Luchterhand Verlag

61. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2023

61. Deutscher Verkehrs-gerichtstag

Veröffentlichung der auf dem 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag vom 25. bis 27. Januar 2023 in Goslar gehaltenen Vorträge, Referate und erarbeiteten Empfehlungen

61. VGT 2023

Wolters Kluwer

Deutscher Verkehrsgerichtstag

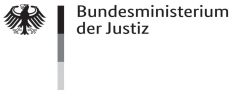
61. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2023

61. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2023

Veröffentlichung der auf dem 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag
vom 25. bis 27. Januar 2023 in Goslar gehaltenen Vorträge,
Referate und erarbeiteten Empfehlungen

Luchterhand Verlag 2024

Die Drucklegung dieser Dokumentation wurde vom Bundesministerium der Justiz unterstützt.



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Programmgestaltung des Deutschen Verkehrsgerichtstages lag in den Händen eines Vorbereitungsausschusses, dem unter Vorsitz von Herrn Prof. Dr. Ansgar Staudinger, Präsident VGT, folgende Mitglieder angehörten:

Dr. Mareike Bartkowski, Ministerialrätin
Prof. Dr. Hans-Georg Bollweg, Ministerialrat a. D.
Uwe Cremerius, Leiter Kraftfahrt Schaden
Ulrike Dronkovic, Rechtsanwältin
Maria Focken, Oberamtsanwältin
Prof. Dr. Dela-Madeleine Halecker, Rechtsanwältin
Ingo Christian Hartmann, Ministerialrat
Dr. Benno Hartung, Rechtsmediziner
Stefan Herbers, Rechtsanwalt
Felix Müller-Baumgarten, Rechtsanwalt
Isabel Mielenz, Regierungsdirektorin
Dr. Christiane Oehler, Richterin am Bundesgerichtshof
Dr. Markus Schäpe, Rechtsanwalt
Dr. Klaus Schneider, Rechtsanwalt und Notar
Gert-Jürgen Scholz, Ministerialrat a. D.
Bernd Weidig, Leitender Oberstaatsanwalt

Hamburg 2023

Herausgeber:
Deutscher Verkehrsgerichtstag
- Deutsche Akademie für Verkehrswissenschaft – e. V.
Baron-Voght-Str. 106 a * 22607 Hamburg
Telefon: 040 / 89 38 89 * Telefax: 040 / 89 32 92
Internet: www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de
e-mail: service@deutscher-verkehrsgerichtstag.de

Alle Rechte vorbehalten.

© 2024 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Wolters-Kluwer-Straße 1, 50354 Hürth.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Verlag und Autor übernehmen keine Haftung für inhaltliche oder drucktechnische Fehler.

Satz: Datagroup-Int SRL, Timisoara, Romania

Inhaltsverzeichnis

Arbeitskreise
Themen, Referenten VII

Empfehlungen
der Arbeitskreise XI

Eröffnungsansprache
des Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages
Prof. Dr. Ansgar Staudinger XVII

Begrüßungsansprache
der Oberbürgermeisterin der Stadt Goslar Urte Schwerdtner XXVII

Plenarvortrag
der Präsidentin des Verbandes der Automobilindustrie e. V. Hildegard Müller ... XXXI

Referate:
Arbeitskreis I:
Fahrzeugdaten
1. Dr. Tibor S. Pataki/Dr. Martina Vomhof 1
2. Dr. Ralf Scheibach 13
3. Marion Jungbluth 23
4. Volker Orben 33

Arbeitskreis II:
Halterhaftung bei Verkehrsverstößen: Ein Beitrag der Verkehrssicherheit?
1. Prof. Dr. Dieter Müller 41
2. Prof. Dr. Matthias Knauff 55
3. Peter Jaklin 71

Arbeitskreis III:
KI-Haftung im Straßenverkehr / Haftung beim autonomen Fahren
1. Eva Lux 81
2. Dr. Martin Stadler 93
3. Dr. Lars Entelmann 105
4. Gerhard Wagner 115

Arbeitskreis IV:
Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden
1 Prof. Dr. Dirk Looschelders 129
2. Tamás Ignácz 147
3. Rainer Wenker 159

Arbeitskreis V:
Auf der Suche nach geltenden und erforderlichen Grenzen für E-Scooter, Fahrräder & Co.
1. Prof. Dr. Brian Valerius 171

2. Dr. Klaus Borgmann 185
3. Prof. Dr. Thomas Daldrup 207
4. Nils Weber 213

Arbeitskreis VI:
Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen
1. Dipl.-Verw.-Wirt Volker Kalus 227
2. Prof. Dr. Peter Marx 233
3. Dipl.-Med. Ingrid Dänschel 237
4. Dr. iur. Michael Pießkalla 239

Arbeitskreis VII:
Fahrtenbuchauflage – Halterhaftung durch die Hintertür
1. Prof. Dr. Johannes Hellermann 245
2. Wolfgang Juris 253
3. Michael Proca 261

Arbeitskreis VIII:
Der schmale Grat zwischen Fehler und Verstoß im Luftverkehr (»Just Culture«)
1. Sebastian Kloth 265
2. Andreas Korb 271
3. Corinna Bleienheuft 275
4. Raimund Kamp 283

Die Anzahl der erfassten Teilnehmer am 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2023 betrug 1620.

Sie gliederten sich nach Gruppen wie folgt auf:

Rechtsanwälte	655	Fahrlehrer	45
Versicherer	206	Medienvertreter	44
Polizei	143	Richter	42
Sonstige	113	Industrie	30
Automobilclub/Verkehrswacht	110	Staatsanwälte	17
Mediziner/Psych./Uni	50	Amtsanwälte	18
TÜV / Dekra / SV	81	Berufsgenossenschaft	2
Verwaltung	63	Schifffahrt	1

Arbeitskreise, Themen, Referenten

AK I:	**Fahrzeugdaten** – Datensammlung durch moderne Kraftfahrzeuge und ihre Verwendung – Daten- und Verbraucherschutz bei Verwertung von Fahrzeugdaten – Grenzübergreifende Nutzung von Fahrzeugdaten aus polizeilicher Sicht
Leitung	Dr. Hans-Joseph Scholten, Rechtsanwalt
Referent	Dr. Tibor S. Pataki, M. Jur (Oxford), Rechtsanwalt
Referent	Dr. Ralf Scheibach, LL.M., Leiter Abteilung Recht und Compliance
Referentin	Marion Jungbluth, Leiterin Team Mobilität und Reisen
Referent	Dipl.-Verw.-Wirt Volker Orben, Polizeioberrat, Präsident ROADPOL e.V., Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
AK II:	**Halterhaftung bei Verkehrsverstößen: Ein Beitrag der Verkehrssicherheit?** – Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen sowie aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene – Praxis und Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten – Lösungsansätze für Deutschland
Leitung	Prof. Dr. Michael Brenner, Friedrich-Schiller-Universität, Jena
Referent	Prof. Dr. Dieter Müller, Hochschule der Sächsischen Polizei Studienbereich
Referent	Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., Friedrich-Schiller-Universität, Jena
Referent	Peter Jaklin, Rechtsanwalt, ADAC e. V., München
AK III	**KI-Haftung im Straßenverkehr/ Haftung bei autonomem Fahren** – Nationale Gesetze; Vorschläge von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament
Leitung	Prof. Dr. Hans-Georg Bollweg, Ministerialrat
Referentin	Eva Lux, Ministerialrätin
Referent	Dr. Martin Stadler, Leiter Versicherungsrecht, Allianz Versicherungs-AG, München
Referent	Dr. Lars Entelmann, LL.M. (LSE), Leiter des Referats I B 7, BM der Justiz, Berlin
Referent	Prof. Dr. Gerhard Wagner, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin
AK IV:	**Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden** – 130 %-Rechtsprechung (noch) zeitgemäß? – Überprüfungsrecht versus Werkstattrisiko

	– Prozessuale Durchsetzung
Leitung	Dr. Oliver Klein, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
Referent	Prof. Dr. Dirk Looschelders, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung sowie Privatversicherungsrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Referent	Tamás Ignácz, Fachanwalt für Verkehrsrecht, Rostock
Referent	Rainer Wenker, Ass. jur., Kraftfahrt / Haftpflicht Personenschaden Spezial, Provinzial Versicherung AG, Münster
AK V:	**Auf der Suche nach geltenden und erforderlichen Grenzen für E-Scooter, Fahrräder & Co.**
	– Übertragbarkeit der 1,1-Promille-Grenze
	– Anwendbarkeit der Regelvermutung gemäß § 69 II StGB
	– behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge
	– polizeiliches Lagebild
Leitung	Prof. Dr. Walter Eichendorf, Präsident des Deutschen Verkehrssicherheitsrates e.V.
Referent	Prof. Dr. Brian Valerius, Lehrstuhl für Künstliche Intelligenz im Strafrecht, Universität Passau
Referent	Dr. Klaus Borgmann, Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München
Referent	Prof. Dr. Thomas Daldrup, Institut für Rechtsmedizin, Universitätsklinikum Düsseldorf
Referent	Nils Weber, PHK, Verkehrsdezernent, Polizeidirektion Hannover
AK VI:	**Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen**
	– ärztliche Meldepflicht versus ärztliche Schweigepflicht
	– Wo endet die Fahrsicherheit und wo beginnt die Fahreignung?
	– Arzt-Patienten-Beziehung
Leitung	Prof. Dr. Dr. Reinhard Dettmeyer, Direktor des Instituts für Rechtsmedizin
Referent	Dipl.-Verw.-Wirt Volker Kalus, ehem. Leiter einer Fahrerlaubnisbehörde
Referent	Prof. Dr. Peter Marx, ehem. Direktor der Klinik für Neurologie
Referentin	Dipl.-Med. Ingrid Dänschel, Ehrenvorsitzende und Fortbildungsbeauftragte Sächsischer Hausärztinnen- und Hausärzteverband e.V., Lunzenau
Referent	Dr. iur. Michael Pießkalla (LL.M. Eur.), Rechtsanwalt, München
AK VII:	**Fahrtenbuchauflage – Halterhaftung durch die Hintertür**
	– Fahrtenbuchauflage zwischen präventivem Zweck und repressiver Wirkung

	– Ermessen – und was Behörden und Gerichte daraus machen (können)
	– Grenzen der Zumutbarkeit?
Leitung	Christian Reinicke, Rechtsanwalt und Notar, Präsident des ADAC e. V., München
Referent	Prof. Dr. Johannes Hellermann, Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft
Referent	Wolfgang Juris, Verw.-Wirt, Köln
Referent	Michael Proca, Fachanwalt für Straf- und Verkehrsrecht, Neuwied
AK VIII:	**Der schmale Grat zwischen Fehler und Verstoß im Luftverkehr (»Just Culture«)**
	– Umgang mit Fehlern in der Luftfahrt – Ist das deutsche Recht up to date?
	– Warum Fehler für die Verbesserung der Flugsicherheit auch gut sein können
	– Stehen Flugsicherheit und Strafverfolgungsinteresse tatsächlich im Widerspruch?
Leitung	Birgit Heß, Leitende Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Kiel
Referent	Sebastian Kloth, Arbeitsgruppenleiter Accident Analysis and Preventio, Vereinigung Cockpit (Frankfurt a.M.)
Referent	Andreas Korb, Brigadegeneral, General Flugsicherheit in der Bundeswehr, Luftfahrtamt der Bundeswehr, Köln
Referentin	Corinna Bleienheuft, Syndikusrechtsanwältin, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung
Referent	Raimund Kamp, Ministerialrat, Leiter des Referates LF 18 (Luftfahrtpersonal, Luftfahrttechnik, Flugbetrieb, Luftverkehrssicherheit, LBA), BMDV, Bonn

EMPFEHLUNGEN DER ARBEITSKREISE

Arbeitskreis I
Fahrzeugdaten

1. Der Arbeitskreis begrüßt das Ziel des EU Data Acts, die Daten vernetzter Produkte Verbrauchern und Unternehmen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen und damit die Innovation und den fairen Wettbewerb zu ermöglichen.
2. Der Zugang zu den Fahrzeugdaten bedarf allerdings unverzüglich einer sektorspezifischen Lösung auf EU-Ebene.
3. Die Bundesregierung wird aufgefordert, ein Konzept vorzulegen, das den technischen Zugang zu den Fahrzeugdaten für die Nutzenden sowie berechtigte Dritte regelt und die Interessen von Verbrauchern, Wirtschaft, Forschung und Öffentlichkeit angemessen berücksichtigt. Der Arbeitskreis empfiehlt den exklusiven technischen Zugriff der Hersteller auf die Fahrzeugdaten in ein anderes Modell zu überführen (z. B. Treuhänderlösung, SOTP), bei dem der Hersteller gleichberechtigt wie andere Dritte behandelt wird.
4. Über die Freigabe der Fahrzeugdaten muss grundsätzlich der Datengenerierende entscheiden können (Datenhoheit). Die Regelung muss den fairen Wettbewerb, Innovation und die Wahlfreiheit von Fahrzeugnutzenden sicherstellen. Dazu ist u.a. eine Standardisierung der Daten und des Datenzugriffs vorzunehmen, mit der die Datenverwendung ermöglicht wird. Dabei sind Datenschutz, Datensicherheit und Sicherheit im Straßenverkehr Rechnung zu tragen.
5. Das Konzept hat auch sicherzustellen, dass Polizei und Justiz im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen Zugriff auf Fahrzeugdaten gewährt wird.
6. Der Arbeitskreis empfiehlt, die General Safety Regulation (EU 2019/2144) zeitnah anzupassen, dass der Event-Data-Recorder auch Standort, Datum und Uhrzeit nebst Zeitzone für die Durchführung von Unfallanalysen speichert.

Arbeitskreis II
Halterhaftung bei Verkehrsverstößen: Ein Beitrag der Verkehrssicherheit?

1. Der Arbeitskreis stellt fest, dass der verfassungsrechtliche Rahmen in Deutschland angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Einfüh-

rung einer umfassenden Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße entgegensteht. Auch durch Europarecht kann eine solche jedenfalls für Deutschland nicht begründet werden.
2. Am Erfordernis der Fahrerermittlung ist festzuhalten, da dies ganz wesentlich der Verkehrssicherheit dient.
3. Um die Ermittlung des verantwortlichen Fahrers besser gewährleisten zu können, empfiehlt der Arbeitskreis eine Verlängerung der Verfolgungsverjährungsfrist bei Verstößen nach § 24 StVG von drei auf sechs Monate.
4. Zugleich anerkennt der Arbeitskreis, dass das derzeitige System der ausschließlichen Fahrerverantwortlichkeit den praktischen Erfordernissen nicht vollumfänglich genügt.
5. Um Defizite für den Fall zu minimieren, dass der Fahrer nicht ermittelt werden kann, fordert der Arbeitskreis den Gesetzgeber auf, die Einführung einer Halterverantwortlichkeit im Verwarnungsbereich mit Exkulpationsmöglichkeit (z. B. Fahrerbenennung) zu prüfen.
6. Darüber hinaus ist die Einführung einer bußgeldbewehrten Fahrerbenennungspflicht durch den Halter in Betracht zu ziehen, zumindest aber die Verpflichtung des Fahrzeughalters zur Tragung der tatsächlich anfallenden Kosten des Verwaltungsverfahrens auch im fließenden Verkehr (analog § 25a StVG).

Arbeitskreis III
KI-Haftung im Straßenverkehr/Haftung beim autonomen Fahren

1. Die in Deutschland geltende Gefährdungshaftung des Kraftfahrzeughalters ist technikneutral und erfasst daher sowohl konventionell als auch durch KI gesteuerte Kraftfahrzeuge. Deshalb ist der zunehmende Betrieb autonomer Kraftfahrzeuge kein Anlass, die bewährte Halterhaftung aufzugeben oder zu ändern. Sie sollte vielmehr zum Schutz des Geschädigten unbedingt beibehalten werden, der so auf einfachem Weg den Halter des gegnerischen Kraftfahrzeugs und dessen Pflichtversicherer auf Schadensersatz in Anspruch nehmen kann. Die von der EU-Kommission in Aussicht genommene Richtlinie über KI-Haftung wird für die deutsche Verkehrsunfallhaftung keine Bedeutung erlangen.
2. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Anpassung der Produkthaftungsrichtlinie an digitale Produkte wird grundsätzlich unterstützt: Je mehr Einfluss der Hersteller auf die Steuerung des Kraftfahrzeugs gewinnt, desto stärker rückt die Produkthaftung als Regressinstrument des Kfz-Haftpflichtversicherers in den Fokus. Denn nicht mehr Fahrfehler, sondern vor allem Produktfehler des Kraftfahrzeugs werden dann Ursache von Unfällen sein.
3. Es wird empfohlen, den Anwendungsbereich der Produkthaftung so zu erweitern, dass auch beruflich genutzte Gegenstände einbezogen und Unternehmen als Geschädigte anerkannt werden.

4. Wenn sich in ferner Zukunft autonome Kraftfahrzeuge im Verkehr durchgesetzt haben und Unfälle so selten geworden sind, dass die vom Kraftfahrzeug ausgehende Gefahr keine Halterhaftung mehr rechtfertigt, wird man einen gesetzlichen Übergang von der Halterhaftung zur Produkthaftung des Herstellers überlegen können. Die Realisierung dieser Produkthaftung darf dann für den Geschädigten nicht schwieriger als bei der heutigen Halterhaftung sein.

Arbeitskreis IV
Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden

1. Der Arbeitskreis hält das in der Rechtsprechung zum Reparaturkostenersatz entwickelte 4-Stufen-Modell grundsätzlich für sachgerecht. Dies gilt auch für die sog. 130-%-Rechtsprechung (3. Stufe), wonach der Geschädigte sein Fahrzeug auch dann reparieren lassen darf, wenn die Reparaturkosten den Wiederbeschaffungswert des Fahrzeugs bis zu 30 % übersteigen. Hierdurch wird ein gerechter Ausgleich zwischen den Interessen des Geschädigten und des Schädigers bzw. dahinterstehenden Haftpflichtversicherers erreicht. Insbesondere wird vermieden, dass der Geschädigte mit Schwierigkeiten und Risiken konfrontiert ist, die mit der Ersatzbeschaffung verbunden sind.
2. Dem Risiko eines Missbrauchs der 130-%-Rechtsprechung ist im Einzelfall Rechnung zu tragen.
3. Dem Schädiger/Haftpflichtversicherer steht grundsätzlich ein Überprüfungsrecht hinsichtlich der vom Geschädigten geltend gemachten Schadensersatzansprüche zu.
4. Der Schädiger/Haftpflichtversicherer hat jedoch das Werkstatt- und Prognoserisiko zu tragen. Ein eventueller Streit über die Höhe der Reparaturkosten ist im Verhältnis zwischen Schädiger und Werkstatt bzw. Sachverständigem auszutragen. Sofern den Geschädigten kein Auswahl- oder Überwachungsverschulden trifft, kann sein Schadensersatzanspruch daher nicht wegen einer möglicherweise überhöhten Reparaturrechnung gekürzt werden. Der Geschädigte hat in der Regel eventuelle Ansprüche gegenüber der Werkstatt bzw. dem Sachverständigen abzutreten.

Arbeitskreis V
Auf der Suche nach geltenden und erforderlichen Grenzen für E-Scooter, Fahrräder & Co.

Die Teilnahme am Straßenverkehr mit jeder Art von Fahrzeugen und der Konsum berauschender Mittel sollten strikt getrennt werden.

1. Der Arbeitskreis empfiehlt, die Alkohol-Grenzwerte für E-Scooter von 0,5-Promille (Ordnungswidrigkeit) und 1,1-Promille (Straftat) beizubehalten. Dafür spricht insbesondere das festgestellte Fahrverhalten und Unfallgeschehen beim Führen von E-Scootern unter Alkoholeinfluss.

2. Es wird begrüßt, dass Verleiher von E-Scootern auf eine korrekte und verkehrssichere Nutzung, insbesondere ohne Einfluss berauschender Mittel, nachdrücklich hinwirken. Darüber hinaus wird eine enge Zusammenarbeit zwischen Verleihunternehmen und Polizeibehörden sowie weiteren Partnern der Verkehrssicherheitsarbeit zur Unfallprävention empfohlen. In die Unfallpräventionsarbeit sind die privaten E-Scooter-Nutzer einzubeziehen.
3. Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber, § 69 Abs. 2 StGB dahingehend zu ändern, dass die Regelvermutung für eine Entziehung der Fahrerlaubnis bei einer Trunkenheitsfahrt (§ 316 StGB) mit einem fahrerlaubnisfreien Elektrokleinstfahrzeug (z. B. E-Scooter) nicht greift; er hält die Verhängung eines Fahrverbotes (§ 44 StGB) grundsätzlich für ausreichend. Es bleibt Aufgabe der Fahrerlaubnisbehörde, die Fahreignung nach Maßgabe des geltenden Rechts in diesen Fällen zu prüfen.
4. Die Anforderungen an die Fahreignung für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge und die möglichen Maßnahmen der Fahrerlaubnisbehörde bei Ungeeignetheit sind nicht hinreichend klar geregelt. Der Arbeitskreis schließt sich der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 4. Dezember 2020 (3 C 5.20) an, der Gesetz- und Verordnungsgeber möge hier für Klarheit sorgen.

Arbeitskreis VI
Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen?

Ärztinnen und Ärzte sind verantwortungsvoll eingebunden in die Beratung möglicherweise fahrungeeigneter Patienten. Sie sind regelmäßig die ersten Ansprechpartner bei Fragen zur Fahreignung. Insbesondere ein intaktes Arzt-Patienten-Verhältnis ist notwendig, damit sich Patienten vertrauensvoll mitteilen können.

1. Der Arbeitskreis lehnt eine ärztliche Meldepflicht fahrungeeigneter Personen ab.
2. Bei begründetem Verdacht auf fehlende Fahreignung und nach Ausschöpfung therapeutischer und beratender Optionen soll eine Mitteilung an die Fahrerlaubnisbehörde zulässig sein.
3. Es wird empfohlen, die medizinischen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen behandelnde Ärztinnen und Ärzte Kenntnisse an Behörden weitergeben dürfen, zu präzisieren. Dies dient der Rechtssicherheit.
4. Es wird festgestellt, dass in verkehrsmedizinischer Hinsicht ein erheblicher ärztlicher Aus-, Fort- und Weiterbildungsbedarf besteht.
5. Vorrangig sollen jedoch niederschwellige Angebote zum Erhalt der Fahreignung und zu alternativer Mobilität in größerem Umfang etabliert und beworben werden.

Arbeitskreis VII
Fahrtenbuchauflage – Halterhaftung durch die Hintertür

1. Der Arbeitskreis empfiehlt eine Änderung des § 31a Abs. 1 StVZO durch den Verordnungsgeber.
2. Der Arbeitskreis schlägt einvernehmlich vor, bindend bei erstmaligem punkterelevantem Verstoß dem Fahrzeughalter die Führung eines Fahrtenbuchs anzudrohen, wenn der Verantwortliche trotz der gebotenen Ermittlungen nicht festgestellt werden konnte. Im Wiederholungsfall kann binnen 15 Monaten ab dem Tattag des zur Androhung führenden Verstoßes eine Fahrtenbuchauflage angeordnet werden (Ermessensentscheidung). Dies soll sicherstellen, dass die derzeit regional höchst unterschiedliche Anwendung der geltenden Norm künftig zu einer einheitlichen Anwendung der Vorschrift führen wird.
3. Ergänzend sollte eine effiziente Durchführbarkeit sowie eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Fahrtenbuchauflage sichergestellt werden.

Arbeitskreis VIII
Der schmale Grat zwischen Fehler und Verstoß im Luftverkehr (»Just Culture«)

»Just Culture« und der Schutz sicherheitsrelevanter Daten im Sinne der Verordnungen (EU) Nr. 996/2010 und Nr. 376/2014 sind wesentlich zur Förderung und Verbesserung der Flugsicherheit.

1. Es sollte hinsichtlich der zunehmenden Bedeutung einer Fehlerkultur in sicherheitssensiblen Bereichen das Vertrauen in Meldesysteme geschützt werden.
2. Daher sollte im Falle des Tätigwerdens von Strafverfolgungsbehörden die Zusammenarbeit mit Luftfahrtbehörden verstärkt werden, um eine faire, gerechte und ausgewogene Beurteilung des Sachverhalts sicherzustellen. Ansprechpartner sollten wechselseitig benannt werden.
3. Darüber hinaus sollten in Ordnungswidrigkeits- oder Strafverfahren soweit nötig unverzüglich Sachverständige hinzugezogen werden.
4. Für Staatsanwälte und Richter sollten spezielle Fortbildungsmaßnahmen im Bereich Flugsicherheit angeboten werden; die Einrichtung von Sonderdezernaten wäre wünschenswert.
5. Nr. 247 Abs. 4 Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) sollte in Bezug auf
   – die Informationspflicht an die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU),
   – die Nennung der spezialgesetzlichen Grundlagen,
   – die besondere Schutzwürdigkeit von Flugsicherheitsinformationen

   und im Lichte dieser Empfehlungen geändert, beziehungsweise ergänzt werden.

