig-holsteinische Küstenmeer ist Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein. Im Falle eines Schiffsunglücks in diesem Seegebiet mit den Merkmalen einer Katastrophe<sup>1</sup> ist das Innenministerium unmittelbar zuständige Katastrophenschutzbehörde, weil der Schadensort, mit Ausnahme einiger inkommunalisierter Flächen im Wattenmeer, außerhalb des Bezirks einer unteren Katastrophenschutzbehörde liegt. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt das Innenministerium über ein gut ausgestattetes Lage- und Führungszentrum in Kiel. Es ist als ständige Ansprechstelle des Landes rund um die Uhr mit Polizeivollzugsbeamten besetzt. Darüber hinaus verfügt das Innenministerium über einen eingeeübten Katastrophenschutzstab, denn es führt wegen der in Schleswig-Holstein nicht vorhandenen Regierungsbezirke jährlich selbst eine größere Katastrophenschutzübung unter seiner einheitlichen Leitung sowie Planspiele durch.

Im Falle koordinierungsbedürftiger größerer Gefahren- und Schadenslagen unterhalb der Katastrophenschwelle tritt im Lage- und Führungszentrum der „Interministerielle Leitungsstab der Landesregierung“ unter Leitung des hauptsächlich betroffenen Fachressorts zusammen. Die eingeeübten Stabsbereiche F 1 (Innerer Dienst/ IT), F2 (Lage- und Meldewesen) und FÖ (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit) des Führungsstabes Katastrophenschutz werden dabei in diesen Stab integriert.

Ein 24stündiger Bereitschaftsdienst des dem Innenministerium zugeordneten Amtes für Katastrophenschutz und umfangreiche planerische Vorsorgemaßnahmen stellen sicher, dass im Falle größerer Gefahren- und Schadens-

---

<sup>1</sup> § 1 Abs. 1 schleswig-holsteinisches Katastrophenschutzgesetz: Eine Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Ereignis, welches das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung zahlreicher Menschen oder bedeutende Sachgüter in so außergewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass Hilfe und Schutz wirksam nur gewährt werden können, wenn verschiedene Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzdienstes sowie die zuständigen Behörden, Organisationen und die sonstigen eingesetzten Kräfte unter einheitlicher Leitung der Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken.

lagen schnell und handlungssicher reagiert werden kann. Hierzu gehört z.B. ein ständig aktualisierter, breit verteilter Katastrophenschutzplan mit Kurzdarstellungen der bei den unterschiedlichsten Gefahrenlagen erforderlichen Erst- und Alarmierungsmaßnahmen. Der Plan enthält ferner ein ausführliches Adressen- und Telefonverzeichnis über alle nur denkbaren Verantwortlichen aus Politik, der Verwaltung des Bundes und der Länder oder z.B. von den Verkehrs-, Versorgungs- und Telekommunikationsunternehmen.

## *2. Kreisebene*

Die unteren Katastrophenschutzbehörden der 11 Kreise und 4 kreisfreien Städte mit den ihnen angegliederten Katastrophenschutzdiensten der Hilfeleistungsorganisationen und gesetzlichen Feuerwehren führen eigene Katastrophenschutzpläne und zum Teil Sonderabwehrkalender. Die Kreisebene verfügt über ein schadenabhängiges, von unten nach oben aufwachsendes Führungsmodell von der „Gemeinsamen Einsatzführung Ort“ unter der Gesamtleitung des Kreisbrandmeisters bzw. eines Beamten der Berufsfeuerwehr hin zu einer einheitlichen Katastrophenabwehrleitung mit dem Landrat oder Oberbürgermeister an der Spitze.

Schleswig-Holstein wird eingegrenzt durch Nord- und Ostsee, Elbetrichter und Oberelbe. Es liegt deshalb nahe, dass von den 15 unteren Katastrophenschutzbezirken der überwiegende Teil - insgesamt 13 - an der Wasserlinie liegt und deshalb die jeweiligen Katastrophenschutzbehörden in Übungen im Zusammenhang mit landseitigen Maßnahmen bei Schiffsunglücken und bei der Ölbekämpfung an den Stränden und Ufern einbezogen werden.

## *III. Übungen zu Schadens- und Gefahrenlagen durch Seeschifffahrt*

### *1. Bisherige und geplante Übungsvorhaben*

#### *a) Vollübungen und Planspiele*

In den Jahren 1992 und 1996 wurden in der Kieler Bucht mit der norwegischen Reederei „Color-Line“ und der schwedischen Reederei „Stena-Line“ insgesamt drei Vollübungen auf deren Ro-Ro-Fahrgastschiffen durchgeführt.

Im November 1999 führte das schleswig-holsteinische Innenministerium eine Planübung zum Thema „Schweres Schiffsunglück in der Kieler Förde“ zusammen mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, dem Marine-Flottenkommando (ARCC), der DGzRS (MRCC), der schleswig-holsteinischen Wasserschutzpolizei, der Landeshaupt-

stadt Kiel und der Reederei „Color-Line“ durch. Das Ergebnis wurde der Landesregierung im Anschluss an eine Kabinettsitzung in Anwesenheit der norwegischen Geschäftsführung der Reederei aus Oslo in Form einer gespielten Lagedarstellung und -besprechung vorgestellt.

In diesem und kommenden Jahr beabsichtigt das schleswig-holsteinische Innenministerium, eine Planübung unter Beteiligung des Nachbarlandes Mecklenburg-Vorpommern, der Ostsee-Anrainerstaaten Dänemark und Schweden und der zuständigen Stellen des Bundes durchzuführen. Auf der *Basis derzeit noch bestehender Strukturen* und unter der Annahme je eines schweren Fährunglücks in der westlichen und südwestlichen Ostsee soll gemeinsam insbesondere untersucht werden, wie die Anrainerstaaten kooperieren, wenn Schiffbrüchige von den Hilfsschiffen an verschiedenen Küstenabschnitten abgesetzt werden. Das Ergebnis soll im März 2002 in Kiel vorgestellt werden.

b) „Großer Seeunfall 2001“ des Flottenkommandos

An der Vollübung „Großer Seeunfall 2001“ der Bundesmarine werden sich erstmalig auch die Landorganisationen der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie die Hamburger Berufsfeuerwehr beteiligen.

Als Unfallort wurde ein Planquadrat innerhalb der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Mecklenburger Bucht auf der Linie Insel Fehmarn und Rostock gewählt. In diesem Falle würde die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes mit dem hierfür vorgesehenen Seeunfallstab die Gesamtleitung und verantwortlich die Koordinierung aller Gefahrenabwehrmaßnahmen übernehmen.

## 2. Übungserkenntnisse aus Vollübungen

Die Vollübungen mit den die Landeshauptstadt Kiel täglich anlaufenden Fährschiffen einschließlich simulierter Schiffsbrandbekämpfung, Verletztenerversorgung an Bord und Verletztenab- und -weitertransport brachten seinerzeit zunächst einmal die Erkenntnis, dass die Verantwortlichkeiten und Meldewege unklar waren. Hierauf soll heute nicht mehr eingegangen werden, weil bei der Planübung im Jahre 1999 wesentliche Unklarheiten einvernehmlich beseitigt wurden.