Eröffnungsansprache vom Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages Prof. Dr. Ansgar Staudinger

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

nach dem runden Geburtstag im vergangenen Sommer findet der 61. Verkehrsgerichtstag in gewohnter Form wiederum im Januar statt. Letztlich handelt es sich um den ersten regulären Verkehrsgerichtstag in Präsenz zur typischen Jahreszeit nach nunmehr einer besonderen Phase der Pandemie. Der gesamte Vorstand ist hocherfreut, dass wir mit unseren vollbesetzten acht Arbeitskreisen es geschafft haben, mehr als 1.600 Personen nach Goslar zu locken. Dies ist ein großer Erfolg, nimmt man einmal die Entwicklung der Teilnehmerzahlen etwaiger anderer Kongresse aus dem vergangenen Jahr in den Blick. Denn im Ergebnis ist der 61. Verkehrsgerichtstag ein solcher, der tatsächlich in reiner Präsenz und nicht in hybrider oder virtueller Form angeboten wird, und das, nachdem der vorangehende 60. Verkehrsgerichtstag erst ein halbes Jahr zurückliegt.

Im letzten halben Jahr haben wir an der Modernisierung des Verkehrsgerichtstages gearbeitet, wie sich etwa an der Tagungs-App ablesen lässt. Aufgabe war es aber ebenso, auf nachwachsende Generationen zuzugehen. Auch hier hat der Verkehrsgerichtstag seine Hausaufgaben erledigt. So fand beispielsweise zusammen mit der Oberbürgermeisterin Frau Schwerdtner eine Informationsveranstaltung am vergangenen Mittwochmorgen in dem Christan-von-Dohm-Gymnasium statt. Überdies nehmen zum ersten Mal beim Verkehrsgerichtstag über 10 Studierende auf Einladung des Verkehrsgerichtstages und der Stadt Goslar hier an der Eröffnungsveranstaltung und später an den Arbeitskreisen teil. Denn angetreten waren wir ja von unserem Vorstand mit dem Ziel, Verkehrs- und Versicherungsrecht gerade den nachkommenden Generationen von Juristinnen und Juristen schmackhaft zu machen.

Der Verkehrsgerichtstag hat Breiten-, hat Magnetwirkung. Möglicherweise ist es somit doch kein Zufall, dass dankenswerterweise »passgenau« zur Veranstaltung im Januar kurz vor Toresschluss zentrale Entscheidungen aus Luxemburg vom Europäischen Gerichtshof und insbesondere vom Bundesgerichtshof in Karlsruhe ergehen, die thematisch mit dem Verkehrsgerichtstag verknüpft sind. Illustrieren möchte ich dies an einer ersten Entscheidung vom 6.12.2022 aus der Feder des VI. Zivilsenats zur Neuausrichtung des Schockschadens (VI ZR 168/21; dazu Rahimi, jurisPR-IWR

1/2023). Von der Begründung wie vom Ergebnis dogmatisch überzeugend nimmt der erkennende VI. Zivilsenat von einem bisherigen Filter Abstand. So war es in der Vergangenheit für Angehörige, die ein Verkehrsunfallgeschehen miterleben mussten bzw. hiervon später erfuhren, notwendig, dass bei ihnen zunächst eine eigene Gesundheitsverletzung diagnostiziert wurde. Doch diese Voraussetzung genügte nicht, um beispielsweise vom Unfallverursacher bzw. seinem Haftpflichtversicherer mit Erfolg ein Schmerzensgeld zu beanspruchen. Vielmehr war nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes erforderlich, dass die Störung der gesundheitlichen Beeinträchtigung über das hinausging, was Betroffene in der Regel bei der Verletzung eines Rechtsgutes eines nahen Angehörigen empfinden. Die Angehörigen mussten letztlich »über das Normalmaß hinaus« trauern. Diese zusätzliche Hürde hat nunmehr die Revisionsinstanz in Karlsruhe zu Recht am Nikolaustag des vergangenen Jahres aufgegeben. Denn letztlich ließ sich die Differenzierung nicht rechtfertigen, weshalb bei einer unmittelbaren physischen Beeinträchtigung die Gesundheitsstörung an sich genügte, bei einer psychisch vermittelten Gesundheitsbeeinträchtigung von Angehörigen in der zweiten Reihe noch ein weiteres tatbestandliches Erfordernis hinzukommen sollte. Einmal mehr wird damit aber deutlich, dass dem Bundesgerichtshof die Gelegenheit gegeben werden muss, sich zu korrigieren. Die Revisionsinstanz ist damit abhängig von Rechtsstreitigkeiten, die im Instanzenzug bis nach Karlsruhe transportiert werden. Dementsprechend erweist es sich auch aus dem Blickwinkel der Anwaltschaft wie der Eingangs- und Berufungsinstanzen als notwendig zu erkennen, dass Recht und insbesondere auch das Richterrecht einem Wandel unterliegen kann.

Der Bundesgerichtshof verdient jedenfalls für seine Entscheidung am 6.12.2022 Lob und Anerkennung. Womöglich ist die bisherige aufgegebene Rechtsprechungslinie dadurch motiviert gewesen, dass man in der Vergangenheit die Thematik der Schockschäden mit spitzen Finger anfasste und dementsprechend vermeiden wollte, dass allzu schnell Angehörige immateriellen Schadensersatz verlangen konnten.

Am 6.12.2022 ist allerdings nun eine weitere Entscheidung des VI. Zivilsenats zum sogenannten Trauergeld bzw. zur Angehörigenentschädigung ergangen (VI ZR 73/21). Hier geht es um eine Fallgruppe, bei denen Personen keine tatbestandliche Gesundheitsbeeinträchtigung erleiden, gleichwohl einen nahen Angehörigen, zu dem sie im Zeitpunkt der Tötung ein Näheverhältnis hatten, beispielsweise durch einen Verkehrsunfall verlieren. Es geht hier also letztlich um Angehörige, die keine eigene Rechtsgutverletzung davontragen, gleichwohl eine Entschädigung für den Verlust eines nahen Angehörigen beanspruchen wollen. Die im Zentrum stehende Vorschrift, nämlich § 844 Abs. 3 BGB, ist erst im Jahr 2017 erlassen worden, insbesondere vor dem Hintergrund der damals besonders strengen Anforderungen an den Schockschaden. Die Vorschrift sollte dementsprechend eine Lücke im Schutzsystem schließen. Diese Lücke ergab sich auch vor dem Hintergrund der Rechtsvergleichung, da Deutschland besonders strikte Anforderungen aufstellte, wenn es um Ansprüche von Angehörigen im Nachgang etwa zu der Tötung eines Ehemannes oder Ehefrau bzw. Kindern ging. Die Einführung eines Trauergelds hat jedenfalls

bereits der 50. Verkehrsgerichtstag gefordert, wie wir auch im vergangenen Jahr in unserer Rückschau dargelegt haben.

Unklar war allerdings, wie die angemessene Entschädigung in § 844 Abs. 3 BGB zu beziffern sein sollte. In der damaligen Gesetzesbegründung war an einer »versteckten Stelle« eine Berechnung aufgestellt worden, mit welchem finanziellen Mehraufwand die Reform beispielsweise bei Verkehrsunfallgeschehen bestimmte Akteure, insbesondere die Haftpflichtversicherungssparte treffen würde. Man sah eine gewisse Verbindungslinie zwischen dem Trauergeld auf der einen sowie dem Schockschaden und dem daraus resultierenden Schmerzensgeld auf der anderen Seite. Nun war man hingegangen und hatte im Jahr 2017 rückschauend analysiert, welche Höhe bei einem Schmerzensgeld von Schockgeschädigten im Durchschnitt ausgeurteilt worden war. Diese Datensammlung basierte also auf Entscheidungen, die denknotwendig vor dem Jahr 2017, also in den vorangehenden Jahren ein Abbild der Rechtsprechung boten. Durch diesen Datenbefund gelangte man in der Gesetzesbegründung zum Ergebnis, dass in der Vergangenheit im Durchschnitt die Höhe des Schmerzensgeldes bei einem Schockschaden 10.000 € betraf. Daraus folgerte man in der Gesetzesbegründung, dass das Trauergeld die kleine Schwester vom großen Bruder, dem Schockschaden sei, und dementsprechend ins Verhältnis gesetzt werden müsse. Daraus leitete dann die Gesetzesbegründung ab, dass ein Trauergeld in der Regel weniger als 10.000 € betragen müsse. Klar war, dass dieses Limit von 10.000 € nie als wirklich fixe Obergrenze zu verstehen sein konnte. So las der Richter und die Richterin ja im Haupttext des Bürgerliches Gesetzbuches in § 844 Abs. 3 BGB, dass eine angemessene Entschädigung anhand der Einzelfallumstände zu beziffern sei. Es bot also letztlich die Gesetzesbegründung und die darin verankerte Zahl von 10.000 € lediglich eine Orientierungshilfe. Dies war auch die vorherrschende Ansicht im Schrifttum bzw. in den Eingangs- und Berufungsinstanzen. Nunmehr hat der Bundesgerichtshof in einer Entscheidung vom vergangenen Nikolaustag klargestellt, dass die 10.000 € in der Tat keine starre Obergrenze bilden, sondern lediglich eine Orientierungshilfe. So richtig diese Formulierung auch im Leitsatz sein mag, so bedenklich erscheint gleichwohl folgender Umstand. In der Begründung des Entscheids deutet der VI. Zivilsenat selbst an, dass die Auswertung der Judikatur im Jahr 2017, also die rückschauende Datenerhebung, möglicherweise angreifbar sei, lässt dies allerdings dahinstehen. Nun kann man allerdings vor einer Entwicklung die Augen nicht verschließen. Denn die Höhe von Schmerzensgeldern im klassischen Feld bei Körperverletzungen und Gesundheitsschäden wie auch bei Schockschäden ist in den letzten Jahren angestiegen, selbst wenn auch nur moderat. Das heißt, ein Mittelwert von 10.000 € würde sich bei einer Analyse fünf Jahre später nach Inkrafttreten der Regelung im Jahr 2023 als empirisch unzutreffend darstellen. Dementsprechend halte ich es für gefährlich, 10.000 € auch nur als Orientierungshilfe in einem Leitsatz zu adeln, was letztlich doch im Kopf der Gerichte zu einer faktischen Begrenzung bei aktuellen Anlassstreitigkeiten führen mag. Richtig ist, dass das Trauergeld in einer Verbindungslinie zum Schmerzensgeld bei einem Schockschaden steht. Nur handelt es sich um zwei unterschiedliche und selbständige Anspruchsgrundlagen, wie bereits

der Bundesgerichtshof am 8.2.2022 des vergangenen Jahres ausgeführt hat (VI ZR 3/21). Zwei unabhängige Anspruchsgrundlagen heißt nicht, dass sie nicht auch in einem systematischen Verhältnis zu sehen und Wertungswidersprüche zu vermeiden sind. Aber so dynamisch sich die Höhe des Schmerzensgeldes beim Schockschaden fortentwickelt, muss gleichlaufend auch das Trauergeld von der Höhe her Schritt halten. Zusammengefasst: Es wäre misslich, wenn eine Orientierungsmarke, die letztlich auf Urteilen aus den Jahren 2017, 2016, 2015, 2014 resultieren mag, noch fünf Jahre später für zukünftige Fälle weiterhin eine Orientierung bieten soll, obschon sich der Datensatz von Urteilen verändert hat.

Festhalten lässt sich damit, dass es nunmehr für Angehörige zumindest mit Blick auf den Schockschaden leichter geworden ist, allein gestützt auf eine medizinisch nachgewiesene Gesundheitsbeeinträchtigung ein Schmerzensgeld zu verlangen. Wenige Tage, nachdem der Bundesgerichtshof am 6.12.2022 des letzten Jahres seine Kehrtwende verlautbaren ließ, entschied am 15.12.2022 der Europäische Gerichtshof (C-577/21), dass das deutsche Modell des Schockschadens keinen europarechtlichen Bedenken ausgesetzt sei. Im konkreten Fall verlangten minderjährige Töchter eines bulgarischen Paares von einer deutschen Haftpflichtversicherung Schmerzensgeld für den Unfalltod ihrer Mutter in Deutschland. Und hier hatte der gegnerische Haftpflichtversicherer den Mädchen jeweils 5.000 € gezahlt. Der Fall gelangte von der bulgarischen Justiz aus per Vorlage an den Europäischen Gerichtshof mit der Frage, ob hier nicht möglicherweise die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungs-Richtlinie die strengen Anforderungen, welche das deutsche Recht aufstellte, verbieten würden.

Allerdings betreffen die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungs-Richtlinien bis zur jüngsten Generation nicht das Haftungsrecht, sondern behandeln lediglich die Deckung wie beispielsweise den Direktanspruch. Das Deliktsrecht und insbesondere Ansprüche von Angehörigen und deren Voraussetzungen sind nicht Regelungsgegenstand dieser Sekundärrechtsakte.

Der Europäische Gerichtshof folgerte jedenfalls in dem Vorlageverfahren zutreffend, dass weder die Kraftfahrzeughaftplichtversicherungs-Richtlinie noch andere europäische Rechtsquellen Deutschland zwingen würden, von bestimmten strengen Erfordernissen Abstand zu nehmen. Kurzum: Das deutsche Recht mag bei unseren Nachbarstaaten auf Bedenken stoßen, ja gar den dortigen ordre public als Abwehrmechanismus aktivieren, von supranationaler Warte aus geschaut erweist sich das hiesige Recht dennoch nicht als europarechtswidrig.

Der Europäische Gerichtshof musste in seinem Fall noch auf die frühere Rechtslage in Deutschland abstellen, bevor der Bundesgerichtshof die Anforderungen in seinem Entscheid vom 6.12.2022 absenkte. Das neue Modell, welches letztlich für die Angehörigen die Geltendmachung eines Schockschadens erleichtert, ist natürlich ebenso europarechtskonform wie auch das Trauergeld in § 844 Abs. 3 BGB auf keine europarechtlichen Bedenken stößt. Nicht verschließen darf man allerdings die Augen vor einem, dass letztlich das deutsche Recht vor der ausländischen Justiz teils als Verstoß gegen die dortige öffentliche Ordnung angesehen wird. Dies hat damit zu tun,

dass der Schutz der Familie in einigen Rechtsordnungen einen höheren Stellenwert genießt.

Stichwort ordre public, also öffentliche Ordnung: Auch diesbezüglich ergab sich der Zufall, dass am 7.12.2022 und mithin ein Tag nach Nikolaus nunmehr der XII. Zivilsenat (XII ZR 34/22) eine Entscheidung fällen konnte, die eine Fortführung seiner Judikatur vom 28.9.2022 bedeutete (XII ZR 7/22). Es ging nämlich um die Frage, ob die Erhebung einer Straßenmaut gegenüber einem inländischen Fahrzeugvermieter als Halter gegen die deutsche öffentliche Ordnung verstoßen konnte. Als Argument war beispielsweise vom Landgericht München angeführt worden, ein Fundamentalprinzip bestehe im deutschen Recht darin, dass es keine Verträge zulasten Dritter geben dürfe. Fahre nun aber ein Mieter mit einem Fahrzeug von Deutschland aus in Ungarn über eine dort mautpflichtige Straße und begründe ein Nutzungsverhältnis, so könne letztlich für die Maut nicht der Fahrzeugvermieter und Halter in Deutschland in Anspruch genommen werden. Andernfalls würde die Begründung des Nutzungsverhältnisses einen Vertrag zulasten Dritter bedeuten. Das Landgericht München (Urteil vom 4.2.2021 – 31 S 10317/20; ablehnend Staudinger/Scharnetzki, DAR 2021, 191 ff.) sah zudem einen Verstoß gegen die deutsche öffentliche Ordnung darin, dass die geltend gemachte Forderung von der Betreiberfirma der mautpflichtigen Straße mittlerweile angewachsen war. Denn die Nicht-Entrichtung der Maut löste als Folge eine erhöhte Maut, die verweigerte Zahlung des Autovermieters und Halters wiederum weitere Zinsen und Erhöhungen aus. Aber auch dieser Umstand wie der erst genannte führten aus dem Blickwinkel des XII. Zivilsenates überzeugend zu keinem odre-public-Verstoß. Gerade mit Blick auf die bei dem diesjährigen Verkehrsgerichtstag anstehende Diskussion der Halterhaftung ist zu vermerken, dass man genauer hinsehen muss, ob und inwieweit deutsche zivilrechtliche Grundsätze wirklich zu Fundamentalprinzipien mit Verfassungsrang zählen und es rechtfertigen, Ergebnisse ausländischer Rechtssätze mit Hilfe des ordre-public-Vorbehalts als Notbremse abzuwehren. Jedenfalls ist dankenswerterweise durch die Entscheidung des XII. Zivilsenates klargestellt, dass Autovermieter und Halter in Anspruch genommen werden können, falls ihre Kunden und Kundinnen im Ausland Parkflächen nutzen wie in Kroatien, ohne die Parkgebühr zu entrichten, bzw. in Ungarn mautpflichtige Straßen in Anspruch nehmen, ohne die Maut zu bezahlen. Sofern das ungarische Recht eine unmittelbare Inanspruchnahme des Halters erlauben sollte, kann diesem Ergebnis das Bollwerk der inländischen öffentlichen Ordnung nicht entgegengesetzt werden.

Ein derzeit diskutiertes Thema ist die Reform des Prozessrechts. Richtig ist sicherlich, über die Streitwertgrenzen zwischen Amts- und Landgerichten nachzudenken. So hatten sich die Justizminister und -ministerinnen der Länder auf ihrer Herbstkonferenz in 2022 dafür ausgesprochen, die Zuständigkeit der Amtsgerichte zu erweitern. Letztlich soll einem Phänomen vorgebeugt werden, dass möglicherweise die Fallzahlen bei den Amtsgerichten zurückgehen, deren praktische Bedeutung schwindet, während demgegenüber die Landgerichte als Eingangsinstanz mit immer mehr Verfahren befasst werden. Aktuell besteht noch eine Wertgrenze von 5.000 €.

Die letzte Änderung geht zurück auf den 1.1.2002. Dort erfolgte indes allein eine Euro-Umstellung. Seit dem Jahr 1993 ist der Zuständigkeitsstreitwert an sich nicht mehr der Preisentwicklung in unserer Gesellschaft angepasst worden. Hier besteht in der Tat Korrekturbedarf. Dies geht einher mit der Änderung sonstiger Wertgrenzen, wie beispielsweise in Bezug auf die Berufungs- und Beschwerdewertgrenzen.

Teils ist dann allerdings Stellungnahmen überdies zu entnehmen, dass darüber nachgedacht wird, Schwerpunktgerichte zu schaffen bzw. eine Spezialisierung voranzutreiben. Auch dies ist im Ausgangspunkt zu begrüßen und lässt sich beispielsweise als positive Entwicklung derzeit schon festmachen an bestimmten Kammern bzw. Senaten bei Oberlandesgerichten bis hin zum Bundesgerichtshof etwa in Versicherungssachen. Ein solcher Ansatz erscheint im Ergebnis als Gegenstück zur Spezialisierung der Anwaltschaft mit Blick auf die Fachanwaltschaften Verkehrs- und Versicherungsrecht.

Allerdings ist Augenmaß notwendig. Wenn beispielsweise angedacht werden sollte, sämtliche Körperverletzungen aus Verkehrsunfallgeschehen streitwertunabhängig bei Amtsgerichten von der Eingangsinstanz anzusiedeln, so stößt dieser Ansatz auf erhebliche Bedenken. Zunächst möchte ich davor warnen, bei der Themenstellung in ein bestimmtes Lagerdenken zu verfallen. Wenn sich der DAV, also der Deutsche Anwaltverein kritisch gegenüber einer solchen streitwertunabhängigen Zuständigkeit bei Personenschäden aus Verkehrsunfällen vor den Amtsgerichten ausspricht, so sollte man nicht vorschnell und reflexhaft darin die Idee der Bestandswahrung sehen. Denn sicherlich gilt vor Amtsgerichten kein Anwaltszwang, womöglich ist allerdings die Kritik des DAV nicht allein davon getrieben, weiterhin im Geschäft zu bleiben. Ebenso wenig darf man den Amtsrichterinnen und -richtern unterstellen, sie seien nicht in der Lage, auch schwere oder schwerste Personenschäden aus Verkehrsunfallgeschehen zu durchdenken und derartige Streitigkeiten per Prozessvergleich konsensual oder halt durch ein Endurteil einer Lösung zuzuführen. Entscheidend muss vielmehr sein, ob sich eine solche Monopolisierung rechtfertigen lässt. Dies wirft zunächst erst einmal die Frage auf, welche Schäden aus Verkehrsstreitigkeiten erfasst sein sollten. So dürfte es sich wohl gleichermaßen um Körper- wie Gesundheitsschäden von Verkehrsunfallopfern handeln. Doch was macht denn genau einen Verkehrsunfall aus? Muss es zwingend um die Beteiligung von einem Kraftfahrzeug oder gar mehrerer gehen? Was soll gelten bei Körper- oder Gesundheitsschäden, die möglicherweise aus einem Unfall mit einem Pedelec bzw. E-Bike oder E-Scooter bzw. einem »normalen« Fahrrad resultieren? Sicherlich wird man in der Abgrenzung auch zu bedenken haben, ob letztlich Gesundheitsschäden aus Verkehrsunfallgeschehen etwa von Angehörigen einer abweichenden Beurteilung unterliegen sollen. Was ist mit Verkehrsunfällen und etwaigen Köperschäden von unmittelbar Betroffenen, sofern der Sachverhalt einen Auslandsbezug aufweist? Soll der Verkehrsunfall von Touristen im Bus eines Reiseveranstalters anders behandelt werden, nur, weil sich jener im Kontext einer Pauschalreise abspielt? Was macht einen Personenschaden bei einem Autounfall so anders als im Luftverkehr? Ein weiterer Widerspruch droht, wenn Personenschäden und Gesundheitsbeeinträchtigungen aus einer ärztlichen Behandlung

weiterhin streitwertabhängig mal vor das Amts- bzw. Landgericht gelangten, indes bei Verkehrsunfallgesehen immer streitwertunabhängig eine Amtsrichterin oder ein Amtsrichter mit dem Fall befasst würde.

Verunfallt also eine Person auf dem Weg zum Krankenhaus, gar im Krankenwagen, so wäre der Sachverhalt anders zu beurteilen, als wenn der Mensch das Krankenhaus erreichte, dort aber im Zuge einer Operation einen Körper- oder Gesundheitsschaden erleiden würde.

Im Ergebnis sollte man also tatsächlich die Streitwertgrenzen der Lebenswirklichkeit anpassen, eine Spezialisierung in Form von Schwerpunktgerichten weiterhin betreiben, wie es in Versicherungssachen bereits state-of-the-art ist. Allerdings erscheint ein Modell, streitwertunabhängig Personenschäden aus Verkehrsunfällen bei Amtsgerichten anzusiedeln, kritikwürdig. Denn ein solcher Ansatz lässt sich kaum im Tatsächlichen abgrenzen noch überzeugend legitimieren.