Die Vollübungen brachten ferner die Erkenntnis, dass die Reedereien auf ihren Fähren eigene, nicht unerhebliche Vorsorgemaßnahmen treffen müssen. Denn bei einem Fährunglück auf See, erst recht auf hoher See, ist die Fähre in der ersten Phase des Unglücks immer auf sich allein gestellt. Externe Hilfe

wird je nach Standort des Schiffes niemals innerhalb notfallmedizinisch akzeptierbarer Zeiträume auf der Fähre eintreffen. Bis zum Einsatz externer Brandbekämpfungshilfe an Bord wird erfahrungsgemäß ein noch längerer Zeitraum verstreichen. Die Reedereien müssen sich deshalb im Rahmen ihrer eigenen Verantwortlichkeit für das Leben der Passagiere folgende Fragen stellen:

- Sind „medizinische Einsatzstrategien“ definiert und eingeübt, sind Verletzensammelstellen festgelegt und ist die Besatzung in medizinischer Dokumentation und Verletztenkennzeichnung geschult?
- Ist die erste medizinische „Nothilfe“ auf der Verletztenablage sichergestellt, sind mehrsprachige Borddurchsagen vorformuliert und hinterlegt?
- Wie ist die Kennzeichnung des Führungs- und Sanitätspersonals an Bord und kann externes Hilfspersonal verzugsfrei in Empfang genommen und in die Einsatzstrukturen integriert werden?
- Werden an Bord Erdungseinrichtungen für Hubschrauber bereitgehalten, ist das Personal in die Sicherheitsmaßnahmen beim Abwischen externen Hilfspersonals durch Hubschrauber eingewiesen worden?
- Vor allem: Sind die Kommunikationsmöglichkeiten der schiffseigenen Einsatzkräfte physikalisch und technisch zulänglich? Werden schiffseigene Funkgeräte vorgehalten, die auf schiffseigenen Kanälen arbeiten und die aufgrund der physikalischen Bedingungen an Bord funktionieren?
- Sind die Einsatzstrukturen für die Brandbekämpfung klar definiert, stehen ausreichend Kommunikationsmittel zur Verfügung, kann auch das Personal einer externen Brandbekämpfungshilfe lückenlos in Empfang und in die Einsatzstrukturen integriert werden, und zwar auf der Brücke, an der Verletzensammelstelle, an der Abwischstelle und an der Brandstelle?
- Auf Großfähren: Steht genügend geschultes medizinisches Assistenzpersonal zur Verfügung? Stehen für eine notfallmedizinische Basisversorgung von ca. 30 Patienten mit unterschiedlichen Verletzungsmustern und Schweregraden zwei bis vier Rettungsassistenten mit zweijähriger Ausbildung und ca. 20 mit entsprechender Stundenzahl ausgebildete Rettungsassistenten bereit?
- Um externes Rettungsdienstpersonal überhaupt in die Lage zu versetzen, eine notfallmedizinische Versorgung dieser 30 Verletzten auf Minimalniveau einzuleiten, muss die Fähre mit ausreichendem medizinischen Material in transportablen Einheiten ausgestattet sein! Kann die notfallmedizinische Versorgung dieser 30 Patienten auf Minimalniveau eingeleitet werden, indem das medizinische Material in transportablen Einheiten auf der Fähre zur Verfügung steht, wie z.B. Monitor - EKG, Defibrillationseinheiten, Not-

fallkoffer „Atmung“ und „Kreislauf“ in rettungsdienstlicher Komplettausstattung und genügend zusätzliche Analgetika, Sedativa und Cortison-Dosier-Aerosole sowie Infusionslösungen und -systeme, Sauerstoffgeräte und Sauerstoffflaschen sowie in ausreichenden Mengen medizinisches Verbrauchsmaterial?

Die Haupteckensteine der in Schleswig-Holstein durchgeführten größeren Schiffsunfall-Vollübungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für die erste und entscheidende Phase eines Führungslücks auf See sind eingeübte Einsatzstrukturen an Bord, eine gute Ausbildung der Besatzung und eine hinreichende Eigenausstattung, vor allem für die medizinische Erstversorgung, und vorbereitende Maßnahmen für die Integration der externen Hilfe an Bord des Havaristen zwingend erforderlich!
- Eine wirksame Hilfe durch die Rettungsdienste bei Großunfällen auf seegehenden Schiffen kann auf Dauer nur gewährleistet werden, wenn der Einsatz der originären Rettungsdienste - so deren Forderung - spezialgesetzlich definiert ist<sup>2</sup> und die Einsatzkräfte selbst gegen Unfälle während des Einsatzes auf und über See versichert sind.
- Die Arbeitsweise und Strukturen der Rettungsdienste bei der Versorgung von Notfallpatienten auf Großfähren müssen der Schiffsführung und der Besatzung bekannt sein, um gemeinsame Handlungsstrategien zu ermöglichen. Den rettungsdienstlichen Führungsstrukturen sollte auf der Fähre auf jeder Ebene ein Pendant seitens des Bordpersonals zur Seite gestellt werden können.

Liegen diese von erfahrenen Notärzten und Brandschutzexperten formulierten Voraussetzungen nicht vor, sind im Falle eines größeren Einsatzes externer Kräfte inakzeptable Verzögerungen bei der medizinischen Erstversorgung, beim Abbergen von Passagieren und bei der Schiffsbrandbekämpfung vorprogrammiert. Diesbezügliche Defizite auf großen Fähren können auch durch ein im übrigen verbessertes Unfallmanagement nicht ausgeglichen werden.

---

2 § 1 Abs.1 schleswig-holsteinisches Rettungsdienstgesetz:  
Notfallrettung und Krankentransport, Geltungsbereich:

(1) Gegenstand der Notfallrettung ist es, bei lebensbedrohlich Verletzten oder Erkrankten oder sonst in einer Körperfunktion lebensbedrohlich beeinträchtigten Personen (Notfallpatienten) lebensrettende Maßnahmen durchzuführen, ihre Transportfähigkeit herzustellen und sie unter fachgerechter Betreuung in der Regel mit einem Rettungswagen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2) in ein für die weitere Versorgung geeignetes Krankenhaus zu befördern. Die Notfallrettung erstreckt sich auch auf Personen, bei denen schwere gesundheitliche Schäden zu erwarten sind, wenn sie nicht unverzüglich medizinische Hilfe erhalten.

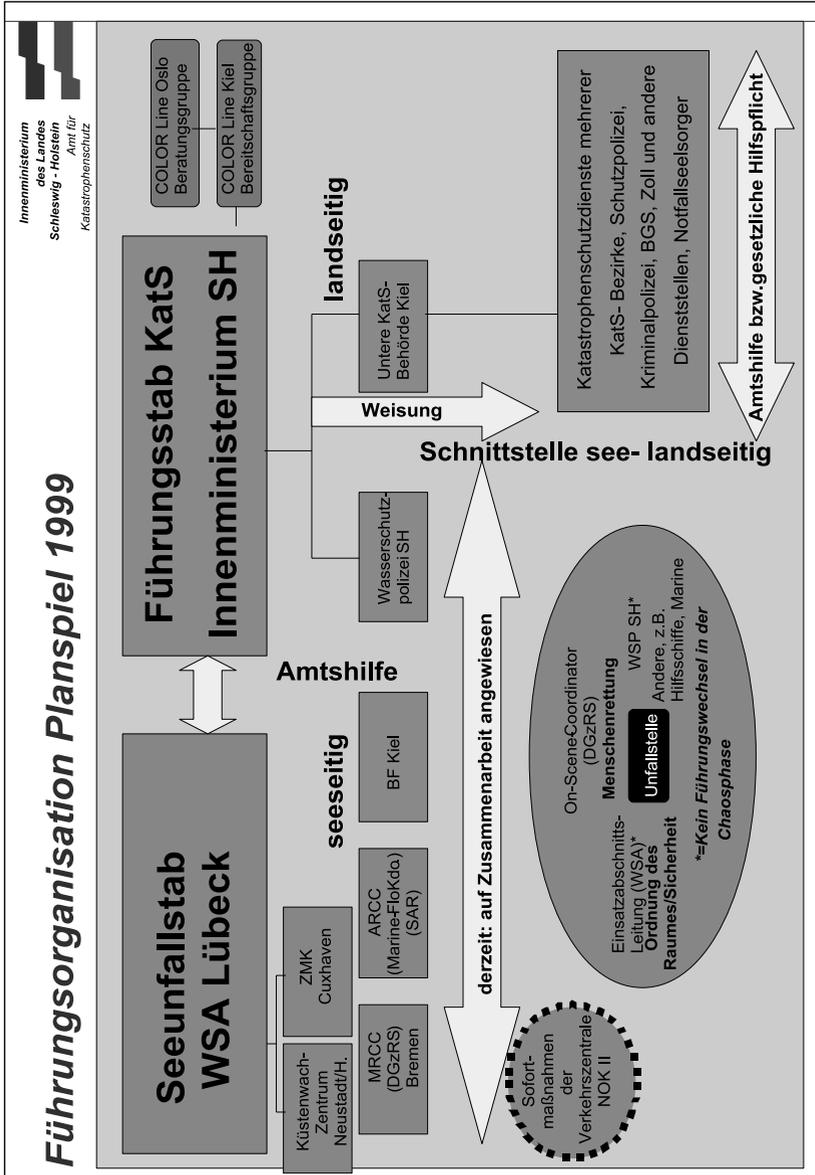
### 3. Gefahrenabwehrorganisation 1999 bei einem schweren Schiffsunglück in der Kieler Förde auf der Basis bisheriger Strukturen