Schaut man nach Europa, wie wir das seit je her in meinen Eröffnungsansprachen tun, so bleibt festzuhalten, dass wir seit einem Jahr eine Schuldrechtsreform 2.0 haben, und zwar infolge der Umsetzung der Warenkauf-Richtlinie bzw. der Richtlinie über digitale Inhalte. Diese Reform hat wieder einmal dazu geführt, dass der Kundenschutz verstärkt und die Anforderungen auf der Unternehmerseite erhöht wurden. Dies betrifft beispielsweise Informationspflichten und Formerfordernisse in Autokaufverträgen. Diese Entwicklung, dass Verbraucher durch europäische Rechtsakte besser geschützt werden als zuvor nach nationalem Recht, ließ sich auch ablesen durch einen spektakulären Entscheid am 12.1.2023. Dort stellt der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Landgerichtes München überzeugend fest (C-396/21; dazu Staudinger, jurisPR-IWR 1/2023 Anm. 1), dass ein Pauschalreisetourist im Zielgebiet selbst dann eine Minderung, also eine Herabsetzung des Reisepreises verlangen darf, wenn er einen Reisemangel erleidet, der letztlich auf behördliche Anweisungen im Zielgebiet zurückgeht, die ihrerseits Corona-bedingt erfolgt waren. Denn die aktuelle Pauschalreiserichtlinie versagt dem Kunden das Recht zur Minderung nur, wenn er selbst den Umstand herbeigeführt hat. Den Reiseveranstalter entlastet demgegenüber weder der Gedanke, dass die Pandemie ein unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstand sei, noch der Ansatz, es verwirkliche sich doch lediglich ein allgemeines Lebensrisiko. Im Ergebnis erhält mithin ein Kunde von seinem Reiseveranstalter den Reisepreis anteilig zurück, wenn dieser auf der Grundlage von behördlichen Anweisungen etwa die Poolanlage schließt, der Kunde vielleicht sein Essen nicht in Buffetform im Restaurant, sondern isoliert auf dem Zimmer einnehmen musste. Für einen deutschen Juristen und eine deutsche Juristin erscheint ein solches Ergebnis deshalb angreifbar, weil insbesondere die Pandemie wie ein Fall der höheren Gewalt von außen ein Vertragsverhältnis beherrscht und nach der Idee der Störung der Geschäftsgrundlage nach § 313 BGB salomonisch zu einer hälftigen Teilung wirtschaftlicher Folgen führen dürfte, nicht aber zu einer einseitigen Belastung des Unternehmers als Veranstalter. Hier sind allerdings die Mechanismen, welche in der zweiten Pauschalreise-Richtlinie angelegt sind, gänzlich andere. Was bedeutet jetzt so eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 12.1.2023? Nun,

sicherlich für viele Veranstalter, dass sie Ansprüchen von Kunden ausgesetzt sind, die bislang keine Minderung geltend gemacht haben bzw. deren Forderungen mit dem Argument abgelehnt wurden, man könne als Reiseveranstalter ja auch nichts für die Pandemie und die dadurch ausgelösten Einschränkungen im Zielgebiet. Rückschauend heißt dies allerdings auch, um die Brücke zum Verkehrsunfall zu schlagen, dass fortan Entscheidungen viel einfacher zu fällen sind. So musste am 6.12.2016 der Bundesgerichtshof (X ZR 117/15) nach altem Pauschalreiserecht einen Sachverhalt prüfen, bei dem in einem Shuttle-Bus in der Türkei ein Ehepaar als Pauschalreisetouristen verunfallte, weil ein Geisterfahrer in den Bus gefahren war. In der Folge hatte sich das Paar im Bus verletzt und verbrachte die Urlaubstage überwiegend im Krankenhaus. Der Bundesgerichtshof bejahte damals schon nach altem Pauschalreiserecht mit viel argumentativem Aufwand das Ergebnis, dass hier der Kunde in der Obhut des deutschen Veranstalters gewesen sei und sich bei diesem Unfall kein allgemeines Lebensrisiko verwirklicht habe. Heute nach neuem Pauschalreiserecht basierend auf der zweiten Richtlinie ist diese Entscheidung immer noch richtig, aber viel einfacher zu begründen. So kommt ein Filter wie das allgemeine Lebensrisiko als Ausschlussgrund der Minderung zum Nachteil des Kunden nicht mehr in Betracht. Die Welt des Pauschalreiserechts, auch bei Flugpauschalreisen, verändert sich.

Auch der VGT unterliegt einem Wandel: So haben wir gerade im Arbeitskreis VIII zum ersten Mal das Thema des Luftverkehrs aufgegriffen und zeigen damit, dass wir uns beim Verkehrsgerichtstag nicht darauf beschränken, Mobilität allein auf der Straße in den Fokus zu stellen. Vielmehr war immer schon im Arbeitskreis VIII das Thema Schifffahrt eines, was über den Autoverkehr hinaus alternative Formen der Personen- und Güterbeförderung einschloss. Gleichwohl handelt es sich beim Verkehrsgerichtstag von seiner DNA um diejenige Veranstaltung, die sich um das Auto rankt.

Nun zum fiktiven Arbeitskreis IX und einer eigenen Empfehlung von der Bühne in der Kaiserpfalz, nicht von oben herab, sondern vielmehr gemeint als kleiner Denkanstoß.

Meine Damen und Herren, wie sich den heute vorgestellten Entscheidungen entnehmen lässt, unterliegt das Recht einem steten Wandel. Und somit bleibt es für die Anwaltschaft eine immerwährende Aufgabe, neue Rechtsprechung wie etwa des Bundesgerichtshofes vom 6.12.2022 bzw. Entscheidungen des Europäischen Gesetzgebers wie die Reform des Kauf- oder Pauschalreiserechts in den Blick zu nehmen. Tut man dies nicht und verkennt eine Korrektur des Richterrechts, übersieht gesetzgeberische Reformen, so droht Ihnen als Anwältin oder Anwalt die Haftung (OLG Hamm, Urteil vom 26.7.2022, 28 U 132/21). Je komplexer Rechtssysteme werden, weil es mehr Ebenen gibt, das europäische und das nationale Recht, Legislativakte und Richterrecht, umso höher werden die Anforderungen an die Anwaltschaft und umso größer die Haftungsfallen. Daher möchte ich mit aller Vorsicht ein Thema adressieren, was schon oft in früheren Legislaturperioden im BMJV bzw. BMJ erörtert wurde – Stichwort: Haftung für judikatives Unrecht. Während nämlich der Anwalt oder die Anwältin dem Mandanten gegenüber für eine Fehlleistung bei

vermutetem Verschulden einstehen muss aus § 280 Abs. 1 BGB, und dies bereits bei einfacher Fahrlässigkeit, wird der Richter bzw. die Richterin vor einer persönlichen Inanspruchnahme dadurch geschützt, dass nach § 839 Abs. 3 BGB lediglich im Fall einer Straftat, also einer vorsätzlichen Rechtsbeugung, der Bürger bzw. die Bürgerin zivilrechtlich Schadensersatz von dem Richter bzw. der Richterin verlangen kann. Dies ist vollkommen konsequent und richtig. Denn wie bereits im letzten Sommer in meiner Eröffnungsansprache ausgeführt, muss dem Staat daran gelegen sein, die Attraktivität der Justiz als Berufsfeld zu steigern. Ein Beruf aber, bei dem ich als Richter oder Richterin möglicherweise mit Streitwerten in Millionenhöhe befasst sein mag, wäre kaum attraktiv, wenn letztlich eine persönliche Inanspruchnahme schon bei jeder einfach fahrlässigen Fehlentscheidung drohte. Dies lässt sich auch nicht vereinbaren mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz und dem Schutz der Rechtskraft von Entscheidungen. Auf der anderen Seite leuchtet mir nicht ein, warum gleichermaßen der Staat privilegiert werden muss, und zwar im Außenverhältnis den Parteien eines Prozesses gegenüber. So haftet ein Anwalt, der die Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 6.12.2022 übersieht, keinen Schockschaden geltend macht, weil der Mandant nicht über das Normalmaß hinaus trauert, oder die Warenkauf-Richtlinie und ihre Umsetzung seit dem 1.1.2022 verkennt, und etwa für seinen Mandanten als Verbraucher nicht vollumfänglich die Rechte geltend macht. Dies gilt jedenfalls, wenn später Ansprüche der Mandanten verjährt sind. Ein Anwalt bzw. eine Anwältin ist gegebenenfalls ebenso schadensersatzpflichtig, wenn die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes übersehen und ggf. für die Mandantschaft keine Reisepreisminderung gegen den Reiseveranstalter verlangt wird. Wieso aber droht dem Staat, etwa dem Land Niedersachsen oder NRW keine Haftung auf Schadensersatz im Außenverhältnis den Bürgern und Bürgerinnen gegenüber, wenn Richterinnen und Richter in zivilgerichtlichen Streitigkeiten einen Rechtsprechungswandel, neue Gesetzgebungsakte bzw. Judikatur des EuGH übersehen, ausblenden bzw. ihre Vorlagepflicht etwa missachten?

Meine Damen und Herren, die Bastion des Spruchrichterprivilegs, wie man § 839 Abs. 3 BGB auch nennt (OLG Hamm, Beschluss vom 11.6.2021, 11 W 24/21), steht ohnehin unter Beschuss. Klargestellt ist nämlich mittlerweile durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes, dass er in den Mitgliedstaaten die Justiz nicht mit dem Argument davonkommen lässt, man sei in einer besonderen Situation und dementsprechend zu privilegieren. Für den Europäischen Gerichtshof ist allein entscheidend, dass im Ergebnis in den Mitgliedstaaten Richtlinienkonformität herrscht. Dieses Gebot ist von allen Gewalten zu beachten, nicht nur von der Legislative und Exekutive, sondern auch der Judikative. Eine Norm wie § 839 Abs. 3 BGB mag dementsprechend aus dem Blickwinkel des Europäischen Gerichtshofes im Ernstfall eine persönliche Inanspruchnahme hindern, einer Staatshaftung bei judikativem Unrecht, weil etwa Richtlinienvorgaben qualifiziert missachtet wurden, steht sie im europäischen Ernstfall nicht entgegen (hierzu Hk-BGB/Staudinger, 11. Auflage 2022, § 839 BGB Rn. 36). Und dementsprechend bleibt festzuhalten: Ich habe viel Verständnis dafür, dass weiterhin eine persönliche Haftung im Zivilrecht auf

Schadensersatz bei einem Richter oder einer Richterin erst ab der Eingriffsschwelle einer Straftat, also einer vorsätzlichen Rechtsbeugung in Betracht kommen darf. Auf der anderen Seite leuchtet mir nicht ein, weshalb der Staat im Außenverhältnis gleichermaßen privilegiert sein soll. Justiz muss mehr als Dienstleistung dem Bürger bzw. der Bürgerin gegenüber verstanden werden. Das Land bzw. der Bund sind mithin Dienstleister. Würde die Möglichkeit erweitert, den Staat bei judikativem Unrecht in stärkerem Maße in Anspruch zu nehmen, wäre dies Ausdruck einer veränderten Dienstleistungsmentalität und verbesserten Bürgernähe. Vor allem würde sich der Wertungswiderspruch in Bezug auf die Anwaltshaftung verringern.

Begrüßungsansprache der Oberbürgermeisterin der Stadt Goslar Urte Schwerdtner

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Professor Staudinger,

meine sehr verehrten Damen und Herren,

es ist wunderbar, dass ich Sie heute im Namen der Stadt zum 61. Deutschen »Winter-Verkehrsgerichtstag« in Goslar begrüßen darf. Ich heiße Sie alle ganz herzlich in unserer historischen Kaiserpfalz willkommen.

Mein besonderer Gruß gilt dem Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages, Herrn Professor Dr. Ansgar Staudinger und den

Kolleginnen und Kollegen des Vorstandes.

Ein herzliches Willkommen ebenso Frau Präsidentin Hildegard Müller, Präsidentin des Verbandes der Automobilindustrie, die heute den Plenarvortrag halten wird.

Ich freue mich sehr, liebe Frau Müller, dass Sie von Berlin zu uns nach Goslar gekommen sind.

Begrüßungen

Meine Damen und Herren, verehrte Gäste,

nach dem 60. Jubiläumsverkehrsgerichtstag zu unserem 1.100-jährigen Stadtjubiläum im August vergangenen Jahres freuen wir uns, dass Sie nach nur fünfmonatiger Abstinenz erneut nach Goslar gekommen sind und der VGT damit zum 61. Mal in unserer Stadt tagt.

Der erste »Sommer-Verkehrsgerichtstag« hatte trotz der Ferienzeit 1.200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer und war damit gut besucht. Nach zwei durch digitale und hybride Veranstaltungen geprägte Jahre waren alle wieder froh, sich in Präsenz treffen zu können. Bei traumhaftem Wetter ein wahres Sommer-Märchen, wie es Professor Staudinger genannt hat.

Mit vergleichbaren Temperaturen können wir jetzt natürlich nicht dienen, aber vielleicht führt das Winter-Wetter dazu, dass Sie ihren Aufenthalt im Harz spontan für endlich wieder möglichen Wintersport verlängern oder aber die neben den Arbeitskreisen verbleibende Zeit für etwas Kultur oder eine Einkaufstour nutzen.

In diesem Jahr geht es in den acht Arbeitskreisen des Verkehrsgerichtstages wieder um aktuelle Fragen des Verkehrs- und des Verkehrsrechts, wie zum Beispiel Fahrzeugdaten,

Halterhaftung bei Verkehrsverstößen oder Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen. Insgesamt aktuelle und praxisrelevante Themen.

Vor meiner Zeit als Oberbürgermeisterin habe ich immer sehr gern als Richterin des Goslarer Amtsgerichts am VGT teilgenommen und -ebenso wie wahrscheinlich auch Sie – nicht nur wegen der Arbeit in den Arbeitskreisen. Gerade die Möglichkeit des Austausches mit Kolleginnen und Kollegen aus ganz unterschiedlichen Berufsgruppen, ihren jeweiligen Sichtweisen und Erfahrungen am Rande machen doch auch den Verkehrsgerichtstag aus.

Und da ich im neuen Amt weiterhin Interesse an juristischen Diskussionen habe, bedanke ich mich für die Einladung ebenfalls an einem Arbeitskreis teilzunehmen. Sehr gern werde ich etwas Zeit im Arbeitskreis V verbringen: »Auf der Suche nach geltenden und erforderlichen Grenzen für E-Scooter, Fahrräder und Co«.

E-Scooter und »Elektrokleinstfahrzeuge« sowie entsprechende Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit sind ein wichtiges Thema. Und wenn diese als »Alternative zum Auto« gepriesenen Fortbewegungsmittel bislang noch in größeren Städten für die Ordnungsbehörden Herausforderungen darstellen, können die Ergebnisse auch für eine Stadt der Größenordnung von Goslar zukünftig von Bedeutung sein.

Insbesondere wenn Nachrichten wie: »In Niedersachsen gab es 2021 deutlich mehr Verkehrsunfälle mit E-Scootern als im Jahr zuvor« (von 295 auf 634 gestiegen) oder aus Göttingen »mehr Betrunkene mit E-Scootern unterwegs«, eine weitere außergewöhnliche Nachricht aus Hannover mit einem ganz ungewöhnlichen Abstellort: »E-Scooter an Schornstein von Supermarkt« die Aktualität dieses Themas aufzeigen, verspricht insbesondere auch die Forderung, E-Scooter mit Fahrrädern gleichzustellen und dadurch künftig eine weniger strenge Sanktion von E-Scooter-Fahrern unter Alkoholeinfluss zu erreichen, eine interessante Diskussion. Bislang begehen Fahrer von Elektrorollern bei einer Fahrt mit 0,5 Promille eine Ordnungswidrigkeit. Ihnen droht eine Geldbuße von 500 Euro und ein Monat Fahrverbot. Allerdings stelle ich mir die Frage, ob eine Fahrt auf einem E-Scooter im Vergleich zum Fahrrad, E-Bike oder Pedelec mit bis zu 1,6 Promille – ich weiß nicht, wer von Ihnen diesen Wert tatsächlich schon einmal erreicht hat – folgenlos bleiben soll, tatsächlich dem Fremdgefährdungspotenzial hinreichend Rechnung trägt.

Beispielsweise müsste ein Mann mit 75 kg Körpergewicht mehr als 7/8 Liter Wein trinken. Ab 1 Promille sind u.a. die Sehfähigkeit und das räumliche Sehen erheblich verschlechtert, die Reaktionsfähigkeit erheblich gestört. Hinzu können Verwirrtheit, Sprechstörungen und Orientierungsstörungen kommen. Meines Erachtens sollte im Rahmen der Diskussion dann auch die Frage einer anderen Einordnung von Alkoholfahrten beim E-Bike bzw. Pedelec einbezogen werden.

Ganz besonders gespannt bin ich persönlich auch auf den morgigen Freitag, auf den »Nachschlag« und das Streitgespräch über das sehr aktuelle Thema »Wie viele Autos vertragen unsere Innenstädte?«

Meine Damen und Herren,

wie bereits von Prof. Dr. Staudinger angekündigt, sind zu diesem Verkehrsgerichtstag erstmals auch junge Studierende nach Goslar gekommen. Es ist ein schönes

Signal, junge Menschen einzubinden, die noch keine fertigen Juristen sind und damit den VGT zu verjüngen.

Auch Sie heiße ich erstmals in Goslar herzlich willkommen!

Wir sind aber gemeinsam noch einen Schritt weitergegangen. Ich bin Professor Staudinger dankbar, dass er gestern zunächst bei unserem Christian-von-Dohm-Gymnasium war, um den politisch interessierten jungen Menschen die Bedeutung des Verkehrsgerichtstages näher zu bringen und für die Veranstaltung – und vielleicht auch ein wenig für das Jurastudium – zu werben. Ich denke, dass ist ihm richtig gut gelungen.

Deshalb geht auch ein Gruß an die Schülerinnen und Schüler des C.v.D.

Der VGT wurde bislang von Jüngeren nicht so wahrgenommen und wir hoffen, damit zur Meinungsbildung beigetragen zu haben. Denn nicht nur die »Verjüngungskur« ist unser gemeinsames Ziel. Es geht ebenfalls darum, noch einmal einen anderen Blick auf diese für Goslar so wichtige Veranstaltung zu richten und andere Sichtweisen zu erfahren.

Gleichzeitig war es von uns beiden natürlich auch ein Werbeblock für das Jurastudium – wir wissen um den Fachkräftemangel und tun etwas dagegen…

Und Juristen sind bekanntlich ja sehr vielseitig einsetzbar.

Meine Damen und Herren,

der Fachkräftemangel ist leider nicht das einzige aktuelle Problem, sondern wir sehen uns mit vielerlei Krisen konfrontiert. Das Klima wärmt sich immer weiter auf, die Welt ist in Aufruhr, Gesellschaften stehen vor der Zerreißprobe, Russland führt einen Angriffskrieg gegen die Ukraine.

Wir leben in einer Zeit, in der sich die Rahmenbedingungen komplett verändert haben und müssen lernen, damit umzugehen. Regionale Ereignisse treten dadurch ein wenig in den Hintergrund.

Dennoch haben wir im vergangenen Jahr unser Stadtjubiläum erfolgreich begangen. 2022 war in Goslar geprägt durch den 1100sten Stadtgeburtstag, die vielfältigen Feierlichkeiten und lebendigen Veranstaltungen. Goslar hat sich – wie ich finde – von seiner besten Seite gezeigt. Daran hatten nicht nur die Organisatoren maßgeblichen Anteil, sondern vor allem die vielen Goslarerinnen und Goslarer, die sich eingebracht haben und damit bewiesen haben, was für eine intakte Stadtgemeinschaft wir haben.

Wie sehr sich die Menschen mit Goslar identifizieren, haben wir im Laufe des letzten Jahres in den täglichen kleinen Liebeserklärungen an die Stadt anlässlich des Jubiläums in der Goslarschen Zeitung lesen können. Eine, die mir besonders in Erinnerung geblieben ist, habe ich bereits in meiner Neujahrsrede zitiert. Aber weil sie so passend ist, möchte ich Sie heute wiederholen: »Goslar ist voller positiver Energien: Klein und fein, spannend und ästhetisch, wunderbar gemütlich und erlebnisreich, architektonisch auf- und anregend, uralt und ganz jung, sportlich in vielen Sparten unterwegs, voller Naturabenteuer und Verkehrsgerichtstage« – so hat es Susanne Braunleder, die 2009 aus dem Rheinland nach Goslar kam und blieb – in ihrer Botschaft geschrieben. Und ich finde: Sie hat recht!

Dieses Lob ist aber gleichzeitig auch ein Appell an uns, weiter an der Stadt zu arbeiten und uns noch mehr zu verbessern. Wir wissen: Es gibt noch genug zu tun! Und so

ist es nun endlich losgegangen mit unserem Pfalzquartier hier unmittelbar neben der Kaiserpfalz und damit keine unendliche Geschichte. Ich habe einmal im Archiv recherchiert – 2013 und damit vor zehn Jahren hat mein Amtsvorgänger Dr. Junk das Areal zum ersten Mal an dieser Stelle bei seiner Eröffnungsrede erwähnt, zu diesem Zeitpunkt noch mit den damaligen Planungen mit ECE und einem Nutzungsmix aus Wohnen, Hotel, Gastronomie und Handel. Seit sieben Jahren entwickeln wir jetzt das Projekt »Pfalzquartier« unter beispielhafter Bürgerbeteiligung. Es ist DAS STADTENTWICKLUNGSPROJEKT für unsere Stadt. Ein mutiges Projekt – vielleicht das mutigste der letzten Jahre in Goslar, dessen Umsetzung eine enorme volkswirtschaftliche Bedeutung hat und ein Zeichen des Aufbruchs ist. Auch Ihre Entscheidung, in Goslar zu bleiben, hat Rat und Verwaltung Rückenwind gegeben. Die Abrissarbeiten gehen zügig voran, die alten Waschbetongebäude und die Fahrzeughalle sind bald verschwunden.

Entstehen werden dort ein Vier-Sterne-Hotel mit Tiefgarage und eine Veranstaltungshalle. Damit werden auch Ihre Tagungsbedingungen entscheidend verbessert. Lassen Sie sich überraschen, wie es dort im nächsten Jahr bereits aussieht.

Meine Damen und Herren, zurück ins hier und jetzt und zum 61. Verkehrsgerichtstag. Seit 61 Jahren steht der Deutsche Verkehrsgerichtstag als der bedeutendste Kongress seiner Art im Dienste des Verkehrs und des Verkehrsrechts. Mittlerweile hat sich der VGT zu einem über die Landesgrenzen hinaus anerkannten und international beachteten Forum mit regelmäßig um die 2.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern entwickelt. Damit ist Goslar zum Inbegriff verkehrsrechtlicher Entwicklungen geworden.

Als Stadt Goslar haben wir nicht nur deshalb wieder alles gegeben, um Ihnen einen reibungslosen Tagungsaufenthalt zu bereiten. Gestern Abend hat die Landesregierung mit dem Staatssekretär Herrn Frank Doods zum vierten Mal zum Landesempfang geladen und damit erneut ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber dem Deutschen Verkehrsgerichtstag zum Ausdruck gebracht. Und ich habe auch bei ihm seine Bereitschaft gespürt, diese Tradition fortsetzen zu wollen. Eine wunderbare Veranstaltung, die den Verkehrsgerichtstag Goslar um einen weiteren attraktiven Programmpunkt bereichert.

Heute Nachmittag gibt es eine Themenstadtführung zu »Wasser und Holz – Ressourcen einer mittelalterlichen Stadt«. Und heute Abend haben Sie die Möglichkeit, ab 18 Uhr im KUMA an unserem Dämmerschoppen mit Live-Musik teilzunehmen, zu dem ich Sie herzlich einlade. Dabei werden auch zwei Führungen durch das Goslarer Museum angeboten. Unsere beliebten Sonderparkscheiben, mit denen Sie auf allen öffentlichen Parkplätzen im Goslarer Stadtgebiet gebührenfrei parken können, halten wir ebenfalls wieder für Sie bereit.

Und nicht zuletzt sorgt unsere Goslarsche Zeitung nicht nur wieder einmal für eine ausgezeichnete Berichterstattung, sondern es liegen auch wieder Gratisexemplare des heutigen Tages für Sie aus. Greifen Sie gern zu.

Meine Damen und Herren, bevor ich nun das Wort an den Präsidenten des Verkehrsgerichtstages, Herrn Prof. Dr. Staudinger übergebe, wünsche ich dem 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag einen erfolgreichen Verlauf und Ihnen allen einen angenehmen Aufenthalt in unserer wunderschönen Stadt.

Herzlichen Dank und Glückauf!

Emissionsfrei, digital und sicher – Strategien für die Mobilität der Zukunft VDA-Präsidentin Hildegard Müller

Es gilt das gesprochene Wort!
Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin, liebe Frau Schwerdtner,
sehr geehrter Herr Professor Staudinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

gestern vor 60 Jahren wurde hier in Goslar mit dem ersten Verkehrsgerichtstag Geschichte geschrieben. Zum ersten Mal wurden in einer Expertenrunde über aktuelle Probleme des Verkehrsrechts diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Ein wichtiger Moment in der Geschichte des Straßenverkehrs in Deutschland.

Dass der Verkehrsgerichtstag 60 Jahre später noch immer große Bedeutung hat und Sie als Vertreterinnen und Vertreter im Jahr 2023 zum 61. Mal zusammenkommen, zeigt die ungebrochene Relevanz dieser wichtigen Institution. Und, dass hier in Goslar immer auf der Höhe der Zeit gearbeitet wird.

Ihre Errungenschaften in den letzten 60 Jahren sind unzählig und haben einen enormen Beitrag zu einem geordneten Straßenverkehr hier in Deutschland geleistet. Und ich bin überzeugt, dass der Verkehrsgerichtstag dies auch in Zukunft machen wird.

Ich bin sicher, dass Ihnen auch in Zukunft die Aufgaben nicht ausgehen werden. Wenn ich auf die Mobilität der Zukunft blicke, dann sehe ich Klimaneutralität und Digitalisierung. Beides verspricht einen noch saubereren und noch sichereren Straßenverkehr. Trotzdem wird sich der Verkehrsgerichtstag mit vielen neuen Themen beschäftigen müssen. Die Arbeitskreise, die in diesem Jahr zusammenkommen, sind ein eindrückliches Zeugnis dessen – zum Beispiel die Arbeitskreise zu Fahrzeugdaten oder zur KI-Haftung im Straßenverkehr.