Im Jahre 1999 wurde der schleswig-holsteinischen Landesregierung in einem Planspiel die Ablauforganisation zur externen Hilfe bei einer schweren Schiffskatastrophe vorgestellt. Ausgegangen wurde von der Kollision einer Ro-Ro-Fähre mit einem Tankschiff um 05:00 Uhr in der Kieler Bucht. Angenommen wurde Schlagseite des Schiffes, Feuer an Bord der mit 1000 Passagieren besetzten Fähre, schweres Wetter und klare Sicht. Der Kapitän - so die Annahme - ordnete die Evakuierung des brennenden Schiffes an; Passagiere, sofern nicht schwerverletzt, wurden mit Rettungsbooten und Rettungsinself abgesetzt, von Hilfsschiffen an Bord genommen und an mehreren Stellen den alarmierten Kräften an Land übergeben.

Im Rahmen dieses Planspiels musste mit den Beteiligten zunächst eine überschaubare und nachvollziehbare Ablauforganisation erarbeitet werden. Diese war bei den Vorbereitungen völlig unscharf. Es bestanden erhebliche Auffassungsunterschiede, vor allem über Verantwortlichkeiten und Befehlsstrukturen. Insofern war das Planspiel, in diesem Umfang erstmals in Schleswig-Holstein durchgeführt, überfällig.

Nachstehend beschreibe ich die denkbaren Reaktionen der vielen Beteiligten in einem Einsatzfall auf der Basis derzeit noch bestehender Strukturen in der Zeit von 05.00 bis 11.00 Uhr. Die Ablauforganisation ist in der Anlage grafisch dargestellt:

- Nach der Unfallmeldung durch die Verkehrszentrale NOK II in Kiel und nach Alarmierung durch den Zentralen Meldekopf in Cuxhaven löst das Innenministerium sofort Katastrophenalarm aus. Während die seeseitigen Rettungs- und Sicherungsmaßnahmen zügig anlaufen (siehe unten) und landseitig Katastrophenschutzeinheiten zusammentreten, wächst der *Führungsstab des Innenministeriums* auf.
- Der Führungsstab trifft etwa anderthalb Stunden nach der Kollisionsmeldung folgende Entscheidungen:
  - Das Innenministerium übernimmt die einheitliche Gesamtleitung aller Abwehrmaßnahmen.
  - Die Koordinierung aller seeseitigen Abwehrmaßnahmen werden nach Amtshilfegrundsätzen dem Wasser- und Schifffahrtsamt Lübeck übertragen.
  - Die Koordinierung der landseitigen Rettungs- und Betreuungsmaßnahmen werden der Landeshauptstadt Kiel als untere Katastrophenschutzbehörde zugewiesen. Hierzu werden ihr die Katastrophenschutzdienste der Nachbarkreise unmittelbar unterstellt.



Anlage

- Der Führungsstab behält sich eine koordinierte, mit der Reederei und den beteiligten Stäben abgestimmte überörtliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vor und die Unterrichtung der Angehörigen und Betroffenen allein vor.
- Der Führungsstab bestimmt zwecks reibungsloser Inanspruchnahme von Hilfs- und Leistungspflichten bzw. zur Erleichterung von Absperrung der Anlandestellen aller Hilfsschiffe das Katastrophengebiet (die Kieler Förde mit einem entsprechenden Landstreifen beiderseits der Förde) und nimmt den Flughafen Kiel-Holtenau zwecks Übergabe der Schwerverletzten in Anspruch (soweit Schwerbrandverletzte nicht direkt von SAR-Hubschraubern aufgenommen und in Spezialkliniken weitertransportiert werden).
- In Oslo wird nach der Unfallmeldung sofort die *Beratungsgruppe der Reederei* aktiviert. Am Norwegenkai in Kiel tritt die *Bereitschaftsgruppe der Reederei* zusammen. Sie entsendet einen Vertreter in den Führungsstab des Innenministeriums. Beim Wasser- und Schifffahrtsamt Lübeck tritt der Seeunfallstab zusammen. Der Zentrale Meldekopf in Cuxhaven hat inzwischen den Seewarndienst und die Sonderstelle des Bundes zur Bekämpfung von Meeresverschmutzung informiert. Der Seeunfallstab des Wasser- und Schifffahrtsamtes Lübeck stellt Kontakte zum Führungsstab her. Das MRCC in Bremen, also die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger, übernimmt in der Person des Kapitäns des Seenotrettungskreuzers „Berlin“, der in Laboe stationiert ist, die Koordination aller Maßnahmen zur Menschenrettung auf See (*ihn allein haben wir nach längerer Diskussion bei der Vorbereitung des Planspiel als On-Scene-Coordinator bezeichnet*). Zur Bewältigung speziell dieser Aufgabe ordnen sich ihm alle Einheiten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, der schleswig-holsteinischen Wasserschutzpolizei, die Einheiten der *Bundesmarine*, alle Einheiten der *Küstenwache* und alle anderen zufällig in der Nähe vorbeifahrenden *Hilfsschiffe* sowie die *SAR-Hubschrauber der Bundesmarine, der dänischen Marine und des Bundesgrenzschutzes* unter.
- Die *Wasserschutzpolizei* stellt eine Relaisstation zwischen Seefunk und Polizeifunk her. Angenommen wird hier, dass ein Küstenstreifenboot der Wasserschutzpolizei als erstes Behördenfahrzeug den Unfallort erreicht. Somit übernimmt sie nach einer Vereinbarung aus den 50ger Jahren zunächst der Bootsführer des Wasserschutzpolizeibootes bis zum Eintreffen eines Behördenfahrzeugs der *Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die behördliche Einsatzleitung vor Ort* (an der Unglücksstelle auf See).
- Der ständig anwesende Duty-Commander in der Einsatzzentrale des Flottenkommandos bringt zunächst die Such- und Rettungshubschrauber der

SAR-Außenstelle Warnemünde und des Marine-Fliegergeschwaders in Kiel zum Einsatz. Der SAR-Hubschrauber aus Warnemünde setzt bereits bei seinem ersten Anflug einen beweglichen Arzttrupp auf dem Havaristen ab. Parallel hierzu werden durch die SAR-Leitstelle Glücksburg über die SAR-Leitstelle Münster Einsatzkräfte der Luftwaffe und des Heeres abgefragt und angefordert sowie bei der dänischen SAR-Leitstelle Karup die Bereitstellung dänischer SAR-Hubschrauber erbeten. Das Flottenkommando, das inzwischen den „Großen Seeunfall“ ausgerufen hat, prüft, ob sich Einheiten der Marine in der Nähe des Unfallorts befinden, die sofort in das Einsatzgebiet beordert werden. In diesem Planspiel bringt die Bundesmarine u.a. ein Versorgungsschiff zum Einsatz, das mit einem Hubschrauberlandedeck den eingesetzten Hubschraubern als Tankplattform dient, wobei die eingeschiffte Sanitätskomponente zur Primärversorgung Verletzter zur Verfügung steht. Mit dem Erscheinen des unterstützenden dänischen SAR-Hubschraubers sind vier Hubschrauber im Einsatz. Das ist vorerst ausreichend, da mehr fliegende Einsatzkräfte durch den On-Scene-Coordinator schwerlich beherrschbar sind.