Ich sagte es soeben: Der Straßenverkehr wird emissionsfrei und er wird digitaler, dies gilt sowohl für Pkw als auch für Nutzfahrzeuge. Beides sind Quantensprünge. Doch die Entwicklung dorthin ist kein Selbstläufer. Es ist eine Entwicklung, die wir als Industrie treiben. Sie muss gleichzeitig aber auch von den richtigen politischen Maßnahmen flankiert werden. Wie unser Beitrag als Industrie aussieht und wie er begleitet werden muss, das sind die zwei Pfeiler meines Vortrages. Ich freue mich sehr, dass ich Ihnen heute unsere Vision präsentieren kann.

Mobilität ist ein Thema ungebrochener gesellschaftlicher Relevanz. Denken wir an die politischen Diskussionen über die Klimaneutralität, an die generelle Debatte um die Mobilität in der Stadt oder auf dem Land. Es ist ein Thema, bei dem jede und jeder eine Meinung hat und mit dem alle Menschen tagtäglich konfrontiert sind. Und die Industrie, die ich als Präsidentin des VDA vertrete, ist mittendrin.

Mit hoher Qualität treibt unsere Industrie die Transformation zu klimaneutraler Mobilität entschlossen voran. Wir setzen damit ein wichtiges Zeichen im Kampf gegen die Klimakrise.

Das heißt aber auch: Unsere Unternehmen befinden sich inmitten einer beispiellosen Transformation. Um diese erfolgreich umzusetzen, tätigen die Unternehmen gewaltige Investitionen.

Allein bis 2026 investieren unsere Unternehmen 220 Milliarden Euro in Forschung und Entwicklung, vor allem in die Elektromobilität und die Digitalisierung. Hinzu kommen bis zum Jahr 2030 mindestens 100 Milliarden Euro für den Umbau von Werken. Diese Investitionen unterstreichen, mit welcher Kraft wir die klimaneutrale Mobilität von morgen umsetzen. Ich bin fest überzeugt: Wer Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Sicherheit zusammendenkt, dem gehört die Zukunft.

Über 70 Prozent der Arbeitsplätze hängen am Export. Dass der Wandel enorme Beschäftigungseffekte mit sich bringt, ist schon heute erkennbar: Die Transformation betrifft natürlich wesentlich auch die etwa 780.000 Menschen, die in der Automobilindustrie bundesweit beschäftigt sind. Etwa jeder zweite Arbeitsplatz in der Automobilindustrie bundesweit hängt am Verbrennungsmotor. Nimmt man angrenzende Wirtschaftsbereich hinzu, sind in Summe mehr als 600.000 Menschen in der Herstellung von Produkten tätig, die von Verbrennungsmotoren abhängen. Das heißt nicht, dass diese Arbeitsplätze alle wegfallen, aber sie werden sich wandeln müssen. Klar ist, dass auch viele neue Jobs für die Mobilität der Zukunft entstehen werden – ob diese in Deutschland angesiedelt sein werden, darüber entscheiden wesentlich auch die Standortbedingungen – und bei denen gibt es dringenden Nachholbedarf.

Neben der riesigen Transformationsherausforderung kommt die Erkenntnis aus den Folgen der geopolitischen Entwicklungen hinzu: Unser bisheriges Wirtschaftsmodell ist kein automatischer Wohlstandsgarant mehr. Der Handlungsdruck ist enorm – und die Welt wartet nicht auf uns.

Wieder einmal hat eine Krise auch die – schon lange bekannten – Schwächen des Standortes Europa schonungslos offengelegt. International beginnt gleichzeitig ein harter Standortwettbewerb – Deutschland muss die Wirtschafts- und Geopolitik fortan stärker strategisch zusammendenken und entwickeln.

Wenn Deutschland global mehr Verantwortung übernehmen, Werte sowie Überzeugungen – auch in Sachen Klimaschutz – international langfristig verankern will, dann funktioniert das nur als erfolgreiche, weltweit führende Wirtschaftsnation. Die Relevanz des Standorts ist das A und O für Deutschland und Europa. Nur wenn wir international relevant bleiben, werden wir auch künftig global politisches Gewicht haben – und können somit Vorbild für Klimaschutz und Werte sein.

Was muss geschehen, damit wir eine Industrienation bleiben können? Ein Land, das mit Innovationen sein Exportmodell erfolgreich weiterentwickelt und damit auch einen Beitrag für den weltweiten Klimaschutz leisten kann.

Deutschlands wertvollster Beitrag sind Technologien, die insbesondere in Märkten wie China, Indien und Afrika ermöglichen, CO2-neutrales Wachstum zu entwickeln. Der hohe Anteil der Industrie in Deutschland ist eine riesige Chance – wenn wir sie nutzen und wenn die Politik ermöglicht, sie zu nutzen.

Die Automobilindustrie will genau das: Diese Chance nutzen – und ein internationales, kopierfähiges Beispiel für eine erfolgreiche Transformation und Entwicklung setzen. Wir wollen mit Rekordinvestitionen und entschlossenem Willen weiter die deutsche Vorzeige-Branche, der Wohlstandsmotor, das Innovationszentrum sein. Die Zeichen stehen auf Wandel, das lässt sich an Aktivitäten und Investitionen ablesen. Wir sind uns unserer gesellschaftlichen und ökologischen Verantwortung bewusst und stehen entschlossen zu den CO2-Zielen.

Doch immer öfter höre ich von Zweifeln in Unternehmen, ob Deutschland noch der Standort ist, dem sie ihr Vertrauen schenken können. Gerade auch aus dem so wichtigen industriellen Mittelstand: Die Lage der Industrie ist schlechter als die Stimmung. Und das will in diesen Zeiten etwas heißen.

Deutschland muss aus jetzt aus dem Krisenmodus in die Bewältigung der Grundsatzprobleme kommen. Das gilt insbesondere für den Energiebereich.

Die Industrie ist Deutschlands Wohlstandsmotor – und dieser Motor braucht Energie. Bisher hat sich die Krisenpolitik im Wesentlichen nur mit den akuten Auswirkungen der Energiekrise beschäftigt, ohne dabei eine langfristige strategische Versorgung mit CO2-neutraler Energie sicherzustellen. Doch diese Sicherheit braucht es für die Industrie, die schon jetzt unter den hohen Kosten leidet. Deutschland ist bei den Energiepreisen in Europa und international an der Spitze der Belastung.

Pro Fahrzeug ist der durchschnittliche Stromkostenanteil in Europa von 300 auf 800 Euro gestiegen, in diesem Jahr könnte er auf 1.200 Euro klettern. In den USA ist der Preis von 130 US Dollar auf 250 US Dollar gestiegen.

Wettbewerbsfähige Energiepreise sind für die Industrie genauso entscheidend wie für Verbraucher, Stichwort Hochlauf E-Mobilität. Sie sind zwingend notwendig. Gerade auch für den Mittelstand. Eine Umfrage unter unseren Zulieferern hat jüngst gezeigt, dass 22 Prozent Investitionen ins Ausland verlagern wollen. 53 Prozent verschieben oder streichen ihre geplanten Investitionen.

Dringender Handlungsbedarf besteht bei einem weiteren zentralen Standortthema: Bei der Infrastruktur.

Logistik wird von der vollkommenen überlasteten Schiene zurück auf die Straßen geholt, damit keine Bänder stehen müssen. Gleichzeitig sind fast 10 Prozent der Autobahnen eine Baustelle, es gibt 4.000 Brücken bei Fernstraßen, die repariert werden müssten. Mehr kann der Verkehr nicht verkraften, aber weniger wird es nicht werden. Hier zu sparen, heißt am Standort zu sparen.

Straßenbau mit Klima-Argumenten zu verhindern, ist gerade falsch. So verhindern wir die Infrastruktur, die wir brauchen, um als Standort für die Transformation

attraktiv zu sein. Denken Sie an folgendes Szenario: Mehrere 44 Tonner, die mit schweren Batterien elektrisch unterwegs sind – das kann die aktuell marode Infrastruktur, ich denke insbesondere an die vielen reparaturbedürftigen Brücken, nicht stemmen!

Grundsätzlich gilt: Wenn die Ziele angesichts wachsender Herausforderungen immer ambitionierter werden, muss die staatliche Leistungsfähigkeit im gleichen Maße mitwachsen. In Deutschland schrumpft sie aktuell – Stichworte Bürokratie, mangelnde Digitalisierung der Verwaltung und die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Schon jetzt wird die Transformation dadurch merklich ausgebremst. Tendenz steigend. Dabei ist Agilität in diesen Zeiten entscheidend. Die Politik fordert dies im Übrigen gerne von der Wirtschaft.

Wir brauchen insgesamt mehr Fortschritt, mehr Technologieoffenheit, mehr Investitionen und Kooperation. Mehr Digitalisierung.

Nur so werden wir die aktuelle Situation ohne größere Schäden an unserem industriellen Kern überstehen. Und nur so werden wir die ambitionierten Klimaschutzziele tatsächlich und schnellstmöglich erreichen. Und damit auch unser europäisches Projekt der klimaneutralen Mobilität realisieren.

Die richtigen Standortbedingungen sind Grundvoraussetzungen für einen Innovationsstandort, der internationale Maßstäbe setzt. Das gilt auch für die klimaneutrale Mobilität, die wir als deutsche Automobilindustrie umsetzen.

Damit Mobilität emissionsfrei wird, müssen wir auf fünf Bausteine setzen.

Elektromobilität, Straßengüterverkehr, E-Fuels, Emissionshandel sowie Handels-, Rohstoff- und Energiepartnerschaften.

Das bedeutet zunächst, dass wir die europäischen Märkte zu den Leitmärkten für Elektromobilität machen müssen.

Wir als Automobilindustrie bekennen uns ausdrücklich zum Pariser Klimaabkommen. Und wir bekennen uns zu dem Ziel des Green Deals, die Mobilität in Europa bis 2050 klimaneutral zu gestalten.

Doch damit wir dieses Ziel erreichen können, brauchen wir auch die richtigen politischen Rahmenbedingungen.

Lassen Sie mich dazu kurz auf die geplanten europäischen Regulierungen blicken. Da sind zunächst die CO2-Flottengrenzwerte.

Die neuen Flottengrenzwerte sind überaus ambitioniert. Sie sehen ein faktisches Verbot von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor ab dem Jahr 2035 vor. Dies setzt eine weitreichende Elektrifizierung der Neufahrzeuge voraus.

Das bedeutet:

- Bis 2030 wird E-Anteil an Neuzulassungen von EU-weit durchschnittlich 65 Prozent erforderlich sein.
- Deutschland dürfte mit bis zu 85 Prozent E-Anteil deutlich darüber liegen, da voraussichtlich nicht alle europäischen Mitgliedstaaten im selben Tempo voranschreiten.

- Europaweit müssen nach Angaben der Kommission und dem europäischen Autoherstellerverband ACEA bis zum Jahr 2030 rund 30 bis 40 Mio. elektrische Fahrzeuge (BEV+PHEV) zugelassen sein.
- Angesichts der ungleichen Voraussetzungen der unterschiedlichen Mitgliedstaaten sowie der unklaren Rahmenbedingungen (vor allem mit Blick auf Ladeinfrastruktur) wäre eine starre Zielfestlegung für 2035 jedoch verfrüht. Stattdessen sollte die finale post-2030-Zielsetzung auf Grundlage eines Reviews im Jahr 2028 erfolgen.

Solche ambitionierten Ziele erfordern angemessene Rahmenbedingungen:

- Förderanreize müssen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden bzw. nicht zu früh und zu stark zurückgefahren werden.
- Benötigt wird eine industriepolitische Flankierung der Transformation. Erste wichtige Bausteine sind die sog. IPCEI-Projekte (»Important Project of Common European Interest«) etwa für die Ansiedlung der Batterieproduktion und den Hochlauf der Wasserstoffinfrastruktur.
- Das krisenbedingt historisch hohe Strompreisniveau gefährdet die Transformation. Auch auf europäischer Ebene müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, um elektrische Fahrzeuge mit bezahlbarer erneuerbarer Energie versorgen zu können.

Dazu kommt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher auch in der Lage sein müssen, ihre E-Autos laden zu können – immer und überall in Europa.

Um den dynamischen Fahrzeughochlauf zu flankieren, braucht es einen vorauseilenden Ausbau der Ladeinfrastruktur. Der Kommissionsvorschlag zur Ausgestaltung der sog. AFIR, der Verordnung zum Ausbau einer Lade- und H2-Tankinfrastruktur, bleibt deutlich hinter den eigenen klimapolitischen Ambitionen zurück.

Die Zahlen zeigen großen Handlungsbedarf. Laut dem europäischen Autoherstellerverband ACEA haben 17 EU-Länder nicht einen Ladepunkt im Abstand von 100 km. 17 Länder haben weniger als fünf und nur fünf Staaten haben mehr als 10 Ladepunkte pro 100 km Straße.

Zwei Beispiele illustrieren das große Gefälle eindrucksvoll: Während es in den Niederlanden einen Ladepunkt pro 1,5 km Straße gibt, gibt es in Polen (flächenmäßig achtfach größer als die Niederlande) nur einen Ladepunkt pro 150 km Straße.

Dazu kommt, dass es in Europa nur sehr wenige Schnellladestationen gibt – gerade mal einer von sieben Ladepunkten ist ein Ladepunkt mit mehr als 22 kW Leistung. Hier muss Europa buchstäblich schneller werden.

Die Elektromobilität wird nur dann auf die notwendige Verbraucherakzeptanz stoßen, wenn das Ladeerlebnis europaweit harmonisiert ist. Ein EU-weites Roaming ist daher zwingend erforderlich.

Zudem muss die EU globale Standards bei der E-Mobilität setzen – und skalierbare Branchenstandards wie beim Megawattladen (MCS), beim bidirektionalen Laden, bei Komfortfunktionen wie dem Plug&Charge oder auch bei der Cybersicherheit ausrollen. Nur so können europäische Lösungen als Vorbild für die Welt dienen.

Auch in Deutschland stehen jetzt wichtige Zukunftsentscheidungen an: Ladevorgänge von E-Autos können intelligent und netzdienlich gesteuert werden, bidirektionales Laden ist eine große Chance. Der Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung ist hier der richtige Weg. Doch das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesnetzagentur nutzen dieses Potenzial noch nicht – Stichwort § 14a EnWG. Es fehlt der Mut für intelligente Anreize. Die Energiewirtschaft banalisiert die Herausforderung, sowohl bei Ladesäulen als auch im Netzausbau. Wir kämpfen hier für eine Lösung im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Netzsicherheit.

Der zweite Baustein ist, dass der europäische Güterverkehr klimaneutral gestaltet werden muss.

Der Straßengüterverkehr zeichnet sich in Europa wie in Deutschland für rund ein Drittel der verkehrsbedingten CO2-Emissionen verantwortlich.

Die IAA TRANSPORTATION, die wir im vergangenen September in Hannover veranstaltet haben, zeigte deutlich, dass die Technologien für klimaneutralen Straßengüterverkehr verfügbar sind – ab sofort.

Insbesondere mit Blick auf die bevorstehende Verschärfung der CO2-Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge – Eckpunkte werden Rahmen eines Reviews Anfang des Jahres erwartet – ist der Ausbau einer adäquaten Lade- und Wasserstoffinfrastruktur für schwere Nutzfahrzeuge unerlässlich.

Eine Neudefinition der bisher gültigen CO2-Reduktionsziele für das Jahr 2030 sollte mit Bedacht debattiert werden. Mögliche Zielverschärfungen sollten mit allen Beteiligtenerörtert werden.

Solange nicht erkennbar ist, wann eine für Lkw im Fernverkehr öffentlich zugängliche und ausreichende E-Ladeinfrastruktur bzw. Wasserstofftankinfrastruktur vorhanden ist, kann man nicht ein 100-prozentiges CO2-Emissionsreduktionsziel für schwere Nutzfahrzeuge festlegen.

Immerhin: Der Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung blickt ambitionierter und konkreter auf die Ladeinfrastruktur für Nutzfahrzeuge. Ein erster wichtiger Schritt.

Der dritte Baustein ist der europäische Fahrzeugbestand. Er muss mit klimaneutralen Kraftstoffen defossiliert werden.

Der Markthochlauf elektrischer Fahrzeuge alleine wird nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen. Stattdessen bedarf es erheblicher Mengen strombasierter E-Fuels und fortschrittlicher Biofuels, um den Fahrzeugbestand – der alleine in der EU 280 Mio. Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor umfasst, weltweit sind es knapp 1,5 Mrd. – klimafreundlich zu betreiben.

Das unzureichende Ambitionsniveau in der europäischen Renewable Energy Directive (RED) und die fehlende Perspektive für die Zeit nach 2030 schaffen zu wenige Anreize für Investitionen in klimaneutrale Kraftstoffe und gefährden damit den dringend benötigten Klimaschutz im Fahrzeugbestand. Zur Klimazielerreichung werden 30 Prozent erneuerbare Kraftstoffe und ambitionierte Unterquoten für E-Fuels und fortschrittliche Biokraftstoffe benötigt.

Darüber hinaus sollte die Energiesteuer-Richtlinie weiterentwickelt werden, um die Besteuerung von Kraftstoffen am CO2-Gehalt auszurichten. So könnten wirkungsvolle Impulse für den Hochlauf klimaneutraler Kraftstoffe gesetzt werden.

Der vierte Baustein umfasst den europäischen Emissionshandel. Er muss als Leitinstrument des Klimaschutzes im Straßenverkehr etabliert werden.

Angesichts der Komplexität der Regulierungsaufgabe ist es sinnvoll, weitestgehend auf technologieoffene Instrumente zu setzen, die den Akteuren eine möglichst große Freiheit bei der Wahl der Lösungswege lassen.

Der europäische Emissionshandel ist vor diesem Hintergrund der zentrale und nachweislich effizienteste Weg zur CO2-Reduktion. Eine der wohl wichtigsten Aufgaben und zugleich größten Herausforderungen liegt daher darin, einen CO2-Emissionshandel auch im Straßenverkehr als Leitinstrument der europäischen Klimapolitik zu etablieren.

Die gegenwärtig hohen Energiepreise dürfen daher nicht dazu führen, die Einführung eines Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr zu verzögern.

Der fünfte Baustein umfasst, dass wir weiter an der Globalisierung festhalten müssen.

Russlands Krieg darf nicht dazu führen, dass wir die Vorteile des globalen Handels in Frage stellen. Vielmehr müssen wir uns – in ganz Europa wohlgemerkt! – der großen Vorteile bewusstwerden, die uns der globale Handel schon gebracht hat.

Unsere vom Export geprägte Volkswirtschaft braucht multilaterale Handelsbeziehungen. Die Globalisierung ist nicht gescheitert. Im Gegenteil, freier und fairer Handel sind heute wichtiger denn je. Wir brauchen mehr und nicht weniger Zusammenarbeit zwischen Staaten. Und genau deswegen brauchen wir neue Energie- und Rohstoffpartnerschaften. Wir brauchen mehr Freihandelsabkommen. Doch wenn wir auf aktuelle Beispiele blicken – zum Beispiel die neue Afrikastrategie der Bundesregierung – sehen wir weder Konkretes noch Ambitionen.

Handels- und Investitionsabkommen sind nicht nur hierzulande Garanten für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung. Sie sind auch Zeugnisse gemeinsamer Bemühungen internationaler Partner für mehr Klimaschutz, soziale Standards und Menschenrechte. Gerade Klimaschutz ist ein globales Projekt, bei dem alle mitwirken müssen. Dabei können Handels- und Investitionsabkommen eine wichtige Rolle spielen.

Für Deutschland, für Europa muss Diversifizierung das Gebot der Stunde sein. Wir brauchen mehr zuverlässige Partner. Gleichzeitig dürfen wir uns aber auch nicht von unseren bisherigen Partnern abwenden. Ein Decoupling von China wäre zum Beispiel fatal. Viele der zentralen globalen Zukunftsprobleme können wir nur gemeinsam mit China, mit globalen Lösungen, meistern: Klimaschutz, Biodiversität, Bekämpfung von Armut und Hunger, künftige Pandemien. Wir sind also aufeinander angewiesen. Was wir an Beziehungen haben, sollten wir also nicht leichtsinnig verspielen, sondern auf (kritischen) Dialog setzen.

Doch derzeit sehen wir vielerorts vor allem unilaterale Maßnahmen.

Die USA und China locken mit Subventionen und günstigeren Energiepreisen. Allein in den kommenden Jahren investieren die USA z. B. 52 Mrd. Dollar in die heimische Halbleiterproduktion. Ein riesiges Paket zur Sanierung der Infrastruktur wurde aufgelegt. Mit dem Inflation Reduction Act werden fast 400 Milliarden US-Dollar in bessere Rahmenbedingungen für den Klimaschutz gesteckt.

Auch bei Rohstoffen gibt es viel zu tun. Rohstoffpolitik ist Standortpolitik. Je mehr wir uns technologisch einschränken umso wichtiger wird die Rohstoffvorsorge.

Bei den Batterierohstoffen wird sich der Bedarf mindestens vervier-, teils versiebenfachen. Wir setzen auf die Elektromobilität. Doch das kann neue Abhängigkeiten verursachen, die verhindert werden müssen.

Rohstoffengpässe zu verhindern, ist nicht nur eine geologische Herausforderung – es ist vor allem eine wirtschaftspolitische. Diese zentrale Erkenntnis muss für mehr politisches Tempo sorgen: Europa braucht jetzt eine Agentur für strategische Rohstoffe. Brüssel muss Rechtssicherheit garantieren.

Doch Europa macht derzeit vor allem eines: Es nimmt seiner Industrie mit einem zu strengen Regelkorsett die Luft für Innovationen. Überregulierung statt unternehmerischer Freiheit, die die Suche nach der besten technologischen Lösung ermöglicht.

Die drohende Einstufung von Lithium als extrem gesundheitsgefährdend würde die Batteriezellproduktion ausbremsen.

Die Taxonomie-Verordnung droht den Unternehmen, den Zugang zu Krediten zu verwehren, die sie besonders brauchen. Die mangelnde Berücksichtigung der Zulieferer ist auch immer noch nicht behoben.

Die Euro-7-Norm – ein europäischer Alleingang, setzt Antriebsentwicklung und -produktion in Europa aufs Spiel, statt sie zu sichern. Der Kommissionsvorschlag ist insgesamt überambitioniert, bindet erhebliche Entwicklungsressourcen und verursacht hohe Kosten bei mäßigem Umweltnutzen. Die vorgeschlagenen verschärften Testrandbedingungen und Grenzwerte würden die Unternehmen vor erhebliche Herausforderungen stellen. Wir brauchen dringend eine realistischere und ausgewogenere Weiterentwicklung der Euro-Normen als bisher angedacht. Sie muss im Sinne von Verbraucherinnen und Verbrauchern, Klima und Industrie sein.

Die Zukunft wird klimaneutral sein. Davon bin ich, davon ist unsere Industrie überzeugt. Wir werden es schaffen. Doch diese klimaneutrale Zukunft wird nur aus Deutschland und Europa heraus entstehen, wenn die Rahmen- und die Standortbedingungen stimmen. Und da gibt es noch sehr viel Nachholbedarf.

Neben der emissionsfreien Mobilität kommt ein weiterer Innovationsschub durch die Digitalisierung. Sie wird einerseits zu Effizienzsteigerungen bei der Mobilität beitragen. Und sie wird mehr Sicherheit und mehr Komfort bringen. Sie wird ihre Wirkung im urbanen Raum entfalten, aber auch in ländlichen Gegenden.

Unser Ziel sind autonom fahrende Shuttles in Städten und auf dem Land, neue digitale Erlebnisse im Auto, neue Assistenzsysteme und eine digital optimierte Verkehrslenkung, die weniger Stau und schnellere Wege verspricht. Die intelligente

Verknüpfung der einzelnen Verkehrsträger, z. B. per App, bietet auch großes Potenzial für die Kundinnen und Kunden.

Wenn wir über die Digitalisierung des Verkehrs reden, reden wir auch über Fahrzeugdaten. Die Automobilindustrie bietet schon heute umfassende Datenangebote für kundenbezogene Anwendungen und vielfältige technische Zugriffsmöglichkeiten auf Daten. Denn es sind Daten, die eine Quelle für Innovationen und ein Grundpfeiler für moderne Mobilität sind.

Der VDA unterstützt den datenwirtschaftsrechtlichen Ansatz des Data Acts (DA) der Europäischen Kommission, dass für Verbraucher und sonstige dritte Unternehmen die Möglichkeit zum Datenzugang und zur Datennutzung bestehen muss. Es ist sinnvoll, ein level playing field zu schaffen und die Rolle des Nutzers zu stärken. Die Mitgliedsunternehmen des VDA haben in den vergangenen Jahren bereits Systeme und Mechanismen eingeführt, welche diese grundlegenden Ziele der EU Strategy for Data – das Teilen von verfügbaren Daten an den Kunden und bei Kundenwunsch und Zustimmung an Dritte – umsetzen.