- Nach der ersten Meldung über den Schiffsunfall werden die *Brandschutzkräfte* der Berufsfeuerwehr Kiel sowie die *Rettungsdienstkräfte* voralarmiert. Mit Auslösung des Katastrophenalarms läuft die großflächige Alarmierung aller notwendigen Einsatzkräfte an. Zum Einsatz auf dem Havaristen kommen das *Feuerwehrschiff MS „Kiel“* mit einer zusätzlichen Feuerwehr-Besatzung, einem *Einsatzleiter Brandschutz*, einem Leitenden Notarzt sowie weitere Notärzte und Rettungsassistenten. Die genannten Kräfte sind anderthalb Stunden nach dem Unfall an Bord, haben dort die Erkundung und Brandbekämpfung aufgenommen sowie die Sichtung und Erstversorgung der Verletzten sichergestellt, um sie transportfähig zu machen. Das Übersetzen der Feuerwehr-Einsatzkräfte auf den Havaristen ist wegen eines Wellenganges von zwei bis drei Metern äußerst gefährlich und zeitraubend, so dass erste Löschmaßnahmen der Berufsfeuerwehr Kiel an Bord des Havaristen und vom Feuerlöschboot „Kiel“ aus erst nach einigen Verzögerungen aufgenommen werden können. Als sich die Brandentwicklung während der Löscharbeiten verstärkt, werden zur Ablösung Feuerwehrrkräfte aus Lübeck auf dem Landweg herangeführt.
- Für die Anlandung der Verletzten wird als zentraler Punkt der Flughafen Holtenau festgelegt, der sich durch seine günstige Lage auszeichnet. Hier werden notwendige Weitertransporte mit Flugzeugen und Hubschraubern organisiert. Hier liegt zugleich der Arbeitsschwerpunkt der eingesetzten Rettungsdienstkräfte, bestehend aus weiteren Notärzten und etwa 120 Helfern aus den *Schnelleinsatzgruppen* der Landeshauptstadt Kiel und den

Nachbarkreisen sowie den Kräften des Sanitätsdienstes im Katastrophenschutz.

- Die *Schutzpolizei*, der *Bundesgrenzschutz* und der *Zoll* fahren alle Anlegestellen in der Kieler Bucht ab und bringen die angelandeten Schiffbrüchigen, die von den Hilfsschiffen aus den Rettungsbooten und -inseln übernommen wurden, in den Olympiahafen Schilksee und in eine hierzu beanspruchte Schule auf der gegenüberliegenden Seite der Kieler Förde.
- Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird zentral vom *Stabsbereichsleiter Öffentlichkeitsarbeit* des Führungsstabes Katastrophenschutz sichergestellt. Zu den Sammelstellen in Schilksee und Laboe werden weitere Pressesprecher entsandt, um auf das große Medieninteresse reagieren zu können. Der Führungsstab richtet eine *Hotline* ein. Sie wird von geschulten Kräften der Landespolizei und *norwegisch und englisch sprechenden Kräften* der Reederei besetzt. Außerdem wird ein *Sprachserver* aktiviert, der mehrsprachig besprochen wird. Der Vertreter der Reederei in Kiel gibt keinerlei Erklärungen gegenüber den Medien ab. Die von ihm bereits um 08:00 Uhr zur Verfügung gestellte komplette Liste der Besatzungsmitglieder und der an Bord befindlichen Passagiere wird mit den an den Stab gemeldeten Namen der inzwischen registrierten Schiffbrüchigen abgeglichen.

*Anzumerken ist folgendes: Der übungs- und einsatzerfahrene Führungsstab Katastrophenschutz des schleswig-holsteinischen Innenministeriums könnte real so wie geschildert reagieren. Alle organisatorischen und technischen Voraussetzungen liegen tatsächlich vor. An der Realisierung des Konzepts zur Löschhilfe auf See wird in Zusammenarbeit mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes derzeit noch gearbeitet.*

#### 4. Erkenntnisse aus dem Planspiel 1999

Die Zusammenarbeit aller Beteiligten bei einem Schiffsunglück mit katastrophalen Ausmaßen wurde am „grünen Tisch“ erprobt, wobei divergierende Auffassungen erst nach langen Diskussionen letztlich einvernehmlich beseitigt werden konnten. Die Aufgabe des On-Scene-Coordinators (Menschenrettung), die des Einsatzabschnittsleiters auf See (Sicherungsmaßnahmen und Ordnung des Raumes) und die der beiden Hauptstäbe wurden klar definiert. Gleiches gilt für die Schnittstellen bei den see- und landseitigen Rettungsmaßnahmen und den Aufgaben der Stäbe und der Reederei in Bezug auf Zählung, Versorgung, Betreuung, Unterbringung der Schiffbrüchigen, Sicherung persönlicher Güter, Weitertransport der Schiffbrüchigen und die in diesem Zusammenhang erforderliche Unterrichtung von Angehörigen aus

verschiedenen Staaten durch Einschaltung ggf. der Kriminalpolizei und des jeweiligen Konsularwesens.

Läge der Unfallort seewärts des Küstenmeeres innerhalb der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone, hätte - wie bereits erwähnt - die Gesamtabwehrleitung beim Seeunfallstab der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes gelegen. In diesem Fall würde das schleswig-holsteinische Innenministerium bei der externen Hilfe auf See nunmehr seinerseits nach Amtshilfegrundsätzen tätig werden und an Land die Rettungsdienste bzw. Hilfeleistungsorganisationen die Schiffbrüchigen in eigener Zuständigkeit nach Rettungsdienstgesetz übernehmen. Um die Unterstützung auf See und die landseitigen Maßnahmen sicherstellen zu können, würde das Innenministerium unter Umständen auch Katastrophenalarm auslösen, ohne dass dadurch die rechtliche Kompetenz der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes für die Gesamtzuständigkeit beschnitten würde.

Die notwendige begriffliche Abgrenzung wird wohl dazu führen, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ihre „Katastrophenschutzstäbe“ für die Ostsee und die Nordsee bei den Wasser- und Schifffahrtsämtern in „Seeunfallstäbe“ umbenennen wird.

Die Beteiligten waren sich darin einig, dass es in der Praxis durch die Einschaltung vieler Stellen vor allem im seeseitigen Bereich zu erheblichen Koordinierungs-Problemen kommen könnte. Dies erst recht, wenn noch eine nennenswerte Meeresverschmutzung hinzukäme. Den Beteiligten war natürlich auch bewusst, dass die Ausgangslage für externe Rettungs- und Hilfsmaßnahmen bei einer anderen Wetterlage (ersetze Starkwind durch glatte See und dichten Nebel mit der Unmöglichkeit von Hubschraubereinsätzen) eine völlig andere sein würde. Das Ergebnis des Planspiels verdeutlicht die Notwendigkeit, insbesondere alle seeseitigen Abwehrmaßnahmen unter ein einheitliches Kommando zu stellen.

Die bei einem schweren Fährunglück und/oder bei einem Unglück mit erheblicher Meeresverschmutzung oder Ölverschmutzung auf den Stränden absehbaren Koordinierungsprobleme sollen jetzt beseitigt werden. Gestützt auf das „Grobecker- Gutachten“ wird an einem monokratisch geführten Havariekommando für den Einsatzfall gearbeitet, dem sich alle bei der Gefahrenabwehr mitwirkenden Behörden und Stellen zur Sicherung von verzögerungsfreien Maßnahmen zur Rettung von Menschen und zur Bekämpfung von Schiffsbränden oder Meeres- und Strandverschmutzungen unterordnen sollen. Der Projektgruppe beim Bundesverkehrsministerium ist das Ergebnis unseres Planspiels aus dem Jahre 1999 bekannt.

#### *IV. Handlungskonzept der Landesregierung Schleswig-Holstein*

Bereits vor der Havarie des Holzfrachters „Pallas“ setzte der schleswig-holsteinische Innenminister eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Verbesserung des Unfallmanagements auf See ein. Auch deren Zwischenergebnisse werden nunmehr in die Arbeit der Projektgruppe beim Bundesverkehrsministerium einfließen.

Nach der Havarie der „Pallas“ hatte die Landesregierung ein Handlungskonzept beschlossen, mit dem das Unfallmanagement insbesondere auf See nachhaltig verbessert werden sollte. Das Konzept basierte auf der von Professor Lars Claussen von der Katastrophenforschungsstelle an der Kieler Christian-Albrechts-Universität erarbeiteten Empfehlung, die der Katastrophenforscher im Mai 1999 im Auftrag der Landesregierung veröffentlicht hatte. Kernstück des Handlungskonzepts war ebenfalls eine monokratisch aufgebaute Führungsorganisation für die Bewältigung seeseitiger Schadenslagen. Inzwischen hat der Bund seine Projektgruppe eingesetzt. Hierzu haben die Innenminister und Innensenatoren der Küstenländer ein Positionspapier erarbeitet, in dem hervorgehoben wurde, dass der Aufbau einer „Coast-Guard“ nach amerikanischem Vorbild weder beabsichtigt noch erforderlich ist.

#### *Eckpunkte sind:*

- Aufbau einer einheitlichen und übersichtlichen Führungsstruktur, die fachlich qualifiziert besetzt ist und die auf der ständigen Präsenz der im Küstenbereich vorhandenen Mittel und Kräfte des Bundes und der Länder aufbaut.
- Einsetzen einer ständigen Leitungsfunktion, die bei komplexen Schadenslagen die Alarmierung des Gesamteinsatzleiters veranlasst und die bis zum Eintreffen des Stabes und bis zur Übernahme der Führung durch die Gesamteinsatzleitung erste unaufschiebbare Maßnahmen veranlasst.
- Schaffung von Meldewegen, die es der Leitungsfunktion gestattet, ein umfassendes maritimes Lagebild zu erstellen.
- Schaffung einer Führungsorganisation, die aus einem Stab und einem Gesamteinsatzleiter besteht, der mit einer einheitlichen, klar umrissenen Anordnungs-kompetenz gegenüber allen beteiligten Institutionen ausgestattet wird. Die Führungsorganisation orientiert sich an einem „worst-case-Szenario“.
- Die Handlungsfähigkeit des Gesamteinsatzleiters muss dadurch gewährleistet sein, dass ihm alle verfügbaren Ressourcen insbesondere zur Schiffsbrandbekämpfung und zur medizinischen Versorgung von Verletzten ggf. auf Anordnung zur Verfügung gestellt werden. Bei der Umsetzung der dafür

erforderlichen taktischen Konzepte sind partnerschaftliche Lösungen zwischen dem Bund und den Küstenländern anzustreben.

- Die einzurichtenden Leitungsfunktionen (Leitung Küstenwachtzentrum und Gesamteinsatzleiter) bedeuten eine neue Aufgabenqualität mit besonderen Qualifikations- und Leistungsmerkmalen, die in funktionsbezogenen Anforderungsprofilen festzuschreiben sind.

#### *V. Zusammenfassung*

Die Übungen in Schleswig-Holstein und der Wille zur Zusammenarbeit belegen, dass im Falle eines Führungslücks alle Beteiligten unbürokratisch und schnell reagieren werden. Die Bereitschaft zur Verbesserung des Unfallmanagements im Bereich der Nord- und Ostsee ist auf allen Ebenen unübersehbar vorhanden. Sobald die Projektgruppe beim Bundesverkehrsministerium verbindliche Strukturen für eine einheitliche Führung erarbeitet hat, werden wir uns an deren Erprobung beteiligen.

Vordringlich ist eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den norddeutschen Küstenländern für die externe Löschhilfe bei Schiffsbränden in der Ostsee, die Beschaffung zusätzlicher hubschrauberverlastbarer Feuerwehrausstattung und der persönlichen Schutzkleidung (Überlebensanzüge) für die Einsatzkräfte sowie Übungen mit SAR- Hubschraubern. Die Vertreter der Rettungsdienste fordern eine spezialgesetzliche und versicherungsrechtliche Regelung für den Einsatz ihrer Kräfte auf und über See.

Schnelle und wirksame externe Hilfe insbesondere auf Großfähren in der Nord- und Ostsee kann trotz aller Vorsorgemaßnahmen der Behörden des Bundes und der Länder sowie der Helfenden und auch bei einer einheitlichen Leitung aller seeseitigen Abwehrmaßnahmen nur sichergestellt werden, wenn die Reedereien auf ihren Schiffen die oben formulierten Forderungen der Notärzte und Feuerwehren weitgehend erfüllen.

# Straßenverkehr und Transportwesen

Hermann Grewer, Präsident des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., Frankfurt/M.

Der Lkw im Straßenverkehr löst bei den anderen Verkehrsteilnehmern keineswegs nur Freude aus. Im Gegenteil: Gegen Lkw werden vielfach Vorurteile gepflegt. Sie gelten als gefährlich, Umwelt verschmutzend, einfach lästig, schon auf Grund ihrer schieren Menge. Die Spezies Lkw scheint sich unentwegt nach nicht erkennbaren Gesetzmäßigkeiten zu vermehren.

Aus der Perspektive des individuellen Verkehrsteilnehmers, sei er Pkw-Fahrer, Zweiradfahrer oder Fußgänger, ist diese Sicht nachvollziehbar, aber ist sie deswegen auch richtig? Von einer anderen, weniger emotionalen Warte aus betrachtet ergibt sich doch eine Reihe von Erkenntnissen, die nicht so ohne weiteres geläufig sind. Deshalb hier einige Fakten:

Das Wachstum des Güterverkehrs ist eine systembedingte Folge des Europäischen Binnenmarktes und der Globalisierung. Mit der Wirtschaftsphilosophie des Binnenmarktes sollten nicht nur die wirtschaftlich schwächeren Partner an die Dynamik der stärkeren angekoppelt werden; vielmehr sollte in erster Linie durch die qualitativ wie quantitativ weiterentwickelte Arbeitsteiligkeit eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in der Europäischen Gemeinschaft insgesamt erreicht werden. Der italienische Gutachter Cecchini ermittelte im Auftrag der EU-Kommission 1985 in einer breit angelegten Untersuchung den Verbrauchernutzen des Binnenmarktes mit rund 200 Mrd. Euro, unter der Voraussetzung, dass der Binnenmarkt – wie im Vertrag von Rom vorgesehen – auch den Dienstleistungsbereich, insbesondere den Verkehr, erfasst.