Der VDA hat mit dem zum Teil bereits im Markt eingeführten ADAXO-Konzept ein zeitgemäßes und zukunftssicheres Verfahren für den Austausch von fahrzeug-generierten Daten vorgelegt. Das Konzept wurde für eine faire und sichere Nutzung entlang der gesamten Wertschöpfungskette, von der Datenerzeugung im Fahrzeug bis hin zu neuen datenbasierten Services für die Kundinnen und Kunden, erarbeitet.

All das kann die Mobilität verbessern und den Straßenverkehr sicherer machen – und wenn es nach unserer Industrie geht, wird es das auch. Aber wir brauchen auch dafür noch die richtigen politischen Rahmenbedingungen. Das heißt: Benötigt wird ein schnellerer Ausbau der digitalen Infrastruktur, insbesondere für 5G. Dazu kommt, dass wir noch weitere Weichenstellungen für das autonome Fahren brauchen. Deutschland nimmt hier die Pole Position ein – u. a. auch durch das weltweit erste Gesetz zum autonomen Fahren – doch die Rahmenbedingungen müssen die technologischen Entwicklungen über Deutschland hinaus ermöglichen. Und daher ist eine europäische und internationale Harmonisierung wichtig. Außerdem brauchen wir einen gesetzlichen Rahmen für den Umgang mit Daten. Sonst verlieren wir international den Anschluss. Die Fähigkeiten dazu sind da, der Rechtsrahmen steht in Teilen noch aus.

Sie alle kennen die Begriffe »Made in Germany« und »German Engineering«. Sie sind weltweit Versprechen einzigartiger Qualität. Qualität, die gerade auch die Hersteller und Zulieferer aus der Automobilindustrie schaffen. Auch im Zeitalter großer globaler Veränderungen.

Mit dieser einzigartigen Qualität liefern wir die Voraussetzungen für die klimaneutrale Mobilität. Für eine emissionsfreie Mobilität. Für eine digitalisierte Mobilität. Und auf diesem Weg setzen wir auf die enge Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten wie Ihnen. Ihre wichtige Arbeit hat viel schon sehr viel Gutes bewirkt und wird dies auch in Zukunft tun. Unsere Industrie steht Ihnen dabei als enger Partner zur Seite. Für einen noch effizienteren und noch sichereren Straßenverkehr.

Zugang zu Fahrzeugdaten aus vernetzten Kraftfahrzeugen – Sicht der Versicherungswirtschaft

Dr. Tibor S. Pataki, M. Jur. (Oxford),
Leiter Kraftfahrtversicherung, Kfz-Technik, Statistik und Kriminalitätsbekämpfung beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV);

Dr. Martina Vomhof,
Leiterin Datenschutz/Grundsatzfragen beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)

1. Bedeutung des Themas

Das klassische Kraftfahrzeug hat viel Freude beim Fahren bereitet. Ohne die Mobilität des Kraftfahrzeuges wären die zivilisatorischen Entwicklungen des letzten Jahrhunderts nicht möglich gewesen. Man kam – im wahrsten Sinne des Wortes – von A nach B: Handel, Austausch, Wissenschaft und kulturelle Zusammenarbeit wurden dadurch gefördert, der Geist wurde erweitert.

Jetzt sehen wir, dass diese Entwicklung sich grundlegend verändert: Das Kraftfahrzeug wird immer mehr zu einem fahrenden Computer. Dieses liegt nicht nur darin begründet, dass die Fahrsysteme immer automatisierter bzw. autonomer werden, sondern u. a. daran, dass das Kraftfahrzeug der Gegenwart und der Zukunft ein vernetzter Gegenstand ist. Es hat jederzeit Zugang zur Außenwelt und die Außenwelt hat Zugang zum Kraftfahrzeug. Moderne Breitbandverbindungen ermöglichen diese Vernetzung.

Diese Entwicklung wurde durch die Einführung des e-Call beschleunigt. Der europäische Gesetzgeber hat den Kfz-Herstellern vorgeschrieben, dass im Falle schwerer Unfälle automatisch über das Fahrzeug die zuständige Rettungsleitstelle informiert werden muss. Dieser Datensatz muss auch die konkreten Positionsdaten des Unfallortes umfassen. Gleichzeitig muss eine Sprachverbindung zwischen der Rettungsleitstelle und den Fahrzeuginsassen aufgebaut werden. Um dieses technisch zu ermöglichen, haben die Kfz-Hersteller in entsprechenden neuen Fahrzeugen eine SIM-Karte verbaut, die damit den ersten Schritt zur Vernetzung des Kraftfahrzeuges darstellte.

Es liegt auf der Hand, dass die Mobilitätsdaten, die ein Kraftfahrzeug sammelt, für viele Beteiligte von besonderem Interesse sind. Das sind natürlich zuerst die

Verbraucher, die die Möglichkeit haben, bestimmte Services von dem Kfz-Hersteller oder von anderen Dienstleistern abzufragen, die auf den Mobilitätsdaten des Kraftfahrzeuges basieren. Auch der Kfz-Hersteller und die Zulieferer haben ein gesteigertes Interesse an diesen Daten, da sie nicht nur die technische Funktionalität des Kraftfahrzeuges und seiner Komponenten verbessern können, sondern – was den Kfz-Hersteller anbelangt – damit den Fahrer bzw. die Fahrerin in den »Kosmos« des Mobilitätsdienstleisters Kfz-Hersteller integrieren können. Aber auch andere Dienstleister rund um die Mobilität haben hier ein starkes und berechtigtes Interesse, dem Verbraucher bzw. der Verbraucherin entsprechende Dienstleistungen anzubieten. Das ist beispielsweise ein Automobilclub, der seine originäre Leistung – die Hilfe im Pannenfall – in Zukunft dadurch verbessern kann, dass er schon im Vorfeld mit Hilfe der Daten aus dem vernetzten Kfz eine Ursachenforschung betreiben kann. Oder man stelle sich die Situation vor, dass aufgrund eines Software-Fehlers sich das Verdeck eines Cabrios nicht schließt und die Aktualisierung der fehlerhaften Software via Mobilfunk diesen Fehler beheben würde. Zukünftig müsste dann gar kein Mitarbeiter des Automobilclubs herausfahren, sondern dieser Schutz würde allein durch ein Telefonat und ein Software-Update erledigt werden. Oder man denke an einen Versicherer, der seine Tarifierung auf Basis des konkreten Fahrverhaltens des Fahrers berechnen möchte oder der schnell und unkompliziert eine Schadenseinschätzung nach einem Unfall erhalten möchte, um schnellstmöglich in die Schadenregulierung einsteigen zu können. Auch bietet der Kfz-Versicherer einen Pannenschutzbrief an, bei dem eine vergleichbare Interessenlage wie bei einem Automobilclub besteht.

Man sieht, die Dienstleistungen rund um die (vernetzte) Mobilität sind unbegrenzt.

2. Die Sichtweise der Automobilwirtschaft – das ADAXO-Konzept

Zu Beginn der Diskussion über den Zugang zu Daten aus dem vernetzten Kfz hat die Automobilwirtschaft eine ganz klare Sichtweise gehabt: Sämtliche Daten aus einem vernetzten Kfz seien technischer Natur und dementsprechend stünden sie allein den Kfz-Herstellern zu. Diese Auffassung führte verständlicherweise zu einem Aufschrei im Mobilitätssektor. Nicht nur die Versicherungswirtschaft, sondern alle anderen im Mobilitätssektor tätigen Branchen haben sich gegen diese Sichtweise gewandt. Die Verbraucherschützer, die Automobilclubs, die Flottenbetreiber, die Zulieferer und die Versicherungswirtschaft waren hier einer Auffassung: Der Verbraucher soll entscheiden, wem er die Daten aus dem vernetzten Kfz für Serviceangebote zur Verfügung stellen möchte. Durch die gemeinsame Interessenvertretung gegenüber den europäischen und nationalen Institutionen konnte man eine Veränderung der Argumentation der Automobilwirtschaft erkennen. Von dem alleinigen Hinweis auf die technische Dateneinschätzung wandelte sich die Sichtweise der Automobilwirtschaft zu der Akzeptanz, dass der Kfz-Halter des Fahrzeuges selbst entscheiden können muss, wem er die Daten zur Verfügung stellt. Der Verbraucher ist daher der Datensouverän.

Die gegenwärtige Sichtweise der Automobilwirtschaft findet sich in dem sogenannten ADAXO-Konzept des Verbands der Automobilindustrie (VDA) (*automotive data access, extended and open*) und einem vergleichbaren Positionspapier des europäischen Automobilverbandes ACEA. Hierin wird die Möglichkeit anderer Mobilitätdienstleister beschrieben, auf die Daten des vernetzten Kfz zuzugreifen. Es basiert auf dem Gedanken, dass grundsätzlich sämtliche Daten aus dem Kfz nicht direkt den dritten Dienstleistern zur Verfügung gestellt werden, sondern über den Server des Kfz-Herstellers laufen müssen. Datenschutzrechtlich hat dieses die Besonderheit, dass infolge der Datenübermittlung aus dem Kraftfahrzeug zum Server des Herstellers eine Datenverarbeitung i. S. d. DSGVO vorliegt, der Hersteller daher eine Rechtsgrundlage für diese Datenverarbeitung nach der DSGVO und dem TTDSG haben muss und für eine sichere Übertragung zu sorgen hat. Gleichzeitig bedarf es für eine Übertragung der Daten an einen Dritten vom Server des Herstellers – nach dessen Sichtweise – eine Einwilligung des Kfz-Halters gegenüber dem Hersteller.

3. Kritische Betrachtung des ADAXO-Konzeptes

a) Unverbindlichkeit des Zugangs zu Daten, Funktionen und Ressourcen

Ohne jeden Zweifel stellt das gegenwärtige ADAXO-Konzept des VDA einen Fortschritt gegenüber der früher geäußerten Sichtweise dar, da es grundsätzlich die Datensouveränität des Kfz-Halters akzeptiert. Bekanntermaßen steckt der Teufel jedoch im Detail. Wenn aus der Akzeptanz der Datensouveränität des Verbrauchers nicht in der praktischen Umsetzung ein gleichberechtigter Datenzugang aller Marktteilnehmer resultiert – und das ist nicht der Fall –, ist noch sehr viel »Luft nach oben«.

Einer der Schwachpunkte des ADAXO-Konzepts ist sicherlich, dass es sich hierbei nur um eine unverbindliche Sichtweise des Verbandes der Automobilwirtschaft handelt, aus der für die einzelnen Automobilhersteller keinerlei Bindungsfunktion resultiert. Man mag hier zwar gleich das Kartellrecht anführen, das eine entsprechende Bindung verbieten würde. Und das ist selbstverständlich richtig. Aber wenn die Hersteller in ihrer verbandlichen Sichtweise dieses fordern, dann sollte es für den Gesetzgeber auf europäischer Ebene ein leichtes sein, diese Punkte in ein legislatives Rechtsgerüst einzuarbeiten. Und leider ist dieses noch nicht erfolgt. Die Konsequenzen zeigen sich ganz real: Die praktische Umsetzung des ADAXO-Konzeptes steht in dem alleinigen Ermessen des einzelnen Kfz-Herstellers. Der Aftermarket, einschließlich der Versicherungswirtschaft, hat in den mit den einzelnen deutschen und europäischen Kfz-Herstellern geführten Gesprächen ein sehr unterschiedliches Aufgreifen des ADAXO-Konzeptes feststellen können. Leider muss man gegenwärtig konstatieren, dass wir momentan keinerlei Ansatz sehen, bei dem der Aftermarket und die Kfz-Hersteller im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Nutzung der Daten aus dem Kraftfahrzeug auf einem »level playing field« sind. Das zeigt sich ganz konkret darin, dass die Basisserviceangebote der Kfz-Hersteller für ihre Kunden, die auf den »Auto-Apps« auf dem Handy laufen, dem Aftermarket nicht zur Verfügung stehen. Oder man denke nur an die Pannen- oder Unfallmeldungen aus dem Kfz, die

selbst auch dann nicht beispielsweise an den Versicherer geroutet werden, wenn der Kunde es möchte.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass aus Sicht des VDA keine weiteren spezifischen Regulierungen zum Thema Daten notwendig sind, da diese – nach Sichtweise des VDA – zusätzliche Komplexität in der technischen Umsetzung und der Ausgestaltung datengetriebener Geschäftsmodelle erzeugen und beides Innovationsaktivitäten verhindern.

Hier kann man nur sagen: Nein! Wir brauchen eine gesetzliche Regulierung, die klar die Pflichten der Automobil-Hersteller aufzeigt, dass Daten der Verbraucher aus vernetzten Kraftfahrzeugen an dritte Dienstleister übertragen werden müssen, wenn Verbraucher dieses wünschen.

b) Monopolartige Preissetzung

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Frage des Preises. Man hat sehr schnell erkennen können, dass die Kfz-Hersteller die von den Halterinnen und Haltern generierten Daten aus vernetzten Kraftfahrzeugen als ein »neues Datengold« ansahen, mit dem man sich gute Gewinne erhoffte.

Hier wird folgendermaßen in dem ADAXO-Konzept formuliert: »Eine der Grundprämissen von Adaxo ist ein fairer, angemessener und diskriminierungsfreier Datenzugang für Dritte. Zwar ist der Zugang zu Daten nicht kostenlos, da unterschiedliche Kostentreiber wie z. B. die Bereitstellung/Entwicklung von Datenzugriffen oder der Betrieb existieren, jedoch muss die Preisfindung immer fair erfolgen. Insbesondere durch die frei zugängliche Bereitstellung der Daten über unterschiedliche Marktplätze, Intermediäre und Datenräume wird der Preis durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt. Daher haben die Datenmarktplätze nicht nur die Funktion des technischen Datenaustausches, sondern auch die einer natürlichen Regulierung des marktüblichen Preises im Sinne einer fairen Preisgestaltung. Eine Nichtbereitstellung an einzelne Interessenten, d. h. deren bewusste Benachteiligung, ist nicht zulässig. Zukünftige Regulierungsvorhaben sollten darauf abzielen, Datenmarktplätze zu initiieren. Nur durch funktionierende Datenmarktplätze kann eine Preisgestaltung gemäß dem FRAND-Prinzip sichergestellt werden.«

Wenn man sich diese Sätze auf der Zunge zergehen lässt, heißt es eigentlich:

– Zwar entscheiden die Kundinnen und Kunden (Berechtigten) allein, wo der Mehrwert durch das Teilen ihrer (sic!) Daten entstehen soll, um ihre persönliche Mobilität wie auch die Mobilität aller nachhaltiger, sicherer und komfortabler zu machen (Hauptziel des ADAXO-Konzepts gemäß Ziff. IV. 1.)
– Der Kfz-Hersteller überträgt diese – dem Kunden/Kundin »gehörenden« – Daten auf Kundenweisung an einen Dritten.
– Der Kfz-Hersteller nimmt für diese Dienstleistung einen Preis, da »unterschiedliche Kostentreiber wie z. B. Bereitstellung/Entwicklung von Datenzugriffen oder der Betrieb existieren« (man beachte die Verwendung der Begriffe »Kosten« und »Betrieb«).

– Und die Höhe des Preises ergibt sich »aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage« – und das auf einem Markt, in dem der Kfz-Hersteller das Monopol der Daten hat, denn nur der konkrete einzelne Kfz-Hersteller kann den konkreten einzelnen Datensatz des konkreten einzelnen Kfz-Halters dem Aftermarket zur Verfügung stellen – sprich: Der Hersteller A verfügt selbstverständlich nicht über die Daten des Herstellers B.
– Und das Ganze soll »fair« (F aus FRAND) und »reasonable« (R aus FRAND) sein.

Es ist klar, dass auf dieser Grundlage keine wettbewerbsneutrale Situation für den Aftermarkt bestehen kann. Es stellt auch ganz klar einen Eingriff in die Datensouveränität des Verbrauchers/der Verbraucherin da, da durch »Verkaufspreise«, die der Kfz-Hersteller vorgibt, der Verbraucher/die Verbraucherin daran gehindert wird, adäquate und wettbewerbsgerechte Leistungen Dritter Dienstleister in Anspruch zu nehmen. Das Besondere hierbei ist, dass der Erlös aus der Verwertung seiner eigenen Daten, nicht dem Verbraucher, sondern dem Kfz-Hersteller zugutekommt. Und durch die wettbewerbswidrige Situation besteht das konkrete Risiko, dass der Verbraucher an den Kfz-Hersteller und seine Dienstleistungen gebunden wird.

c) Kommunikationsinäquivalenz

Eine weitere Problematik stellt sich bei der Frage, wie der dritte Dienstleister eigentlich mit seinem Kunden kommunizieren soll. Das ADAXO-Konzept sieht hierbei vor, dass die Kommunikation über eine Spiegelung des Mobiltelefons des Kunden auf dem Entertainment-System des Fahrzeuges erfolgen soll. Eine direkte Kommunikation über das Fahrzeug ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Hier wird darauf verwiesen, dass diese umfangreiche Entwicklung-, Validierungs- und Freigabeprozesse erforderte und folglich nicht skalierbar sei. Also: Eine Kommunikation mit dem Kunden ist für einen Versicherer, für einen Autoclub oder für eine freie Werkstatt nur erschwert möglich. Denn bekanntermaßen ist die Spiegelung (Mirroring) eines Mobiltelefons auf das Entertainmentsystem nur von einer eingeschränkten Funktionalität. Vor dem Hintergrund, dass dritte Anwender, wie beispielsweise Musik-Streaming-Anbieter in das Fahrzeugkonzept eingebunden sind, erscheint es überraschend, dass andere Dienstleister hier schlechter gestellt werden. Und es ist klar, dass die Kommunikation mit dem Kunden für jeden dritten Dienstleister von essenzieller Bedeutung ist. Gerade hierüber würden sich viele Probleme, die mit dem datenschutzkonformen Consent-Management verbunden sind, einfach und skalierungsfähig für den Kunden und den dritten Dienstleister lösen können.

d) Datenschutzrechtliche Aspekte

Stichpunkt Datenschutz. Hierbei zeigt sich eines der großen Probleme, die das ADAXO-Konzept des VDA mit sich bringt. Da die Daten, die aus dem Kraftfahrzeug des Verbrauchers herrühren, auf den Server des Herstellers übertragen werden, ist dieser Verantwortlicher im Sinne der DSGVO. Anders wäre es, wenn die Daten im Kraftfahrzeug selbst gespeichert und verarbeitet würden. Aus der Tatsache der

Speicherung auf dem Hersteller-Server leitet der Hersteller seine Forderung ab, dass eine Übertragung der Daten an einen Dritten nur erfolgen könne, wenn der Kfz-Halter (konkreter: der Vertragspartner des Kfz-Herstellers aus dem Mobilitätsvertrag) dem Hersteller konkret hierzu die Einwilligung gibt. Dieses führt im konkreten Fall zu praktischen Problemen. Wir alle wissen, dass man als Verbraucher gewohnt ist, einen schlanken und einfachen digitalen Prozess zu haben. Jede Form von Medienbrüchen wird als nervend angesehen. Und führt oftmals zu einem Abbruch des digitalen Prozesses. Wie soll sich also ein Verbraucher fühlen, wenn er zum einen dem dritten Dienstleister alle erforderlichen datenschutzrechtlichen Erklärungen abgegeben hat und dann erneut aufgefordert wird, gegenüber dem Kfz-Hersteller auf dessen Server nochmals eine entsprechende Einwilligungserklärung abzugeben. Wir alle wissen, dass in solchen Fällen dann die Suche nach dem Benutzernamen und dem Kennwort beginnt. Im Ergebnis schließt man dann genervt den Vertrag mit dem dritten Dienstleister nicht ab. Eine Zementierung des Datenmonopols des Herstellers durch das Datenschutzrecht. Hier ist es Aufgabe der Kfz-Hersteller, einen schlanken und einfachen Weg anzubieten, mit dem die entsprechende Einwilligungserklärung seitens des Kunden erteilt werden kann, wie beispielsweise eine Push-Nachricht auf eine App, die Erteilung einer Einwilligungserklärung auf dem Entertainment-System des Fahrzeuges oder anderweitige niederschwellige Möglichkeiten. Oder man macht es so, wie es vereinzelt schon Kfz-Hersteller anbieten, nämlich die Akzeptanz der Einwilligungserklärung, die der Kfz-Halter gegenüber dem dritten Dienstleister erteilt hat. Sobald der (vertrauenswürdige) dritte Dienstleister dem Kfz-Hersteller bei Anforderung der Kfz-Daten versichert, die datenschutzrechtliche Einwilligungserklärung des Kunden zu haben, wird diese als Grundlage für den Datentransfer angesehen. Als datenschutzrechtliche Grundlage für den Hersteller kommt auch Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO in Betracht, wenn die Datenlieferung durch ihn für die Erfüllung des Vertrages mit dem dritten Dienstleister erforderlich ist. Schließlich kann Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO als Rechtsgrundlage herangezogen werden, weil die Interessenabwägung wegen des Kundenwunsches nur zugunsten einer Herausgabe der Daten ausgehen kann.

Da nichtsdestoweniger eine klare, für den Kunden einfache und skalierungsfähige Lösung notwendig ist, wäre eine sektorspezifische Regelung auf EU-Ebene essentiell.

e) Dateninäquivalenz

Aber was nützen die besten datenschutzrechtlichen Lösungsmöglichkeiten, wenn der Umfang der zur Verfügung gestellten Daten nicht wettbewerbsgerecht ist. Das ADAXO-Papier unterscheidet hier verschiedene Datentöpfe.

- Es gibt öffentliche Daten, die auf dem Server des Kfz-Herstellers zur Verfügung gestellt werden.
- Daten können über ein Onboard-Interface nur für bestimmte Use Cases angeboten.
- Daten können direkt beziehungsweise im Wege einer Datenaufbereitung im Fahrzeug zur Verfügung gestellt. Diese Datenumfänge werden als Datenfälle B

und C bezeichnet. Daten, die B und C zugeordnet werden können, werden dann auf dem Server des Kfz-Herstellers hochgeladen. Dieses erfordert jedoch ein zusätzliches B2B-Agreement zwischen dem Kfz-Hersteller und dem dritten Dienstleister, d.h., diese Datenkategorie steht nur mit Zustimmung des Herstellers oder auf Basis einer (momentan nicht vorhandenen) gesetzlichen Grundlage zur Verfügung. Und wieder haben wir einen Zustimmungsvorbehalt des Herstellers!

Die Besonderheit hierbei ist, dass nach Sichtweise des ADAXO-Konzepts Ausgangspunkt ein Basisdatensatz sei, der kontinuierlich auf Basis von »kundenorientierten« Use Cases erweitert würde. Entscheidungen über den Ausbau der Use Cases würden über die Verbände im »partnerschaftlichen Dialog« getroffen.

Hier stellt sich sofort die Frage, wie eine derartige Use-case basierte Zusammenstellung von Basisdatensätzen auszusehen hat. Zwar heißt es, dass die beteiligten Unternehmen zusagten, Transparenz über ihr gesamtes, via Extended Vehicle (ExVe) online verfügbares Datenangebot zu schaffen. Aber dieses bedeutet natürlich nicht, dass es sich um sämtliche Daten handelt, die dem Hersteller zur Verfügung stehen, da es nur die über das ExVe angebotenen Daten betrifft. Zum anderen darf der Datenumfang nicht nur auf der Grundlage von vordefinierten, offenzulegenden Use-cases möglich sein. Dieses würde nämlich bedeuten, dass jegliche Änderung eines vereinbarten Use-cases kompliziert zwischen den beteiligten Verbänden abzustimmen wären. Das ist zeitaufwendig und würde die Geschäftsentwicklung des Aftermarkets ungerechtfertigt begrenzen. Während beispielsweise der Hersteller mit den ihm zur Verfügung stehenden Daten einen Telematiktarifvertrag anbieten könnte, wären die Versicherer gezwungen, mit einem abgespeckten Datenset eigene Telematiktarifverträge zu berechnen. Ein Wettbewerb der Marktteilnehmer über die beste Ausgestaltung einer verhaltensbasierten Risikoermittlung wäre damit jedoch konterkariert. Die Versicherer wären eingegrenzt, während der Kfz-Hersteller vollen Zugriff auf alle Daten und Funktionen des Fahrzeugs hätte.

Stichwort: Eingegrenzter Datensatz. Eine ähnliche Problematik stellt sich bei dem Zugriff auf Funktionen und Ressourcen des Fahrzeugs durch den dritten Dienstleister. Was ist damit gemeint? Der Service des dritten Dienstleisters basiert nicht nur auf der Nutzung der Daten, die aus dem Fahrzeug herausgesendet werden. Oftmals ist es notwendig, Rechenkapazitäten im Fahrzeug selbst zu nutzen – wie beispielsweise bei der Nutzung eines Algorithmus im Fahrzeug, der bestimmte Vorverarbeitungen von Daten des vernetzten Fahrzeugs vornimmt und dann nur das Ergebnis dieser Berechnung an den dritten Dienstleister schickt. Das ADAXO-Konzept ist hier etwas vage und findet keine klare Aussage, wenn es davon spricht, dass auf der Basis einer B2B-Grundlage eine im Fahrzeug verfügbare Datenverarbeitung erfolgen könne (Fall C des Konzeptes), indem der Kfz-Hersteller die Integration übernehmen würde. Es stellen sich hier gleich mehrere Fragen: Handelt es sich hierbei um einen allgemeinen Algorithmus einer Branche oder kann ein jeder Marktteilnehmer seinen individuellen Algorithmus einarbeiten lassen? Was für Kosten fallen an, wenn der Hersteller auf der Grundlage von »Anforderungen« oder einem »Pseudocode« die Integration übernimmt. Ist das überhaupt skalierungsfähig? Ein Branchenalgorithmus

würde natürlich die Wettbewerbssituation beeinträchtigen, da dann die einzelnen Marktteilnehmer keine individuellen Datenvorverarbeitungen im Fahrzeug vornehmen könnten, sondern nur auf ein standardisiertes Ergebnis beschränkt wären. Diese nachteiligen Auswirkungen hätte die im Folgenden beschriebene Sichere On-Board Telematik-Plattform als Zugangsweg nicht.

f) Fazit

Wie schon eingangs ausgeführt, ist das ADAXO-Konzept des VDA ein Fortschritt gegenüber der früheren Sichtweise der Kfz-Hersteller. Man sollte jedoch nicht verkennen, dass dieses nur dem massiven Druck des Aftermarkets geschuldet war. Es war klar, dass ein Daten-Monopol der Kfz-Hersteller in diesem für den Mobilitätsbereich wichtigen Feld nicht akzeptiert werden kann und nur zu nachteiligen Auswirkungen für den Verbraucher führt.

Nichtsdestoweniger kann das ADAXO-Konzept nur eine Grundlage für Gespräche mit den Kfz-Herstellern sein – es ist kein Modell, das in der praktischen Umsetzung die bestehenden Probleme für den Aftermarket löst. Wir brauchen eine legislative Regelung auf europäischer Ebene und keine freiwillige – und damit jederzeit wiederrufbare – Initiative der Kfz-Hersteller. Diese gesetzliche Regelung muss die Hersteller im wahrsten Sinne des Wortes dazu zwingen, die Daten aus dem vernetzten Kfz zu wettbewerbsneutralen Bedingungen dem Aftermarket zur Verfügung zu stellen, wenn der Kfz-Halter dieses wünscht. Und gleichzeitig muss diese gesetzliche Regelung auch den einfachen Grundsatz beinhalten, dass die Hersteller für ihre eigenen Mobilitätsdienstleistungen, die auf den Daten des vernetzen Kfz basieren, die gleiche Ausgangsbasis haben wie Marktteilnehmer des Aftermarkets. Mit anderen Worten muss der Hersteller damit den gleichen technischen Weg gehen, den ein Aftermarket-Dienstleister gehen muss, um an die Daten, die Funktionen und die Ressourcen des vernetzten Kfz zu kommen.

4. Die Sichere On-Board Telematik-Plattform (S-OTP) als Zugangsweg

Was ist die Sichtweise des Großteils des Aftermarkets? Hier besteht zwischen vielen Verbänden des Aftermarkets Einigkeit, wie beispielsweise dem ZDK, dem GVA und dem GDV. Was sich auch in gemeinsamen Positionspapieren widerspiegelt: Der Datenzugang sollte über die Sichere On-Board Telematik-Plattform (S-OTP) bewerkstelligt werden. Die S-OTP setzt sich aus einer Summe von Basisdiensten im Fahrzeug (z. B. Rechenleistung, Speicherplatz, Schnittstellen zu den Daten) und von Schnittstellen zum Fahrer (insbesondere dem Fahrzeugdisplay) zusammen, verbunden mit einem klaren Zugangs- und Berechtigungskonzept für eine transparente und sichere Regelung des Zugangs zu Fahrzeugdaten und -funktionen. Hierbei werden die schon im Fahrzeug vorhandenen Systeme verwendet. Die S-OTP ist daher keine extra für den Aftermarkt eingebaute Hardware-Komponente.

Denn das ist auch klar – das vernetzte Fahrzeug muss hardware- wie softwareseitig immer auf dem aktuellen Stand der Technik sein. Gerade vor dem Hintergrund

der automatisierten Fahrfunktionen sind kontinuierliche Updates über die gesamte Lebensdauer notwendig, um leistungsstark und cybersicher zu sein.

Das Design der fahrzeugintegrierten Plattform darf den Wettbewerb nicht ausschließen, sondern muss ihn fördern. Hierüber können unabhängige Marktteilnehmer innovative Dienstleistungen in das Fahrzeug bringen. Demnach müssen die Kfz-Hersteller berechtigten Dritten (bspw. Werkstätten, Automobilclubs, Versicherern, Pannendienstleistern) nach Registrierung und gegebenenfalls gegen angemessenes, diskriminierungsfreies Entgelt Entwicklerinformationen und Testanforderungen in einem standardisierten Format zur Verfügung stellen, die die im Fahrzeug verfügbaren Daten, Basisdienste und -funktionen beschreiben. Dem Fahrer/Halter des Fahrzeugs selbst muss es überlassen werden, welche Dienste und Services er/sie wählt.

Alle für das Fahrzeug zugelassenen Anwendungen würden nach dem Prinzip eines App-Stores dem Verbraucher zur Verfügung gestellt. Der Kunde kann jede für sein Fahrzeug zugelassene Applikation (App) auswählen und nutzen. So kann er z. B. wählen, ob er einen Wartungsservice bei einer herstellergebundenen Markenwerkstatt oder einer freien Werkstatt buchen, einen Pannendienst durch den Fahrzeughersteller oder seinen Automobilclub beauftragen oder ob er ein Versicherungsprodukt (z. B. Telematik) mit dem Versicherer seiner Wahl abschließen möchte. Durch Auswahl der entsprechenden App und die Annahme der Nutzungsbedingungen bucht der Kunde den Dienst und kann auf sehr einfache und komfortable Weise der Nutzung der dafür erforderlichen Daten zustimmen. In gleicher einfacher Weise entzieht der Nutzer durch Deaktivierung oder Deinstallation der App DSGVO-konform dem Dienst die Einwilligung zur Nutzung seiner Daten. Damit wird vollumfänglich den datenschutzrechtlichen Aspekten zum Schutz der Datensouveränität des Verbrauchers Rechnung getragen. Wie eingangs dargestellt, könnten aber auch die Vertragserfüllung bzw. die Interessenabwägung hier als Rechtsgrundlage dienen.

5. Data Act stellt keine umfassende Grundlage des Datenzugangs beim vernetzten Kfz dar

Es stellt sich die Frage, inwieweit man überhaupt noch eine legislative Regelung für den Zugang zu den Daten des vernetzen Kfz benötigt, da dieser gegebenenfalls schon durch den auf europäischer Ebene momentan diskutierten Data Act möglich sein könnte. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Der Data Act ist keine Alternative für eine sektorspezifische Regelung!

Der gegenwärtige Entwurf des Data Acts (im Folgenden: Data Act) erfasst auch unzweifelhaft personenbeziehbare Daten. Probleme für den Aftermarket ergeben sich jedoch daraus, dass der Data Act teilweise für die Weiterverarbeitung von Daten durch Dritte strengere Regeln als die gegenwärtige Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vorsieht. Und weitere Probleme resultieren daraus, dass für die Bereitstellung der Daten neben dem Data Act auch noch die Anforderungen der DSGVO und gegebenenfalls der ePrivacy-Richtlinie zu prüfen sind. Im Ergebnis führt dieses kumuliert dazu, dass der Data Act sein Ziel, einen Datenaustausch und eine sektorübergreifende Datennutzung zu fördern, nicht erreicht. Unabhängig hiervon beschränkt

sich der Anwendungsbereich des Data Acts auch nur auf die im Fahrzeug generierten Daten und sieht keinerlei Regelung vor, wie auf Funktionen und Ressourcen des vernetzen Kfz (bspw. Vorverarbeitung von Daten, Algorithmusnutzung, Kommunikation mit dem Fahrer) durch einen dritten Dienstleister zugegriffen werden kann.

a) Zu enge Zweckbindung

Die enge Zweckbindung in Art. 5 und Art. 6 Data Act führt zu einer Einschränkung der Möglichkeiten, die im Hinblick auf personenbezogene Daten nach der DSGVO bestehen.

Nach Art. 6 Abs. 1 Data Act darf der Dritte die nach Art. 5 Data Act enthaltenen Daten nur für die Zwecke und unter den Bedingungen verarbeiten, die er mit dem Nutzer vereinbart hat. Personenbezogene Daten müssen gelöscht werden, »sobald sie für den vereinbarten Zweck nicht mehr benötigt werden«. Die Löschpflicht nach Art. 6 Abs. 1 Data Act scheint – anders als die Verpflichtung zur Löschung nach Art. 17 DSGVO – ohne Ausnahmen zu bestehen. Auf die Ausnahmen des Art. 17 Abs. 3 DSGVO wird nicht verwiesen. Nach der gegenwärtigen Regelung würde dieses jedoch dazu führen, dass (beispielsweise im Falle eines Telematik-Versicherungsvertrages) der Versicherer die Daten nicht mehr zu statistischen Zwecken speichern und verarbeiten kann. Versicherungsunternehmen sind jedoch aufsichtsrechtlich (vgl. Artt. 82, 84 der Solvency II-Richtlinie) verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Berechnungen und die zu Grunde liegenden statistischen Basisdaten angemessen, vollständig und exakt sind. Die Nutzung der Daten zu statistischen Zwecken – selbstverständlich mit möglichst frühzeitiger Pseudonymisierung und Anonymisierung gemäß Art. 89 DSGVO – ist somit notwendig, um die Tarife zu überprüfen und nötigenfalls zu entwickeln. Man könnte natürlich überlegen, ob in die vertragliche Vereinbarung mit der betroffenen Person die Datenverarbeitung zu weiteren Zwecken hineingenommen werden könnte. Dieses ist jedoch mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden, weil die Datenschutzbehörden die Erforderlichkeit nach Art. 6 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 7 Abs. 4 DSGVO beziehungsweise nach Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO sehr eng interpretieren.

b) »Profiling«

Die Nutzung personenbezogener Daten für Profiling im Sinne des Art. 4 Nr. 4 DSGVO ist im Data Act gemäß Art. 6 Abs. 2 lit. b nur erlaubt, wenn es erforderlich ist, »um den vom Nutzer gewünschten Dienst zu erbringen«. Damit ist der Data Act schon enger gefasst als die DSGVO. Wenn es nach der Idee des Berichtsentwurfs des LIBE – Ausschusses des Europäischen Parlamentes geht, würde dieser Bereich sogar noch weiter eingeschränkt werden: Danach soll jedes Profiling durch einen Dritten, der die Daten auf Wunsch des Nutzers erhält, untersagt werden. Damit wäre es noch nicht einmal möglich, auf Wunsch des Nutzers eine Dienstleistung zu erbringen, die Profiling beinhaltet. Die Errechnung eines Fahrwertes für einen Telematik-Versicherungsvertrag wäre damit gar nicht mehr möglich.

c) Datenweitergabe

Auch die Weitergabe der Daten an einen anderen Dritten wird durch den Data Act in Art. 6 Abs. 2 lit. c eingeschränkt, da danach die Weitergabe der Daten an einen anderen Dritten in roher, aggregierter oder abgeleiteter Form nur zulässig wäre, um den vom Nutzer gewünschten Dienst zu erbringen. Bei personenbezogenen Daten wäre damit eine erhebliche Einschränkung gegenüber der DSGVO zu konstatieren, da Letztere eine zweckändernde Weiterverarbeitung nach Art. 6 Abs. 4 DSGVO zulässt und für Statistiken und Forschung nach Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO von einer Zweckkompatibilität ausgeht. Telematik-Daten dürften dann beispielsweise auch nicht für die Statistik des Verbandes in pseudonymisierter Form weitergegeben werden. Unternehmensübergreifenden Statistiken sind aber zwingend nötig, um die Anforderungen, die die Solvency II–Richtlinie anführt, zu erfüllen.

d) Zielvereitelung durch DSGVO

Teilweise werden die Ziele des Data Acts nicht erreicht, weil die generelle Anwendung der DSGVO diese vereitelt.

Art. 4 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 6 Data Act verlangen, dass der Dateninhaber personenbezogene Daten nur an den Nutzer beziehungsweise an einen Dritten herausgibt, wenn eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO und gegebenenfalls Art. 9 DSGVO vorliegt. Dieses führt dazu, dass der Dateninhaber die Rechtsgrundlage nach der DSGVO im Hinblick auf alle (sic!) betroffenen natürlichen Personen zu prüfen hat. Mit anderen Worten, der Dateninhaber muss auch die Rechtsgrundlage dafür prüfen, inwieweit der Nutzer berechtigt ist, die personenbezogenen Daten Dritter, die beim Dateninhaber gespeichert sind, an einen Dritten zu übertragen. Dafür hat der Dateninhaber aber in aller Regel gar nicht die erforderlichen Informationen. Diese hat nur der Nutzer, der in der Regel in einem Rechtsverhältnis zu der betroffenen Person steht. Nach Art. 4 Abs. 2 Data Act beziehungsweise Art. 5 Abs. 3 Data Act kann der Dateninhaber diese Informationen jedoch nicht vom Nutzer verlangen. Es ist auch allein schon vor dem Hintergrund der Datensparsamkeit nicht sinnvoll, dass der Dateninhaber lediglich zur Prüfung der Anforderungen der DSGVO mehr personenbezogene Daten verlangen muss, als er für die zu erbringende Leistung eigentlich benötigt.

Es besteht das konkrete rechtliche Risiko, dass das Informationsdefizit, das der Dateninhaber hat, in der Regel dazu führen wird, dass dieser im Zweifel die Daten nicht herausgeben wird, weil er Schadensersatzansprüche oder Sanktionen fürchtet. Für den Beispielsfall eines Telematik-Vertrages bedeutet dies, dass der Versicherer, der mit einer Datenbox die Telematikdaten ermittelt, diese trotz des Nutzerwunsches (Kfz-Halter als Versicherungsnehmer) nicht ohne weiteres an einen dritten Dienstleister weitergeben kann, da er nicht abschätzen kann, ob dritte natürliche Personen in dem Kfz gefahren sind und er dementsprechend nicht nach Art. 4 Abs. 5 Data Act prüfen kann, ob im Verhältnis zu diesen Dritten eine Rechtsgrundlage zwischen dem Nutzer und dem Dritten gemäß der DSGVO besteht. Gleiches würde auch für den Fall eines Kfz-Herstellers gelten, der die Daten aus dem vernetzten Kfz auf Wunsch

des Kfz-Halters (beispielsweise eines Flottenbetreiber) an einen Dritten weitergeben soll, da er nicht weiß, ob eine Rechtsgrundlage nach der DSGVO zwischen dem Flottenbetreiber und seinen das Fahrzeug nutzenden Mitarbeitern (Fahrern) besteht.

VDA – Digitalisierung der Mobilität

Dr. Ralf Scheibach, LL.M.
Leiter Abteilung Recht und Compliance, Verband der Automobilindustrie e. V., Berlin

1. Vorbemerkung

Die Mobilität von morgen erwächst auch aus Innovationen, die nicht allein mit dem Automobil assoziiert werden: Künstliche Intelligenz öffnet uns die Tür zum automatisierten Fahren – sicherer und effizienter als je zuvor.

Digitale Plattformen erlauben uns die Kombination unterschiedlichster Mobilitätsangebote – passgenau für jede Situation. Neue Kommunikationstechnologien ermöglichen den Austausch von Daten zwischen Menschen, Fahrzeugen und Infrastruktur. So werden Fahrzeugdaten zu einer wichtigen Quelle für neue Dienstleistungen und Geschäftsmodelle rund um das Automobil.

Die Unternehmen der Automobilindustrie treiben die Digitalisierung der Fahrzeuge – vom Pkw über den Lkw bis hin zum Bus – seit Jahren mit Nachdruck voran. Sie qualifizieren ihre Mitarbeiter und investieren zudem hohe Milliardenbeträge in die Digitalisierung der Produktionsstätten. Im Zeitalter des Internets der Dinge setzen Automobilhersteller und Zulieferer verstärkt auf automatisierte Produktionsprozesse – etwa für die Echtzeitkontrolle und -steuerung in der Fertigung. Damit sichern die Unternehmen der Automobilindustrie ihre Wettbewerbsfähigkeit und untermauern ihre Innovationsstärke. Umso wichtiger ist es, dass auch politisch die Voraussetzungen geschaffen werden, die digitale Transformation der Automobilindustrie zum Erfolg zu führen.

Fahrzeuge bieten im Wege der Digitalisierung künftig viele Funktionen, die nicht nur der Fahrerin oder dem Fahrer, sondern auch anderen Verkehrsteilnehmern, Städten und Gemeinden, dem Handel, der Krankenversorgung, der Sicherheit und sogar dem Energienetz zugutekommen.

So erzeugt heute ein modernes Fahrzeug bereits 25 Gigabyte Daten innerhalb von nur einer Stunde. Digitalisierte Fahrzeuge vernetzen sich mit dem Umfeld und anderen Verkehrsträgern, sie tauschen Daten in erheblichem Maße aus. Die Mobilität von morgen erwächst auch aus Innovationen, die nicht allein mit dem Automobil assoziiert werden: Künstliche Intelligenz öffnet uns die Tür zum automatisierten Fahren – sicherer

und effizienter als je zuvor. Heutige Fahrzeuge sind zudem vollvernetzt, ihre Funktionalität lässt sich individuell konfigurieren und kontinuierlich erweitern.

Eine vollvernetzte Mobilität sorgt für eine nachhaltige Mobilität und stärkt den Klima- und Ressourcenschutz. Mehr Effizienz, mehr Komfort, mehr Sicherheit und mehr Nutzen für die ganze Gesellschaft – dies ist die neue Rolle des Automobils in der digitalisierten Welt.

Weiterhin ist auch das Lifecycle-Management von Bedeutung. Denn die Wirksamkeit der Security-Maßnahmen kann sich nach der Entwicklungsphase über den gesamten Lebenszyklus des Produkts verändern.

Es gilt also, sowohl die Fahrzeug- und Nutzerdaten als auch andere Fahrzeugfunktionen gegen unautorisierte Zugriffe und Manipulation zu schützen. Damit mögliche Cyber-Angriffe keinen Einfluss auf die Fahrsicherheit haben und geeignete Schutzmechanismen integriert werden können, müssen entsprechende Gefährdungen bereits frühzeitig im Entwicklungszyklus neuer Fahrzeugmodelle berücksichtigt werden.

Um dies zu ermöglichen, ist die Cyber-Security auf allen Ebenen des Fahrzeugs ein westlicher Bestandteil. Die Automobilindustrie passt die Cyber-Security stetig an die neuen Bedrohungen an und entwickelt Maßnahmen für eine höhere Sicherheit stets weiter. Um den für den Wirtschafts- und Automobilstandort Deutschland wichtigen Bereich der Digitalisierung sicher zu gestalten, arbeiten das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und der Verband der Automobilindustrie (VDA) in Fragen der Cyber-Sicherheit eng zusammen.

Bereits heute spielt die Software eine wichtige Schlüsselrolle im Fahrzeug. Und sie wird künftig immer mehr an Bedeutung gewinnen, da zahlreiche Funktionen hinzukommen können. Nutzer können Funktionen beispielsweise jederzeit »on demand« hinzubuchen.

Zudem werden die Fahrzeuge über Software-Updates immer auf dem neuesten Stand gehalten – und das auch ohne Werkstattbesuch mit »Over-the-Air-Updates«. Software entscheidet also zunehmend, wie der Kunde sein Auto erlebt. Das Betriebssystem eines Autos und seine Vernetzung mit der digitalen Welt werden immer mehr zum wettbewerbs-differenzierenden Faktor. Sie sind die Basis für immer leistungsfähigere Assistenzsysteme bis hin zum autonomen Fahren, die das Autofahren noch sicherer und komfortabler machen. Vereinfacht gesagt: Das Automobil wird zu einem vollelektrisch angetriebenen »Mobile Device«, einem zukunftsfähigen smarten Mobilitätsbegleiter.

Der VDA unterstützt den datenwirtschaftsrechtlichen Ansatz des Data Acts, dass für Verbraucher und sonstige dritte Unternehmen die Möglichkeit des Datenzugangs und zur Datennutzung bestehen muss. Es ist sinnvoll, ein level playing field zu schaffen und die Rolle des Nutzers zu stärken. Die Mitgliedsunternehmen des VDA haben in den vergangenen Jahren bereits Systeme und Mechanismen eingeführt, welche diese grundlegenden Ziele der EU Strategie für Daten – das Teilen von verfügbaren Daten an den Kunden und bei Kundenwunsch und Zustimmung an Dritte – umsetzen.

So hat die Automobilindustrie (Hersteller und Zulieferer) bereits seit langem Maßnahmen über den Rahmen ihres ADAXO-Konzepts (vormals NEVADA-Konzept)

implementiert und teilt heute schon, auf Wunsch ihrer Kunden, umfassend Daten mit Dritten.

Die EU-Kommission sieht bei Daten ein Wachstums- und Innovationspotential. Der Data Act soll das Ausschöpfen dieser Potentiale unterstützen. Der DA könnte in seiner jetzigen Ausgestaltung den technischen Fortschritt in Europa aber eher behindern. Die Vorgaben sind sehr weit gefasst: die Pflicht, technische Voraussetzungen zu schaffen, um Daten zur Verfügung zu stellen, ist im Entwurf im Prinzip unbegrenzt. Die Unternehmen werden gezwungen, auch für die Bereitstellung wenig relevanter Daten einen sehr hohen Aufwand zu betreiben. Dieser Ansatz wird in der Praxis an Grenzen stoßen. Es ist daher Aufgabe des Gesetzgebers, die Pflicht zur Nutzbarmachung von Daten sinnvoll zu konturieren.

Fahrzeughersteller und Zulieferer schaffen mittels signifikanter Investitionen in innovative Technologien die Möglichkeit der Datenerzeugung, -sammlung und -verarbeitung. Laut Data Act soll der User, sobald er die vom Produkt erzeugten Daten erhalten hat, diese kostenlos an andere Unternehmen zur freien Verfügung übermitteln können – die Geschäftsgeheimnisse des Herstellers eingeschlossen. Gleichzeitig werden dem Hersteller vertragliche Bedingungen auferlegt, unter denen er die Daten weitergeben muss. Die Verwendung der Daten lässt sich faktisch nicht nachverfolgen (z.B. in daraus abgeleiteten Produkten). Es besteht somit das Risiko, dass Fahrzeughersteller auf relevante Investitionen, welche eine weitere Datenerzeugung, -sammlung und -verarbeitung bedingen, verzichten, da die Kosten für die Datenerzeugung und -ausleitung de facto höher sind als etwaige Umsätze, die sich mit den Daten erzielen lassen. Völlig offen lässt der Entwurf zudem, wie diese Kosten zugeordnet werden können, insbesondere dann, wenn es für diese Daten keinen wirtschaftlichen Bedarf gibt.

Deswegen entspricht zwar der Ansatz der EU-Kommission, mittels des Data Act ein »level playing field« (FRAND-Konditionen für Datenzugriff Dritter, Ausschluss Gatekeeper nach Definition DMA) zwischen sämtlichen Akteuren der Datenwirtschaft zu schaffen, dem grundlegenden Interesse der Automobilindustrie, muss aber im Detail der Regulierung einer Prüfung hinsichtlich Systematik und Zweckmäßigkeit unterzogen werden. Die Regelungen des DA sollten angepasst werden, um für die Nutzer ebenso wie für die Automobilindustrie mit ihren tiefen Lieferketten ebenso wie für die Nutzer den größtmöglichen Mehrwert zu erzeugen. Die Produkte der Automobilindustrie sind aufgrund ihres Einsatzzweckes und des damit verbundenen potentiellen Schadensrisikos nur bedingt mit anderen Geräteklassen vergleichbar. Entsprechend müssen sie über ein hohes Maß an Integrität und Sicherheit verfügen. Zudem weisen sie eine enorme Anzahl von Sensoren und Steuergeräten auf, die kontinuierlich große Mengen an Daten erzeugen. Die überwiegende Anzahl dieser Daten ist lediglich für die unmittelbare Funktionserfüllung innerhalb des Fahrzeugs relevant. Zusammengefasst lässt sich folgende Standortbestimmung vornehmen:

- Wertschöpfung in der Automobilwirtschaft entsteht zunehmend nicht mehr durch das hardware-getriebene Produkt Fahrzeug, sondern durch software-basierte Funktionen und Mobilitätsdienstleistungen.