In der Zeit vor dem Europäischen Binnenmarkt gab es in zahlreichen europäischen Staaten einen regulierten Verkehrsmarkt, der auch die grenzüberschreitenden Verkehre innerhalb der Europäischen Union betraf. Konsequenter räumte die Europäische Union mit ihrem übergeordneten Anspruch auf freien Dienstleistungsverkehr mit den „mengenmäßigen Beschränkungen“ und Tarifen des regulierten Verkehrsmarktes auf, jedenfalls im Bereich des Straßengüterverkehrs. Der Marktzugang beruht heute auf einem System subjektiver Berufszugangskriterien. Das heißt: Die Marktzugangshürde ist von jedem Unternehmer aus eigener Kraft zu schaffen. Dies war die Voraussetzung für das Wachstum im Straßengüterverkehr, aber keineswegs die eigent-

liche Ursache. Diese liegt ausschließlich in der Eigendynamik einer sich ständig weiterentwickelnden arbeitsteiligen Wirtschaft, die den Wohlstand in Europa so nachhaltig gefestigt hat. Verkehrswachstum ist also nicht die Ursache, sondern die Wirkung aus gesamtwirtschaftlichen Integrationseffekten. Das heißt: Der Transportunternehmer kann demzufolge die Nachfrage nach seinen Angeboten nicht selbst erzeugen, sondern das Angebot des Transportunternehmers folgt der Nachfrage der Wirtschaft aufgrund der dort – in der Wirtschaft – veranlassten Güterströme. Die unseren Wohlstand begründende Arbeitsteiligkeit – man betrachte nur die sich stetig verringernde Fertigungstiefe in der produzierenden Wirtschaft und die unmittelbar damit verbundenen Transporte an Vor- und Halbprodukten – führt zu einer sich ständig vermehrenden Transportnachfrage. Ein exportorientiertes Land wie Deutschland ist angewiesen auf die Nachfrage ausländischer Kunden; gleichzeitig konsumieren die Bürger in unserem Land immer mehr Güter, die nicht aus der Region oder dem eigenen Land stammen. Die Mobilität von Gütern ist daher in einen unmittelbaren Zusammenhang mit wirtschaftlicher Prosperität zu stellen.

Dabei steigen Wohlstand und Verkehrsleistung keineswegs proportional. Während sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den letzten 40 Jahren real etwa verdoppelt hat, stiegen die Verkehrsleistungen im Straßengüterverkehr pro Kopf um mehr als das Vierfache. Der zunehmende „Wohlstand“ der Bevölkerung schaffte aber auch zusätzliche Mobilitätsnachfrage im Freizeit- und Berufsverkehr der Menschen. Die Pkw-Fahrleistung pro Kopf stieg seit 1960 ebenfalls um nahezu das Vierfache. Genau gesagt: von 2.787 Jahreskilometern auf 9.211 Jahreskilometer. Der Pkw-Bestand erhöhte sich von 0,081 Pkw pro Einwohner auf 0,5. Kein Wunder, dass die Straßen voll sind, wenn die Infrastrukturinvestitionen nicht annähernd Schritt halten.

Muss diese erhöhte Mobilität von Gütern unbedingt mit dem Verkehrsmittel Lkw realisiert werden und somit auf den Verkehrsträger Straße drängen?, so fragen viele Zeitgenossen. Auch diese Frage kann von der Transportwirtschaft selbst nicht beantwortet werden. Die Antwort liegt vielmehr bei der Wirtschaft, die die Güter produziert oder dem Handel, der die Güter vertreibt. Sie entscheiden darüber, auf welchen Transportwegen das Gut zum Bestimmungsort verbracht werden soll oder muss. Im Landverkehr stehen die Verkehrsträger Schiene, Straße und Binnenschiff zur Auswahl. Die Anteile dieser drei Verkehrsträger am Gesamtkuchen, dem so genannten modal split, unterliegen dem Spiel der Marktkräfte; der Staat hält sich mit direkten Eingriffen nach der Aufhebung der Kontingente im Jahr 1998 heraus, von einigen bürokratisch aufwendigen Lenkungsinstrumenten im Gefahrgut- und Schwerlasttransport abgesehen. Immer wieder wird aber erwogen, in Brüssel wie auch in Berlin, mit einer staatlich gelenkten Verteuerung des Straßengütertrans-

ports den modal split zu Gunsten der Schiene oder des Binnenschiffs zu verändern. Dabei wird offensichtlich unterstellt, dass Schiene, Straße und Binnenwasserstraße in einem echten Wettbewerb zueinander stehen, also vergleichbare logistische Leistungsqualitäten und Angebote bereithalten. Dem ist aber nicht so. Das Binnenschiff hat schon durch seine Ladekapazität und die benötigte Infrastruktur seine Eigengesetzlichkeit. Die Eisenbahn hat es hingegen nicht vermocht, Anschluß an die Dynamik logistisch vernetzter Märkte zu finden. Die Arbeitsteiligkeit im Binnenmarkt führt zu immer kleineren Sendungsgrößen, die aber immer weiter befördert werden. Ohne Bereithaltung logistischer Netzwerke ist dieser von den Märkten vorgegebene Anspruch nicht zu halten. Selbst unter Aufwendung erheblicher Mittel wird die Bahn nicht in der Lage sein, diesen Ansprüchen zu genügen. Jedenfalls ist festzustellen, dass nur bestimmte Güterarten sozusagen naturgegeben auf die Schiene oder das Binnenschiff ausgerichtet sind, insbesondere Massengüter im Montanbereich oder Mineralöl zu den Tanklagern ab Rotterdam. Für die weit überwiegende Menge aller anderen Transportgüter muss man aber feststellen, dass sich der modal split unaufhaltsam zu Gunsten des Lkw verändert. Die Entscheidungsträger in der Wirtschaft sehen die dem Lkw innewohnenden Vorteile, insbesondere seine Flexibilität in zeitlicher und räumlicher Hinsicht und damit sein Potenzial zur Einbindung in logistische Netzwerke. Der Lkw kann nämlich ständig, von Sonn- und Feiertagen abgesehen, und zu jedem beliebigen Ort mit jeder Sendungsgröße bis an die Tür des Empfängers fahren. Und da die Verbraucher im Zeichen des e-commerce immer wählerischer und zeitsensibler werden, spielt die Zuverlässigkeit des „Fullfillments“ – so heißt das im Internet-Neudeutschen – eine entscheidende Rolle. Die Eisenbahn hat dagegen ihre ökonomischen und ökologischen Stärken in der massenhaften Bündelung von Verkehrsströmen über lange Strecken. Der Markt bewegt sich aber aus den von mir geschilderten Gründen nicht in die Domänen der Schiene.

In Deutschland ist die ständige Zunahme des Lkw-Verkehrs zusätzlich aus der geografischen Lage heraus zu begründen, die uns zum Haupttransitland in Europa macht. Die Erweiterung der Europäischen Union und damit der Beitritt insbesondere unserer unmittelbaren Nachbarn Polen und Tschechien wird zu einem weiteren Anwachsen der Güterströme führen. Alle Prognosen zeigen, dass der anwachsende Güterstrom zu einem weiteren drastischen Wachstum des Lkw-Verkehrs auf deutschen Straßen führen wird, ganz egal, welche Verkehrspolitik betrieben wird. Die Schiene wird – je nach Prognosestudie – nur zwischen 0 und 30 % des Verkehrswachstums auf der Straße übernehmen können. Dafür wird der Staat sehr tief in die Tasche greifen müssen, weil die Schieneninfrastruktur – so das DIW – etwa sechsmal so teuer ist wie die Straße.