- Die Entwicklung und der Betrieb dieser softwarebasierten Services finden in einem untrennbaren Wechselverhältnis von »Smart Cars« und Cloud-Umgebungen statt. Das Fahrzeug wird in datenbasierten Ökonomien als Teilnehmer im Internet konzipiert und betrieben.
- Die Automobilindustrie hat über Jahrzehnte gewachsene Strukturen aufgebaut, eine Transformation vom Maschinenbau- und Elektrotechnik-Mindset ins Software-Mindset ist notwendig. Dies erfordert Software-Kompetenz auf allen Ebenen und eine entsprechende Managementkompetenz und Agilität insbesondere auch auf obersten Führungsebenen.
- Software im und ums Fahrzeug ist nicht gleich Software. Jede Domäne (Deeply Embedded, Infotainment und Backend-Anbindung, Onlinedienste und Cloud Services, V2X-Integration, automatisiertes Fahren [SAE-Level 2–5] und neue Business Cases) nutzt eigene Programmierkonzepte, Entwicklungswerkzeuge und -prozesse. Die Komplexität erhöht sich signifikant durch Integration dieser unterschiedlichen Domänen.
- Die Transformation der Fahrzeughardware von Einzelsteuergeräten hin zu Zentralrechnern im Fahrzeug braucht auch neue Software- und E/E-Architekturen, Werkzeugketten, Standards, Entwicklungsprozesse und Zusammenarbeitsmodelle. Moderne Architekturen werden im Zusammenspiel der Software-Funktionen im Fahrzeug (Edge) und der Software-Funktionen in der Umgebung (Cloud) realisiert.
- Automotive Software und die zugrundeliegende Hardware sowie Schnittstellen sind Safety- und Security-relevant, was besondere Anforderungen an Entwicklungsvorgehen und Qualitätssicherung stellt. Daher sind Vorgehensweisen aus der klassischen IT nicht immer übertragbar.
- Automotive Software muss über große Zeiträume gewartet werden (Produktlebenszyklen von ca. 20 Jahren), Updates im Betrieb stellen zusätzliche Herausforderungen an Qualitätssicherung und Rückwärts-Kompatibilität.
- Zusammenarbeit bei der Softwareentwicklung in Deutschland und Europa ist zur Stärkung der deutschen und europäischen Automobilwirtschaft notwendig, insbesondere um Skaleneffekte zu erreichen, mit der gestiegenen Geschwindigkeit der Entwicklung Schritt zu halten und dem Fachkräftemangel zu begegnen.
- Für die Förderung der Kollaboration zwischen den Unternehmen bieten Open Source-Initiativen wie die Working Group der Eclipse Foundation »Software-defined-Vehicel« eine gute Grundlage bei der Entwicklung nicht wettbewerbsdifferenzierender Funktionalitäten.

2. Daten im Fahrzeug (VDA-Konzept ADAXO)

Eine Schnittstelle für unzählige Informationen nach ADAXO: Fahrzeugdaten sind eine Quelle für Innovationen und ein Grundpfeiler für moderne Mobilität. Darüber hinaus erhöhen sie maßgeblich die Verkehrssicherheit. Von entscheidender Bedeutung ist, wie die generierten Daten zugänglich gemacht werden. Der VDA

hat mit dem ADAXO-Konzept[1] ein zeitgemäßes und zukunftssicheres Verfahren für den Austausch von fahrzeuggenerierten Daten zwischen allen Beteiligten vorgelegt. ADAXO ist die Abkürzung für »Automotive Data Access, extended and open« und bedeutet »erweiterter und offener Fahrzeugdatenzugriff«.

Beim ADAXO-Konzept des VDA handelt es sich um die Weiterentwicklung des NEVADA-Konzepts, welches über das sog. Extended Vehicle (ExVe) bereits seit Jahren im Markt etabliert ist. Das ExVe bietet zudem die vergleichsweise sicherste Datenübertragung. Zu den Weiterentwicklungen des ADAXO-Konzepts zählen u.a. Fokussierung auf Innovationfähigkeit und erweiterte Datenangebote, Stärkung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Datenökonomie und kontinuierlicher Ausbau der Use Cases (Anwendungsfälle).

3. Verfügbarkeit von Reparatur- und Wartungsinformationen nach EU VO 2018/858

Außerdem sind die Fahrzeughersteller bereits seit Jahren gesetzlich verpflichtet (aktuell über die EU-Verordnung 2018/858 – Typgenehmigung-Rahmenverordnung), Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI) aus Fahrzeugen mit »unabhängigen Wirtschaftsakteuren« zu teilen. Damit werden insbesondere unabhängige Werkstätten und Diagnosedienstleister in die Lage versetzt, unter gleichberechtigten Bedingungen mit den Vertragshändlern und Vertragswerkstätten zu konkurrieren. Auch Pannenhilfsdienste und Anbieter von Inspektions- und Prüfdienstleistungen sind berechtigt, (technische) Fahrzeugdaten anzufordern. Die Daten werden grundsätzlich über Webseiten der Hersteller in einem standardisierten Format, in leicht zugänglicher Form und in diskriminierungsfreier Weise zur Verfügung gestellt. Zur Erfüllung dieser Vorgaben haben die Hersteller bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Daten in einer sicheren und rechtskonformen Weise zur Verfügung zu stellen.

4. Datenwirtschaftsrecht im EU-Binnenmarkt

Mit dem Data Act, dem Digital Markets Act, dem Digital Services Act und natürlich auch der DSGVO sind inzwischen eine Vielzahl von weitreichenden Regelungen für den Digitalen Binnenmarkt getroffen worden.

Darüber hinaus wird die Haftungslage weiter verschärft, indem die EU-Kommission in 2022 zwei Vorschläge zur Erweiterung der Produkthaftung auf Software und erstmals zur Haftung für Künstliche Intelligenz (KI) vorgelegt hat. Beide Vorschläge haben auch besondere Bedeutung für die Automobilindustrie.

Für die digitale Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie (Hersteller und Zulieferer) wird entscheidend sein, dass die Unternehmen die Datennutzung privatwirtschaftlich gestalten können. Datenzugangsansprüche dürfen nicht dazu führen, dass internationaler Wettbewerb in der EU Daten sammeln kann, die auf ausländischen Märkten deutschen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen.

---

1 S. www.vda.de (Stichwort ADAXO).

Die Verfügbarkeit von Daten für Dritte muss auch datenschutzrechtlich konform gestaltet werden. Hierzu hat der VDA 2016 mit den Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder eine gemeinsame Erklärung herausgegeben.

Die Automobilindustrie befürwortet für den Umgang mit besonders vertrauensbedürftigen Daten die Anwendung eines Mehrstufenmodells, das je nach Kundenwunsch und abhängig vom jeweiligen Use-Case und vom spezifischen Schutzbedarf verschiedene, abgestuft wirksame Maßnahmen enthalten kann. Diese können bedarfsorientiert und beispielsweise auch eine redundante Speicherung von Daten und kryptographische Verschlüsselungen umfassen. Daten in den Unternehmen und in ihren Produkten müssen von den Unternehmen im Wettbewerb so genutzt werden können, dass der in- und ausländische Wettbewerb davon nicht durch offenen Datenzugang profitieren kann.

Für den Datenzugang und -austausch ist daher die vertragliche Regelung in den meisten Fällen der Vorzug einzuräumen. Auf privatwirtschaftlicher Ebene schließen Unternehmen untereinander Datenpartnerschaften und Datenkooperationen ab, um einen sicheren, innovationsfördernden Zugang zu Daten zu gewährleisten. Um eine Kooperation zu fördern, sollte der Gesetzgeber durch klarstellende Regelungen im Wettbewerbsrecht sowie im Bereich des Datenschutzes größere Rechtssicherheit für Kooperationen zum Datenaustausch zwischen Wettbewerbern schaffen.

5. Innovationen durch Daten – Data Value Chain: von der Generierung der Daten bis zum Serviceangebot für den Kunden

Die im VDA vertretenen Unternehmen bieten schon jetzt umfassende Datenangebote für kundenorientierte Use Cases und vielfältige technische Zugriffsmöglichkeiten auf Daten. Dieses proaktive Angebot wird kontinuierlich weiter ausgebaut. Das Engagement der Automobilindustrie zur Förderung von Innovation und datengetriebenen Geschäftsmodellen spiegelt sich durch die Investitionen im Bereich von mehreren Milliarden Euro wider, die für zukunftsweisende Betriebssysteme, Elektrik-/Elektronikarchitekturen und Vernetzung getätigt werden. Diese Investitionen stellen die fundamentale Basis für alle Geschäftsmodelle dar, die auf Fahrzeugdaten beruhen.

6. Ein gemeinsamer Markt für Daten – für unsere Kunden, die Mobilität und die Umwelt

Die im VDA zusammenarbeitenden Unternehmen glauben an den Mehrwert, der durch die Nutzung und den Austausch von Daten erzeugt werden kann.

Gemeinsam fördern sie diesen Mehrwert durch den proaktiven weiteren Ausbau des Datenangebots und durch sichere technische Zugriffsmöglichkeiten, um unseren Kunden Mehrwert durch relevante datenbasierte Services zu bieten und um die Mobilität unserer Kunden und der Gesellschaft zu verbessern – umweltverträglich, klimaschonend und sicher. Die Souveränität über die Daten liegt im Rahmen der geltenden Gesetze beim Kunden.

Die Basis dafür ist ein stabiles und verlässliches regulatorisches Rahmenwerk, das auch der Industrie ein »Level Playing Field« und den Freiraum zur Entwicklung des noch jungen Datenmarktes bietet. Mit unserem Engagement ermöglichen wir innovative Geschäftsmodelle für alle Beteiligten.

Es ist das Verständnis aller im VDA vertretenen Unternehmen, dass eine etwaige Regulierung des Datenmarktes für alle Beteiligten faire Spielregeln enthalten muss.

Datenverfügbarkeit und Zugriffsmöglichkeiten sind nicht ausschließlich auf das Fahrzeug zu beziehen, sondern ebenfalls auf die fahrzeugrelevanten Daten bei Serviceanbietern, Versicherungen, Finanzierungsunternehmen und in anderen nachgelagerten Bereichen im automobilen Umfeld. Nur so ist die Entwicklung neuer Services, im Interesse der Kunden, möglich.

7. Ein wachsendes Datenangebot – als Motor datenbasierter Geschäftsmodelle

Nur ein umfassendes Datenangebot, das von allen Fahrzeugherstellern über alle Modelle hinweg unterstützt wird, ermöglicht es Serviceanbietern und Dienstleistern, erfolgreich neue Geschäftsmodelle auszurollen.

Entsprechend unterstützen die Unternehmen des VDA die Erarbeitung eines Basisdatensatzes. Dieser Datensatz soll unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für alle Fahrzeuge bereitgestellt werden können. Bedingung ist, dass diese technisch dazu in der Lage sind.

Dieser Datensatz ist als gemeinsamer Startpunkt zu verstehen. Er wird kontinuierlich auf Basis von kundenorientierten Use Cases erweitert. Treiber für die Erweiterung werden die Use Cases sein, bei denen der größte Kundennutzen und damit die größte Nachfrage ersichtlich werden und für die schnell und weitreichend Daten zur Verfügung gestellt werden können. Entscheidungen über den Ausbau der Use Cases werden über die Verbände im partnerschaftlichen Dialog getroffen.

Die beteiligten Unternehmen sagen zu, Transparenz über ihr gesamtes, via Extended Vehicle (ExVe) online verfügbares Datenangebot zu schaffen. Die Beschreibung dieser Daten erfolgt durch geeignete semantische Auszeichnung der Daten, um Interoperabilität zu gewährleisten.

8. Kritische Systematik des Data Act im Verhältnis zum EU-Datenwirtschaftsrecht

Generell ist festzustellen, dass durch die geplanten Regelungen des Data Act die Regelungsdichte in Bezug auf Daten und deren Nutzung immer enger und unübersichtlicher wird. Es ist bislang nicht klar, wie sich der Data Acta genau in das hochkomplexe Geflecht bestehender und geplanter europäischer Vorgaben für die Daten- und Digitalwirtschaft einfügen soll. Der Anwendungsbereich des Data Acts ist sehr weit, da er über personenbezogene Daten hinausgeht. Im Einzelfall kann die Frage, welches Normregime anwendbar ist, sehr schwierig werden, denn in der Praxis lassen sich personenbezogene Daten nicht immer leicht von nicht-personenbezogenen Maschinendaten abgrenzen. Dies gilt insbesondere für die Verarbeitung von Daten in hochautomatisierten Fahrzeugen. Insofern ist es aus Praxissicht unabdingbar, klare Abgrenzungsregelungen zwischen den einzelnen Regelungsregimen für

die Daten- und Digitalwirtschaft einzuführen. Zur bestehenden Unübersichtlichkeit tragen auch die Verweise und Überschneidungen im Data Act auf andere Gesetzgebungsverfahren bei, deren Inhalte noch nicht final ausverhandelt sind, so z. B. Digital Markets Act, Data Governance Act oder ePrivacy Verordnung.

Die zunehmende Regelungsdichte birgt für Fahrzeughersteller das Risiko, dass sie mit diversen technischen Anforderungen an ihre Produkte überfrachtet und damit digitale Innovationen insgesamt behindert werden. Aus Sicht der Automobilindustrie ist es vorzugswürdig, die vielfältigen Datenwünsche mit einer integrierten Lösung zu bedienen, die mit dem Konzept Extended Vehicle/ADAXO bereits besteht.

9. ADAXO: Automotive Data Access – Extended and Open: Vertraulichkeit als Erfolgsfaktor

Der VDA vertritt Unternehmen, deren Erfolg auf Innovationen basiert und die entsprechend den Schutz von geistigem Eigentum und Innovationen unterstützen. Die für datenbasierte Geschäftsmodelle notwendige Vertraulichkeit wird durch das ADAXO-Konzept, das die Weiterentwicklung des bisherigen VDA-Konzeptes darstellt, zugesichert.

Durch das ADAXO-Konzept entsteht zudem die Möglichkeit, den Datenersterhebern gegenüber weder die Identität der zugreifenden Unternehmen noch ihr Geschäftsmodell offenzulegen. Das Konzept der ADAXO-Neutralität kann auch in Datenräumen umgesetzt werden und stellt für uns den logischen nächsten Schritt in der neutralen Datenbereitstellung dar. Schlussendlich verbleibt die vollständige Souveränität über die Daten beim Fahrzeugkunden.

Das Datenangebot von ADAXO beinhaltet unter anderem den oben erwähnten initialen Datensatz, der über den beschriebenen Use-Case-Ansatz erarbeitet und kontinuierlich weiter ausgebaut wird.

10. FRAND – als gemeinsame Spielregel für partnerschaftliche Zusammenarbeit im Sinne unserer Kunden

Fair, Reasonable and Non-Discriminatory (FRAND) sind die gemeinsamen Spielregeln für alle Beteiligten am Datenmarkt. Die VDA-Verbandsunternehmen bieten den FRAND-Zugriff für Daten und Funktionen den Unternehmen an, die sich ebenso dem FRAND-Prinzip gegenüber verpflichten. Seitens der OEM werden alle Daten und Funktionen angeboten, die sie auch zur Erbringung ihrer eigenen Services nutzen. Der diskriminierungsfreie Zugang zu den Daten erfolgt entweder maskiert (z.B. Neutraler Server) oder direkt über den OEM, jeweils auf der Basis von B2C- und B2B-Verträgen.

Diese Verträge werden unternehmensindividuell ausgestaltet. Aus Sicht der im VDA vertretenen Unternehmen können standardisierte Vertragskomponenten angestrebt werden, soweit das kartellrechtlich zulässig ist. Ein fairer Datenaustausch basiert auch auf einer transparenten Preisgestaltung, die nicht prohibitiv wirkt.

11. Berechtigungsmanagement – Mehrwert im Interesse unserer Kunden erzeugen

Im Sinne der geltenden Gesetze werden Daten nur zweckgebunden, somit Use-Case-basiert, übermittelt.

- Aus Kundenperspektive und aus datenschutzrechtlicher Sicht sollte das Berechtigungsmanagement zentral, konsistent und einfach zu bedienen sein und somit beim Kfz-Hersteller als zentralem Ansprechpartner der Datenerhebung liegen.
- Die Datensouveränität liegt beim Kunden. Der Kunde entscheidet im Rahmen der geltenden Gesetze darüber, welche Daten welchen Empfängern übermittelt werden. Die Hersteller sollen den Kundenwünschen entsprechen.
- Der kommerzielle Datenfluss wird nicht durch die Hersteller überwacht, es sei denn, es wird durch legale, vertragliche oder sicherheitsrelevante Zwecke notwendig.
- Vertraulichkeitsklauseln stellen sicher, dass keine Analysen zu Kundendaten erfolgen und damit Reverse Engineering ausgeschlossen ist. Die Berechtigung für Dienste von Dritten kann verschlüsselt werden, sodass dadurch keine Geschäftsmodelle von Dritten bei Herstellern bekannt werden.

Die Hersteller können Daten von ihnen betriebenen und nicht von ihnen betriebenen Datenmarktplätzen zugänglich machen, die die entsprechende Voraussetzung hierfür erfüllen. Die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen wird durch die Datenersterheber über ein Ende-zu-Ende-Berechtigungsmanagement sichergestellt.

12. Technischer Zugriff – kundenfokussiert und effizient Daten bereitstellen

Schon jetzt bieten die im VDA vertretenen Unternehmen verschiedene technische Zugriffsmöglichkeiten an, um im Rahmen gesetzlicher Vorgaben kundenorientiert Fahrzeugdaten zur Verfügung zu stellen. Alle Unternehmen unterstützen das ADAXO-Konzept, über das nach FRAND-Prinzip Daten bezogen werden können, z.B. der gemeinsam entwickelte Basisdatensatz. Daneben bieten die Hersteller eigene Online-Portale an, über die Unternehmen, abgesichert durch B2B- und B2C-Verträge, auch direkt Daten beziehen können.

Mit dem Mobility Data Space (vormals Datenraum Mobilität) kommt ein weiterer Marktplatz dazu, der insbesondere die Möglichkeit bietet, mit hoher Transparenz über das Datenangebot und über standardisierte Konnektoren schnell und effizient Daten aus verschiedensten Datenquellen zu beziehen.

13. Zugriff auf Daten durch Dritte – Sicherheit im Vordergrund

Schon jetzt wird die Möglichkeit geboten, im Rahmen der technischen Voraussetzungen und der gesetzlichen Anforderungen Dritte direkt auf Fahrzeugdaten und Funktionen zugreifen zu lassen.

Im Rahmen der Weiterentwicklung werden verschiedene Fahrzeughersteller unter Beachtung von regulatorischen Anforderungen (z.B. UNECE R155 Cybersecurity), Zertifizierungsaspekten sowie den Anforderungen an Softwareupdate-Managementsysteme

(UNECE R156) die Möglichkeit bieten, im Fahrzeug Software von Drittanbietern zu installieren.

Dafür sollten mit den Verbänden Richtlinien entwickelt werden, um die Installation von Third-Party-Software in Fahrzeugen abzusichern. Grundlegend bleibt jedoch, dass die Freigabe der Software und das Management von Fahrzeugressourcen (z.B. Bandbreiten für Datenübertragungen im Fahrzeug) nur durch das für die Zertifizierung des Fahrzeugs verantwortliche Unternehmen erfolgen können.

Die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer steht bei jeglicher Betrachtung etwaiger Möglichkeiten für alle Unternehmen stets im Vordergrund.

Das Mobilitätsdatenwächtermodell – Digitale Privatheit und Datenhoheit bei Fahrzeugdaten für Verbraucher:innen gewährleisten

Marion Jungbluth,
Leiterin Team Mobilität und Reisen, Geschäftsbereich Verbraucherpolitik, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Berlin

1. Einleitung

Seit dem 25. Mai 2018 gilt die Europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Diese Verordnung markiert nicht weniger als eine Zeitenwende im nationalen und europäischen Datenschutz.[1] Im Lichte dieser neuen Ordnung ist der nächste logische Schritt, die datenschutzrechtliche Emanzipierung der Betroffenen – also der Verbraucher:innen – konsequent weiter zu verfolgen und auf den wichtigen Mobilitätssektor auszuweiten. Die Mobilitätswende muss von einer Mobilitätsdatenwende vorbereitet und begleitet werden.

Fahrzeuge sowie deren Mobilität erzeugen sowohl in der Menge als auch in der Art eine Vielzahl von Daten. Diese werden derzeit faktisch von den Autoherstellern kontrolliert und genutzt. Diese Gatekeeper-Position der Autohersteller muss enden. Fahrzeugführende dürfen nicht auf eine Datenquellfunktion reduziert bleiben. Das würde konterkarieren, wofür Datenschutz wesentlich steht. Daten und die Entscheidungen über deren Verwendung sollen immer die treffen, bei denen die Daten ihren Ursprung haben.

Um die Neuordnung des Mobilitätsdatensektors zu erreichen und diesen mit der europäischen Datenschutzordnung zu harmonisieren, bedarf es eines neuen Datenmanagementsystems. Der vzbv sieht dabei die Zukunft in einem Mobilitätsdatenwächtermodell. Dieses Datenwächtermodell wird im Wesentlichen von einem Dreiklang gebildet: von einem Datentreuhänder (Zugang zu Fahrzeugdaten, Datenweiterleitung), einem Datenwächter (Autorisierung) und den Betroffenen. Ein Personal Information Management System (PIMS) ermöglicht dabei einen anwenderfreundlichen Überblick über die Mobilitätsdatenströme. Über das PIMS werden

1 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: DSGVO – BDSG Texte und Erläuterungen, 2022, S. 8, Bonn.

diese auch gesteuert.[2] Die Datenkontrolle wird somit erstmals seit Beginn der Digitalisierung im Mobilitätssektor dort liegen, wo sie hingehört: bei den Verbraucher:innen und nicht mehr bei den Fahrzeugherstellern.

Dabei wäre es sinnvoll, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Mobilitätsdatenwächtermodells auf europäischer Ebene geschaffen werden. Eine Vorbereitung und Lösung auf europäischer Ebene zeichnet sich jedoch nicht ab. Im Gegenteil, aktuell ist eine europäische Untätigkeit festzustellen, die die dringend erforderliche sektorspezifische Regulierung des Zugangs zu Daten und Funktionen von vernetzten Fahrzeugen auf unabsehbare Zeit zu verschleppt.[3]

Die rechtliche Verankerung könnte und müsste das Modell daher proaktiv in dem von der Ampel-Koalition für das Jahr 2024 angekündigten Mobilitätsdatengesetz finden.[4]

2. Gesellschaftlicher und individueller Mehrwert, der sich mit Fahrzeugdaten aus Verbrauchersicht generieren lässt (konkrete Beispiele)

Vernetzte automatisierte und irgendwann fahrerlose Fahrzeuge haben das Potenzial, den mobilen Alltag für Verbraucher:innen grundlegend zu verändern und die Verkehrswende voranzutreiben. Vernetzte Fahrzeuge fahren sicherer, effizienter und ökologischer – so jedenfalls das Versprechen. Schon heute kann man auf eine Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten verweisen, wie Mobilitätsdaten zu einem erlebbaren Mehrwert für Verbraucher:innen führen können und zum Teil bereits führen. Da wären zum Beispiel:

- Fahrzeuge, die Fehleranalysen an eine Werkstatt oder Werkstätten senden, ggf. einen Termin vereinbaren und einen Kostenvoranschlag oder Kostenvoranschläge einholen.
- Softwareupdates in Störungsfällen und damit die Vermeidung von zeitintensiven Werkstatttterminen.
- (Teil)automes Kolonnenfahren (»Platooning«) zur effizienten Nutzung des Straßenraumes und zur Stauvermeidung (insbesondere auch im Güterverkehr).
- Telematiktarife der Versicherungen (verhaltenabhängige Tarifhöhen).
- Analyse des ruhenden Verkehrs und Weisung zu leeren Parkplätzen (zum Beispiel BMWs On-Street Parking Information[5]).

---

2 Siehe Beitragsgliederungspunkt 5.

3 Der zuständige EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Thierry Breton, führt das Gesetzgebungsverfahren offenbar nicht fort. Es wäre jedoch in seiner Verantwortung, die Vorarbeiten für einen EU-Kommissionsentwurf zu erbringen.

4 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD); BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Freie Demokratische Partei (FDP): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 52, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021–12–10-koav2021-data.pdf?download=1, 27.02.2023.

5 https://www.bmwusa.com/content/dam/bmwusa/common/connected-drive/pdf/GSG_On-StreetParkingInformation.pdf, 27.02.2023.

Insbesondere auf dem Weg zum Ziel »Vision Zero« profitieren Verbraucher:innen von:

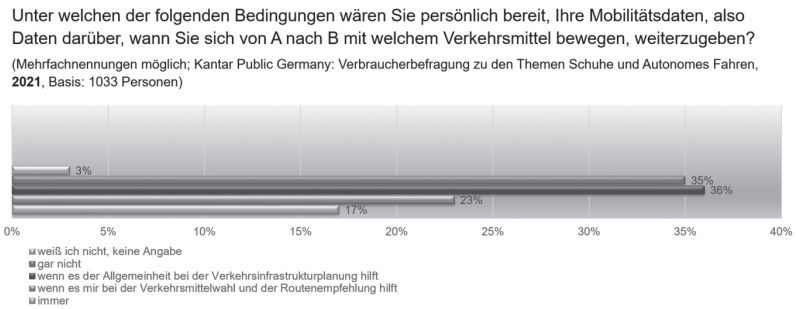
- eCall (automatisches Notrufsystem).
- Dynamischen Routenführung unter Vermeidung von Verkehrsunfällen oder Staus.
- Alle Varianten der Unfallvermeidung und (in rechtsstaatlichen Grenzen[6]) Unfallaufklärung – Beweismittelgewinnung.
- Datenaustausch zu Witterungs- und/oder Straßenverhältnissen.