Eine von Bundesverkehrsministerium eingesetzte Sachverständigenkommission unter Leitung des früheren Güterverkehrs-Chefs der Deutschen Bundesbahn, Pällmann, konnte deshalb auch nicht anders, als mit Illusionen aufzuräumen. Pällmann, jeglicher Protektion des LKW-Verkehrs unverdächtig, stellte in seinem Bericht vom September 2000 klar, dass das Ausmaß der Verlagerungsmöglichkeiten erheblich überschätzt werde. Selbst wenn die Verlagerung des *Zuwachses* der Straßengüterverkehrsleistungen nur eines Jahres erreicht werden könnte, würde die Bahn in den Hauptverkehrskorridoren an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen. Wir kommen damit zur „Lebenslüge“ deutscher Verkehrspolitik, die diese Realität lange Zeit zu verdrängen sucht. Fazit bleibt: Wir werden also mit dem Lkw auf unseren Straßen und dem dargestellten Zuwachs leben müssen, ob wir das nun gut finden oder nicht.

Angesichts des steigenden Verkehrsaufkommens ist es nicht verwunderlich, wenn auch die Lkw-Unfallzahlen angestiegen sind, und zwar bei Unfällen mit Personenschäden um rund 10 Prozent zwischen 1994 und 1999. Gleichwohl wage ich die These, dass der Lkw ein vergleichsweise sicheres Verkehrsmittel ist. Leider gibt die neueste Entwicklung Anlass zur Sorge. Die Unfallschwere, gemessen an der Fahrleistung und der Zahl der Getöteten sowie der Schwerverletzten ging noch zwischen 1994 und 1998 kontinuierlich zurück. Doch dann knickte dieser positive Trend im Jahr 1999 deutlich ein. Derzeit ist nicht mit Gewissheit feststellbar, ob dieser Einbruch nur ein „statistischer“ Ausreißer war oder ob sich eine Trendwende zum Schlechteren darstellt. Auch wenn die bislang veröffentlichten Eckdaten der Unfallentwicklung im Jahr 2000 eine leichte Besserung signalisieren, ist ein Handlungsbedarf aus Sicht des Güterkraftverkehrsgewerbes doch gegeben. Der durch die Liberalisierung der Verkehrsmärkte politisch gewollte Wettbewerbsdruck hat zu einem bisher nicht gekannten Preis- und Kostendruck geführt, der seine Rückwirkungen im Straßenverkehrsgeschehen deutlich werden lässt. Wenn sich die Reaktion des Staates nur auf Sanktionen gegen einzelne Unfallverursacher und die Fahrzeughalter beschränken sollte, wird die Wurzel des Übels jedenfalls nicht zu tilgen sein. Hier sind andere Mittel gefragt, um zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Märkte zu gelangen. Erste Schritte werden seitens der Bundesregierung mit unserer vollen Unterstützung unternommen, um die schlimmsten Auswüchse des sozialen Dumpings und illegaler Marktpraktiken anzugehen. Nur so kann funktionsloser Wettbewerb beseitigt werden, der nach den jüngsten Unfallziffern auch ein Sicherheitsproblem werden könnte.

Trotz des beklagenswerten Anstiegs der durch Lkw-Unfälle im Jahr 1999 verursachten Personenschäden ist die Entwicklung seit 1994 unter dem Strich immer noch positiv. Legt man die Verkehrsleistung des Lkw auf die Zahl der bei Lkw-Unfällen Getöteten oder Schwerverletzte um, so zeigen sich nach

den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes deutlich rückläufige Tendenzen. Bei einem Zuwachs an Fahrleistungen in der Zeit von 1994 bis 1999 von über 20 % sank die Zahl der bei Lkw-Unfällen Schwerverletzten um 8,7 %, die der Getöteten sogar um 14,5 %. Das ist uns im BGL zu wenig, aber wir sind nicht für die Rahmenbedingungen der Märkte verantwortlich. Wir können uns nur warnend in der Diskussion um den Verbrauchernutzen einer falsch verstandenen Deregulierung zu Wort melden. Uns ist klar, dass Lkw-Unfälle spektakuläre Bilder bieten, die in den Medien in steter Regelmäßigkeit anzutreffen sind. Als Spitzenverband des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes dürfen und wollen wir deshalb nicht nachlassen, die Verkehrssicherheit des Lkw immer weiter anzuheben und auf die Fahrer und die Halter im Rahmen unserer Möglichkeiten einzuwirken. Bei diesem Bemühen müssen alle an einem Strang ziehen und für einen funktionierenden Markt- und Sanktionsmechanismus sorgen, der schwarzen Schafen mit Dumpingpraktiken den Freiraum nimmt.

Szenenwechsel: Ein wichtiger Faktor für den Standort Deutschland ist seine Infrastruktur. Seit Jahren wird der Erhalt und Ausbau dieser Infrastruktur in sträflicher Weise vernachlässigt. Insbesondere das Fernstraßennetz wird seit Jahren auf Verschleiß gefahren. Dies wird belegt durch Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) über den Modernitätsgrad der Verkehrswege. Von einer Hochphase zur Mitte der Siebziger Jahre sinkt dieser Indikator für den Verkehrsträger Straße kontinuierlich ab mit der Folge, dass der aufgestaute Erhaltungsaufwand stetig steigt. Die ohnehin bescheidenen Planungsvorgaben nach dem Verkehrswegeplan sind finanziell völlig unterdeckt.

Dem Lkw-Verkehr wird in diesem Zusammenhang vielfach unterstellt, er trage zwar wesentlich zum schlechten Zustand des Straßennetzes bei, komme aber nur unzureichend für die Instandhaltungskosten auf. Tatsache ist hingegen: Der Lkw trägt bereits heute über Sonderabgaben des Kraftverkehrs seine Wegekosten in vollem Umfang, jedenfalls soweit er mit einem deutschen Kennzeichen ausgestattet ist. Eine deutliche Schiefelage wird erkennbar, wenn die Beteiligung gebietsfremder Lkw an den Wegekosten in Deutschland einer näheren Untersuchung unterzogen wird. Kraftfahrzeugsteuer fällt für Gebietsfremde nicht an, und die Mineralölsteuer wird legal dadurch umgangen, dass das Transitland Deutschland mit vollen Tanks durchquert wird. Die Teilhabe dieser Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Verkehr an den Straßenschäden ist unbestreitbar, wenngleich eine angemessene Anlastung der Wegekosten im bisher steuerfinanzierten Straßenbau nicht gegeben ist. Dieser Zustand muss dringend angepasst werden. Der Weg ist naheliegend und heißt: Umfinanzierung der Straßenbaulasten von der Steuer- und Abgabenfinanzierung auf kilometerabhängige Nutzungsge-

bühren, die unabhängig von der Herkunft des Fahrzeugs anfallen. Hierdurch kann ein echter Fortschritt in der Harmonisierung der Wettbewerbsverhältnisse bewirkt werden, und die Finanzierung der erforderlichen Infrastruktur wird aus den Haushaltszwängen herausgelöst. Die Grundbedingung lautet allerdings: Der Nutzungsgebühr muss die Bereitstellung einer hinreichenden Infrastruktur gegenüberstehen. Ein ausreichend finanziertes Anti-Stau-Programm und Ausbauprogramm ist überfällig, um nicht zuletzt eine immer bedeutendere Quelle von Unfallrisiken zu schließen. Am Rande sei noch notiert, dass die Umstellung von einer Steuerfinanzierung auf Gebührenmodelle nicht „on top“ auf bestehende Lasten erfolgen darf, sondern ein echter Harmonisierungsausgleich zu erfolgen hat.

Das Autobahnnetz hatte am 1.1.1999 eine Gesamtlänge von 11.427 Kilometer, übrigens nur 551 Kilometer mehr als 1991. Ende November bestanden auf diesem Netz 181 Baustellen mit einer Dauer von mehr als einer Woche. Rein rechnerisch stoßen Sie alle 63 km auf eine Baustelle. Dies wiederum bedeutet in jedem Fall Geschwindigkeitsreduktionen und Fahrbahnverengungen; damit sind die Voraussetzungen geschaffen für die Staubildung und für Unfallgefahren, insbesondere für Auffahrunfälle. Der Zustand des Fernstraßennetzes ist so, dass sogar der Deutsche Verkehrssicherheitsrat darin schon eine ernste Gefahr für die Verkehrssicherheit sieht. Für den Lkw-Verkehr ergeben sich enorme Zeitverluste, die trotz aller Bemühungen, Fahrzeuge zeitelastischer zu disponieren, längst nicht immer aufgefangen werden können. Für unsere Fahrer bedeuten Standzeiten im Stau Hektik, psychischer und physischer Stress. Alles Faktoren, die kaum die Verkehrssicherheit fördern. Als Dienstleister der Wirtschaft müssen wir uns an den Wünschen unserer Kunden orientieren, und dies bedeutet nun einmal, dass die Ladung beim Empfänger möglichst pünktlich ankommen soll. Während der im Stau verbrachten Zeit läuft die Tachoscheibe weiter, und wenn die vorgeschriebenen Ruhezeiten angesagt sind, muss der Fahrer häufig und zunehmend häufiger feststellen, dass die Rast- und Ruheplätze überfüllt sind. Auch in diesem Bereich ist die Infrastruktur in starkem Maße überlastet und damit unzureichend.

Die Autobahnpolizei Köln hat nach einer systematischen Untersuchung aller Verkehrsunfälle mit LKW-Beteiligung festgestellt, dass sich die überwiegende Anzahl dieser Unfälle vor oder nach einem Stau ereignet hat. Diese Aussage mag nur lokal begrenzt zutreffend sein und nicht für eine Verallgemeinerung taugen. Sie bestätigt aber doch die These, dass ein Anti-Stau-Programm auch ein Programm zur Beseitigung von Unfallschwerpunkten darstellt. Die Erkenntnisse der Autobahnpolizei Köln ist uns im Zuge einer sogenannten Ordnungspartnerschaft zugänglich gemacht worden. Mit diesen Ordnungspartnerschaften wird ein neuer Ansatz verfolgt, indem Polizei-

behörden, die Berufsgenossenschaft, Überwachungsbehörden und -organisationen sowie die Verbände des Straßengüterverkehrsgewerbes zusammenwirken. Auf regionaler Ebene werden aus den gemeinsam gewonnenen Erkenntnissen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit durchgeführt. Dabei werden wichtige Gefahrenquellen angepackt, wie in dem vorgenannten Beispiel die Themen Abstand und Geschwindigkeit.

Verkehrssicherheit „lebt“ neben infrastrukturellen Verbesserungen vor allem durch betriebliche Maßnahmen in Verbindung mit Fahrerschulungen. Eine Botschaft ist dabei ganz entscheidend: Nur ein sicherer Transport ist auch ein wirtschaftlicher. Unter dieser Überschrift steht ein Verkehrssicherheits- und Qualitätsmanagement-Programm des BGL, das messbar und nachhaltig den Unternehmenserfolg steigert und praktisch „automatisch“ Verkehrssicherheit und Umweltschutz stärkt.

Eine wichtige Hilfestellung, die der Bundesverband zur Umsetzung dieser Botschaft auf den Weg gebracht hat, ist das Programm „Mehr Sicherheit. Weniger Kosten“, das in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat erarbeitet worden ist. Damit soll die Unternehmenschaft motiviert werden, sich der Verkehrssicherheit in ihrem Unternehmen verstärkt anzunehmen. Sie soll erkennen, dass sich Qualitätsziele mit Sicherheitszielen voll decken und dass es sich lohnt, das Thema Sicherheit in den betrieblichen Alltag zu integrieren. Das Konzept ist darauf angelegt, alle Mitarbeiter, vom Unternehmer über die Disponenten bis hin zum Fahrer, einzubeziehen, um aus einem Gesamtkonzept heraus die Sicherheitsprobleme in einem Transportunternehmen zu lösen.

Gleichzeitig wurde das BGL-Qualitätssiegel für Güterkraftverkehr und Logistik eingeführt. Dieses Projekt zielt darauf ab, das Qualitätsprofil gut geführter Transportunternehmen und Kraftwagenspeditionen zu definieren und die Abläufe im eigenen Unternehmen unter Qualitätsgesichtspunkten zu verbessern. Qualität schließt im Straßengüterverkehr vor allem die Sicherheit mit ein. Qualität geht zwar darüber hinaus, aber mit einem Defizit an Sicherheit bleibt die Qualität in jeden Falle auf der Strecke. Im heiß umkämpften Transportmarkt werden langfristig nur diejenigen Firmen überlebensfähig bleiben, die der Qualität ihrer Dienstleistung und damit der Sicherheit Priorität einräumen und dadurch ihre Marktchancen erhalten.

Der BGL fühlt sich nicht nur für die Sicherheit des Lkw im allgemeinen Verkehrsgeschehen mit verantwortlich, sondern auch für die Sicherheit der dem Transportunternehmer anvertrauten Ladung. Ladungssicherheit ist ein Dauerprojekt, das sich der Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V. ganz oben auf die Fahne geschrieben hat. Gemeinsam mit der Berufsgenossenschaft für Fahrzeughaltungen haben wir ein Praxishand-

buch „Laden und Sichern“ herausgegeben, das allen beteiligten Personenkreisen einschließlich der polizeilichen Überwachung das für sie notwendige Wissen verständlich aufbereitet und für den täglichen Gebrauch zur Verfügung stellt. Das Handbuch wird sukzessive auf alle wichtigen Waren- und Marktsegmente ausgeweitet, um den unterschiedlichen Adressaten der Ladungssicherung, vom Fahrer bis zum Qualitätsbeauftragten, die jeweils benötigten Informationen zur Verfügung zu stellen.

Wenn wir über Gefahren reden, die vom Ladegut ausgehen, so kommen wir sogleich auch zur gefährlichen Ladung. In steter Regelmäßigkeit begegnet uns die Schlagzeile „Rollende Bomben“, wenn von Gefahrguttransporten auf der Straße die Rede ist. Was damit suggeriert werden soll, ist statistisch unhaltbar. Die Schlagzeile selbst ist vom Ansatz her falsch. Zweckbestimmung einer Bombe ist es zu explodieren; Zweckbestimmung eines Lkw mit Gefahrgutladung ist die sichere Ankunft des Gutes beim Empfänger, wobei sicher in diesem Zusammenhang auch das Verbleiben des Gutes innerhalb der Umschließung bedeutet. Etwa 10 Millionen Lkw-Fahrten mit kennzeichnungspflichtigem Gefahrgut werden in einem Jahr auf Deutschlands Straßen durchgeführt. In 60 Fällen kam es im Jahr 1999 zu Gefahrgutaustritten. Diese Schadensquote zeigt, dass wir hohe Sicherheitsstandards haben, aber nicht nachlassen dürfen, den Nullfehler-Fall anzustreben. Die absoluten Unfallzahlen belegen im Verhältnis zu den durchgeführten Fahrten kontinuierlich rückläufige Fehler- und Schadensquoten, die uns in unseren Anstrengungen bestätigen und motivieren.

Obwohl diese Daten, Zahlen und Fakten bekannt sind oder bekannt sein sollten, vergeht kaum eine Woche, in der nicht in bestimmten Medien die gesamte Branche des Straßengüterverkehrs als verantwortungslos und profitorientiert dargestellt wird. Auch mit dieser Realität haben wir mehr schlecht als recht zu leben gelernt. Wir wissen aber auch: 450.000 hart arbeitende Menschen in diesem Gewerbebereich schaffen eine zentrale Grundlage für unser aller Wohlstand und eine hohe Lebensqualität im gesamten Land. Es ist an der Zeit, Klischees beiseite zu räumen und rationale Perspektiven zu öffnen.