3. Bereitschaft der Verbraucher:innen Daten weiterzugeben

Damit Verbraucher:innen digital vernetzten Mobilitätsangeboten vertrauen und vertrauen können, brauchen sie Sicherheit und Transparenz darüber, was mit ihren Daten aus dem Auto geschieht.

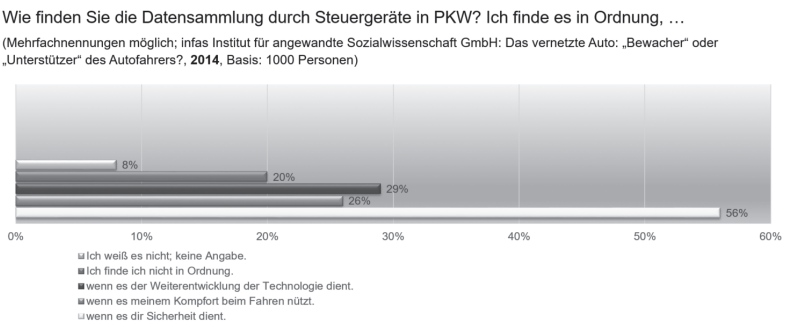
In Deutschland sind unter anderem aus historischen Gründen (Denunziantentum und Verfolgung während des Nationalsozialismus´ im Deutschen Reich sowie Bespitzelung durch das Ministerium der Staatssicherheit in der DDR) die Bedenken gegen datengetriebene Neuerungen traditionell stark ausgeprägt.

So ist auch aktuell (Befragung im Jahr 2021) nur jeder Sechste der Befragten generell dazu bereit, seine Mobilitätsdaten weiterzugeben, knapp jeder Vierte der Befragten hingegen nur unter der Bedingung, dass man selbst von der Datenweitergabe profitiert, und gut jede(r) Dritte, der Befragten akzeptiert eine Datenweitergabe und -verwendung, wenn sie der Allgemeinheit nutzt. Ein weiteres Drittel ist generell nicht zur Datenweitergabe bereit. Siehe Grafik:



6 In rechtsstaatlichen Grenzen bedeutet dabei, dass es im Strafverfahren zuvörderst Sache des Staates ist, eine Straftat nachzuweisen. Der oder die Beteiligte, Tatverdächtige oder Beklagte muss sich in keiner Form an seiner/ihrer eigenen Überführung beteiligen, weder mittelbar noch unmittelbar. Es gilt der »Nemo tenetur se ipsum accusare«-Grundsatz. Dieser leitet sich aus den Artikeln 1 und 2 des Deutschen Grundgesetzes ab und ist ein grundrechtsgleiches Recht.

Das ist eine Situation, die belegt, dass die Bundesregierung und das zuständige Ministerium noch nicht genügend Aufklärungsarbeit geleistet haben. Fast schon bedenklich ist dies, wenn man sich eine Befragung aus dem Jahre 2014 vergegenwärtigt: Siehe Grafik:



Wie man sieht, gibt es eine wachsende Ablehnung gegen eine Datenverwendung, insbesondere auch, wenn die Menschen keine persönlichen oder gesellschaftlichen Vorteile darin sehen. Es ist die Aufgabe der Politik und der Industrie, eine sinnvolle und ausgewogene Akzeptanz zur Datenverarbeitung zu fördern. Nur so ist man in der BRD auch in Zukunft den globalen Märkten gewachsen. Man kann so den Fortschritt vorantreiben und muss ihm nicht hinterherlaufen. Den Markt der digitalen Zukunft darf man nicht Nordamerika und Asien überlassen.

Der faire und sichere Zugang zu Mobilitätsdaten ist entscheidend. Zum einen, um einen konstruktiven Wettbewerb um neue digitale Geschäftsmodelle zu gewährleisten, damit mit den Fahrzeugdaten gesellschaftlicher und individueller Mehrwert generiert werden kann. Dabei sollen Fahrzeughersteller keinesfalls darüber entscheiden, welche Daten sie zu teilen bereit sind und welche nicht (bisherige Gatekeeper-Funktion). Zum anderen ist der faire und sichere Datenzugang auch unabdingbar für die breite gesellschaftliche Akzeptanz von Innovationen und für die Innovationen selbst.

Für den vzbv ist dabei essentiell, dass die Vernetzung der Verkehrsmittel miteinander und mit der Infrastruktur nicht zur Überwachung der Bewegung von Verbraucher:innen führt oder führen kann. Die Unzulässigkeit einer Überwachung hat die Ethik-Kommission zum automatisierten Fahren bereits festgestellt.[7] Dieser Grundsatz wird elementar sein, für das Vertrauen der Menschen in die Technologie.

Darüber hinaus, darf Mobilität in einem »Privacy Modus« nicht vom wirtschaftlichen Spielraum der Verbraucher:innen abhängen, sondern muss für alle möglich sein.

Die Verbraucher:innen müssen die Hoheit über ihre Daten erhalten und über diese selbstbestimmt verfügen können.

---

7 Datenethikkommission der Bundesregierung: »Gutachten der Datenethikkommission«, 2019, S. 18, 89, 97, 102, 105, 121, 134, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/gutachten-der-datenethikkommission-langfassung-1685238, 15.11.2022.

4. Anstehende Regulierungen – Lösungsmöglichkeiten (Chancen und Risiken aus Verbrauchersicht)

a) Data Act mit zusätzlichen sektorspezifischen Regulierungen (Lösungsansatz auf EU Ebene)

Beim Data Act geht es um die horizontale Regulierung bezüglich der Governance von mit »Internet of Things«-Geräten (IoT) generierten Daten. Darunter fallen auch moderne und damit (eigentlich) digitalisierte Fahrzeuge. Indem durch den Data Act unter anderem ein neues »Datenportabilitätsrecht« geschaffen wird, sollen drei Ziele erreicht werden:

1. Verbraucher:innen erhalten mehr Kontrolle über ihre Daten (Stichworte: »Consumer Empowerment«/Datenhoheit). Die faktische Kontrolle der Hersteller über die Daten wird beendet.
2. Mehr innovative und preiswerte Services auf Sekundärmärkten (nachgelagerte Wertschöpfung) werden ermöglicht.
3. Durch ein »Unlocking of Data« kommt es zu einem Innovationsschub.[8]

Aus verschiedenen Gründen besteht die Gefahr, dass der Data Act aber die Gatekeeper-Position der OEMs nicht ausreichend begrenzen und ein signifikantes »Unlocking of Data« nicht eintreten wird. Auch die im Anschluss angedachte sektorale Regulierung, zum Beispiel die Initiative zur Reform der Regulierung über die »Type-approval Vehicle Regulation« (Reg. 2018/858) geht nicht hinreichend auf die Durchbrechung des Extended Vehicle Konzeptes ein. Damit wird sich die Situation der Verbraucher:innen sowie die Situation rund um die Mobilitätsdaten nicht relevant verbessern, sodass es eines anderen Lösungsansatzes bedarf.[9]

b) Treuhandlösung (shared external server)

Die bei der Fahrzeugnutzung entstehenden Daten werden an einen geteilten externen Server übertragen. Dieser Datentreuhänder ist neutral und kann den Datenzugriff für Dritte ermöglichen.[10]

Diese Lösungsmöglichkeit nimmt den Fahrzeugherstellern in gewisser Weise den Wettbewerbsvorteil, weil auf diese Art alle Dritten zu gleichen Bedingungen Datenzugang haben und auch die Fahrzeughersteller selbst über diesen externen Server ihre Daten beziehen müssen. Durch diesen Umstand sind Innovationen in nachgelagerten Märkten direkt und ohne den Weg über die Hersteller möglich. Der Wettbewerb wird nicht behindert und die Verbraucher:innen haben damit letztlich mehr Wahlmöglichkeiten am Markt.[11]

Nach Auffassung des vzbv ist diese Lösung dennoch nicht ausreichend, da Fahrzeugführenden eine aktive Gestaltung bezüglich der Mobilitätsdaten nicht möglich ist.

---

8 Kerber, Wolfgang: Governance von Daten vernetzter Fahrzeuge – Hauptprobleme und grundlegenden Lösungsansätze, 2022, S. 9, Marburg.

9 Kerber, Wolfgang, siehe Fußnote 8, dort S. 10 bis 12.

10 Kerber, Wolfgang, siehe Fußnote 8, dort S. 6 mit weiterem Nachweis.

11 Kerber, Wolfgang, siehe Fußnote 8, dort S. 7.

Die Kontrolle über die Daten liegt nach dieser Variante einer Treuhandlösung bei der »neutralen Instanz« des Datentreuhänders.[12] Dieser Umstand konterkariert, dass die Verbraucher:innen als Datenquelle und als Betroffene im Sinne der Datenschutzgrundverordnung die stärkste Position haben müssen und bestimmen (sollten), welche Daten erhoben werden und wie mit diesen Daten im weiteren Verlauf umgegangen wird.

5. Eine verbraucherfreundliche und faire Verarbeitung von Mobilitätsdaten

Aufgrund der unter 4 a) und b) dargestellten Entwicklungen oder Lösungsmöglichkeiten fordert der vzbv die Schaffung entsprechender neuer gesetzlicher Grundlagen und die Einführung eines »Mobilitätsdatenwächters«, der zusammen mit einem Datentreuhänder (auf den sich die regierenden Parteien im Koalitionsvertrag festgelegt haben[13]) einen datenschutzkonformen Zugang zu Mobilitätsdaten sicherstellt. Eine ausgewogene Lösung zur Bewältigung der Mobilitäts- und Mobilitätsdatenwende sieht der vzbv dabei konkret in der Einführung eines Mobilitätsdatenwächtermodells. Das Datenwächtermodell wird im Wesentlichen aus einem Dreiklang von einem Datentreuhänder, einem Datenwächter und der oder dem Betroffenen gebildet. Ein PIMS ermöglicht dabei den Fahrzeugnutzenden einen anwenderfreundlichen Überblick über die und eine zielführende Steuerung der Mobilitätsdatenströme.

In der Summe geht es um eine modifizierte Lösung der Schaffung einer On-Board-Application-Platform. Im Gegensatz zu einer ausschließlichen Lösung über eine offene interoperable Telematikplattform, bei der die Dritten (zum Beispiel Versicherungen, Werkstätten, Aftermarket-Services, Öffentliche Hand) einen direkten Zugang zu den Mobilitätsdaten erhalten, wird nach den Vorstellungen des vzbv ein Datentreuhänder und ein Mobilitätsdatenwächter etabliert. Beide Stellen unterstützen die Verbraucher:innen und steuern nach deren Vorgaben den Datenfluss. Im Gegensatz zu einer reinen Lösung über die On-Board-Application-Platform sind die betroffenen Verbraucher:innen jederzeit in Kontrolle und bestimmen aktiv die Datenverarbeitung. Autonutzer:innen erhalten mehr faktische »Souveränität« über die von ihnen generierten (personenbezogenen) Daten im vernetzten Auto.[14] Es geht um eine datenschutzrechtliche Emanzipierung.

Die neuen Datenintermediäre, wie »Datentreuhänder« oder »Datenwächter«, müssen zwingend unabhängig und neutral sein. Sie sollen zudem regelmäßig ohne ein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Verwertung der im Auftrag der Verbraucher:innen verwalteten Daten agieren. In der Summe sollen durch die Wahrung

12 Kerber, Wolfgang, siehe Fußnote 8, dort S. 6 mit weiterem Nachweis.

13 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD); BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Freie Demokratische Partei (FDP): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 17, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021–12–10-koav2021-data.pdf?download=1, 27.02.2023.

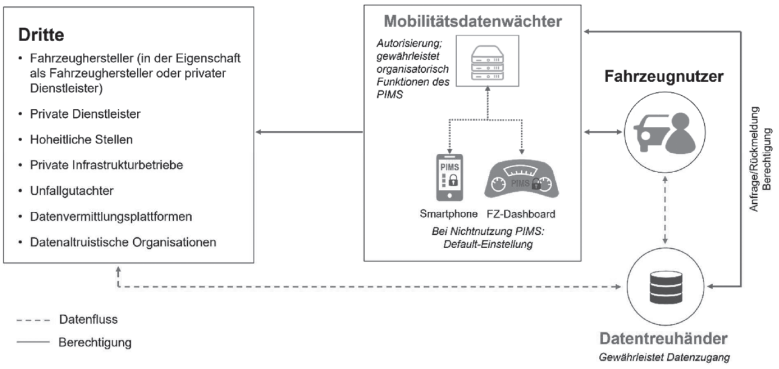
14 Dies fehlt bisher auch nach der Auffassung von Kerber, Wolfgang: Governance von Daten vernetzter Fahrzeuge – Hauptprobleme und grundlegenden Lösungsansätze, 2022, S. 14, Marburg.

dieser Bedingungen Interessenkonflikte ausgeschlossen werden. Aufgrund dieser Anforderungen kommt in der Anlaufphase insbesondere der Staat durch die Gründung von geeigneten Gesellschaften für die Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen in Frage. Mittel- und langfristig sollen die Stellen der Datentreuhänder und Mobilitätsdatenwächter aber auch von privaten Betreibern möglich sein.

Wenn Nutzer:innen von vernetzten Fahrzeugen nicht wissen, welche Daten erfasst werden, an wen ihre Daten fließen und zu welchen Zwecken diese genutzt werden, können sie keine souveräne Entscheidung treffen, ob und unter welchen Bedingungen sie Daten teilen möchten. Verbraucher:innen benötigen mehr Transparenz und Kontrolle über die von ihnen erzeugten Daten. Das vom vzbv favorisierte Modell über einen Mobilitätsdatenwächter mit seiner Auslese- und Steuerungsschnittstelle PIMS ist dafür eine Lösung.

Wie sieht die Lösung des vzbv konkret aus? Dazu eine Grafik[15]:

Mobilitätsdatenwächtermodell



a) Einwilligungsverwaltung

Über den Mobilitätsdatenwächter werden von der betroffenen Person Parameter definiert, die den Schwerpunkt auf die Kontrolle der Mobilitätsdaten durch den/die Fahrer:in legen sowie auf die Transparenz darüber, warum Unternehmen bestimmte Informationen benötigen, wie lange sie gespeichert werden und welche Dritte auf sie zugreifen dürfen. Der Mobilitätsdatenwächter nimmt dabei die Funktion einer Autorisierungsstelle wahr.

Die Eingabemaske ist dabei die Bedienoberfläche des PIMS´. Das kann eine App auf einem Smart-Device oder ein Frontend beim Dashboard (Bildschirmanzeige im Armaturenbrett) des jeweiligen Personenkraftwagens sein.

15 Reiter, Julius; Methner, Olaf; Schenkel, Bénédict in Kooperation mit Bönninger, Jürgen: Einführung eines »Mobilitätsdatenwächters« für eine verbrauchergerechte Datennutzung, 2022, Düsseldorf.

Der Mobilitätsdatenwächter soll zum einen den datenschutzkonformen Umgang mit Mobilitätsdaten gewährleisten und zum anderen einen fairen und diskriminierungsfreien Zugang zu Mobilitätsdaten ermöglichen.

Die Verarbeitung von Daten muss rechtmäßig sein. Rechtmäßigkeit liegt zum Beispiel im Falle einer Einwilligung vor, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. a) DSGVO. Für personenbezogene Daten ist die Einwilligung das zentrale Instrument für Verbraucher:innen, um über die Nutzung ihrer Daten zu bestimmen. Deswegen ist es so wichtig, dass die Einwilligung im Sinne der Datenschutzgrundverordnung vorliegt und umgesetzt wird. Die Anforderungen an eine wirksame Einwilligung sind dabei sehr hoch. Dazu sind die Anforderungen der Art. 4 Ziff. 11 DSGVO und Art. 7 DSGVO sowie des Art. 9 DSGVO zu beachten. Konkret geht es insbesondere um folgende Merkmale, die erfüllt sein müssen:

Freiwilligkeit, für einen bestimmten Fall, informiert, unmissverständliche abgeben, durch den Verantwortlichen nachweisbar, das Einwilligungsersuchen muss in einer verständlichen und leicht zugänglicher Form vorgenommen worden sein, Belehrung über die Widerruflichkeit; bei der Erfassung von zum Beispiel biometrischen Daten gelten weitere Anforderungen (Art. 9 DSGVO).

Eine rechtkonforme Einwilligung ist beispielsweise dann nicht gegeben, wenn die Einwilligung einem bloßen formalistischen Akt gleichkommt – wie zum Beispiel die Unterschrift unter eine achtzigseitige Datenschutzvereinbarung beim Autokauf. Auch eine Einwilligung nach dem Prinzip »do or die« muss scheitern und darf es nicht geben. Nur unter Beachtung aller gesetzlicher Vorgaben haben Verbraucher:innen die Wahl und Möglichkeit über ihre Daten zu bestimmen. Diesbezüglich ist auch das Kopplungsverbot zu beachten (»Zweckbindung«), Art. 5 Abs. 1 lit.) b) DSGVO.

b) Treuhändische Verwaltung

Neben dem Datenwächter und dessen PIMS´ gibt es einen Datentreuhänder. Dieser hat die Funktion der Gewährleistung der technischen Datenzugänglichkeit und letztlich der konkreten Datenverarbeitung im Sinne einer temporären Datenspeicherung und eines Datenexports.

Die Aufgabentrennung zwischen Datentreuhänder (Zugang zu den im Fahrzeug verarbeiteten Daten; Datenweiterleitung) und Mobilitätsdatenwächter (Autorisierung) gewährleistet die Neutralität beim Umgang mit den Mobilitätsdaten. Transparenz, Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit sind die Schlüsselfaktoren der Digitalisierung im Fahrzeug aber auch der Mobilitätswende im Ganzen.

Entscheidend ist immer die Frage, inwieweit die Nutzer:innen Kontrolle über die Daten ihres Fahrzeugs haben und diese ausüben können. Mit dem Mobilitätsdatenwächter wird der Anspruch der Verbraucher:innen, »mein Auto, meine Daten«, Wirklichkeit.

Aus Verbrauchersicht sollten personenbezogene Daten vorzugsweise im Fahrzeug selbst gespeichert und soweit möglich im Fahrzeug unter Kontrolle der Betroffenen verarbeitet werden. Der Grundsatz ist also eine »On-board-Lösung«. Wäre darüber hinaus eine Auslagerung der Daten notwendig, sollte dies an unabhängige treuhänderische Dritte – einen Datentreuhänder – erfolgen.

Mit diesem neuen Modell wird zukünftig die faktische Datenhoheit der Fahrzeughersteller beendet. Nur einem Mobilitätsdatentreuhänder ist technisch der unmittelbare Datenzugang gewährt. Der Mobilitätsdatentreuhänder erhält den Datenzugang aus dem Fahrzeug und kann diese, je nach Anwendungsfall und Bedarf, zwischenspeichern und/oder direkt an den Datenempfänger (»Dritte«) weiterleiten.

c) Zugriff auf Fahrzeugdaten

Über die Information, ob, inwieweit und an wen Mobilitätsdaten weitergegeben werden dürfen/sollen, verfügt nicht der Datentreuhänder, sondern der Mobilitätsdatenwächter nach den Vorgaben der jeweiligen Fahrzeugnutzenden sowie nach gesetzlichen Legitimationsgründen. Dieser betreibt dafür ein PIMS, in dem der/die Fahrzeugnutzer:in seine bzw. ihre Datenverarbeitungspräferenzen hinterlegen, Einwilligungen erteilen und sämtliche Datenverarbeitungsvorgänge transparent nachverfolgen kann, siehe oben. Soweit nun ein »Dritter« beim Mobilitätsdatentreuhänder um Überlassung bestimmter Mobilitätsdaten bittet, fragt der Datentreuhänder beim »Mobilitätsdatenwächter« an, ob seitens des/r dispositionsbefugten Fahrzeugnutzer:in eine Autorisierung vorliegt. Ist dies der Fall oder liegt ein gesetzlicher Legitimationsgrund vor, erteilt der Wächter die Freigabe und der Datentreuhänder führt die gewünschte Datenübertragung durch.

In Betracht kommt nicht nur die Datenübermittlung aus dem Fahrzeug in Richtung Dritte. Auch auf dem umgekehrten Wege können – soweit auch hier eine Autorisierung oder Legitimierung vorliegt – über den Mobilitätsdatentreuhänder Informationen (zum Beispiel auch Updates) in das Fahrzeug übermittelt werden.

6. Empowerment der Verbraucher:innen durch Technik und Recht

Die beschriebene Aufgabentrennung zwischen Datentreuhänder (Zugang zum Fahrzeug, Datenweiterleitung) und Mobilitätsdatenwächter (Autorisierung) gewährleistet die Neutralität beim Umgang mit Mobilitätsdaten und verhindert Interessenskonflikte. Am wichtigsten ist jedoch, dass es mit der Umsetzung des Mobilitätsdatenwächterkonzeptes zu einer Emanzipierung der Verbraucher:innen über die Datenvorherrschaft der Automobilhersteller kommt. Die Datenhoheit liegt damit bei denen, die den Datenrohstoff während ihrer Mobilität generieren, den Verbraucher:innen.

7. Weitere Punkte/Barrierefreiheit

In der Morgendämmerung der bevorstehenden Mobilitätswende wird durch die bereits überfällige Mobilitätsdatenwende ein belastbares Fundament für ein Erreichen der gesetzten Ziele gelegt, nämlich einer zum Vorteil und zum Wohle aller Verkehrsteilnehmenden vernetzten und damit letztlich nachhaltigen Mobilität. Eine nachhaltige Mobilität auch für die kommenden Generationen wird es ohne die beschriebene Vernetzung nicht geben. Es kann nicht der Automobilindustrie überlassen bleiben, die Verkehrswende durch weitere Datenhoheit zu beeinflussen oder im schlimmsten Fall durch faktische Innovations- und Wettbewerbsbehinderung auszubremsen.

Vernetzte Fahrzeuge erzeugen unablässig große Datenmengen, beispielsweise Daten über die Verkehrsinfrastruktur und Echtzeitdaten über die Verkehrslage.

Diesen Datenschatz gilt es, im Sinne des Gemeinwohlinteresses zu nutzen. Neue Technologien führen zu geänderten Rollenverteilungen und neuen Geschäfts- und Betreibermodellen. Diese bauen auf den Daten auf, die mit Hilfe von öffentlichen Infrastrukturen gesammelt werden. Folgerichtig muss der Begriff »öffentliches Gut« neu definiert werden und die Daten, die im öffentlichen Raum generiert werden, zum Allgemeinwohl nutzbar gemacht werden. Keinesfalls darf dieser Datenschatz nur einer eingeschränkten Nutzergruppe zur Verfügung stehen.

Für eine gerechte Verteilung der Wertschöpfung mit Mobilitätsdaten ist es entscheidend, wer die Kontrolle über diese Daten hat, welche Zugangsmöglichkeiten bestehen und wie diese ausgestaltet werden. Dabei sollte im Grundsatz gelten, dass nicht-personenbezogene Daten, die aufgrund der Automatisierung der Fahrzeuge, aber auch durch die Vernetzung der Verkehrsträger entstehen besser verfügbar gemacht werden. Durch sie kann ein hoher Mehrwert erzielt werden, siehe oben. Ein Vorteil des vernetzten Fahrens liegt darin, dass mittels Car-to-Car- und Car-to-Infrastructure-Vernetzung Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss verbessert werden. Nicht-personenbezogene Mobilitätsdaten können darüber hinaus wertvolle Hinweise zur Infrastrukturplanung, Reduktion von Sicherheitsrisiken sowie Umweltauswirkungen, Auslastungs- und Verkehrssteuerung, aber auch für die intermodale Routeninformation bieten.

Neue Datennutzungsverträge mit Dateninhabern und Datenempfängern müssen verständlich und barrierefrei sein. Einwilligungen müssen bewusst und selbstbestimmt vorliegen. Eine Überforderung der Verbraucher:innen könnte leicht ausgenutzt werden, um diese zu benachteiligen oder Fehlanreize zu bieten und würde dem Ziel der fairen Datennutzung diametral entgegen stehen.

Der vzbv sieht eine große Gefahr in dem Konzept des »extended vehicle« der Autohersteller, da Verbraucher:innen dort keine alternativen Zugangsmöglichkeiten zu den Mobilitätsdaten zur Verfügung stehen – auch in dem Falle, dass sich Hersteller und Dritte nicht einigen können. Verbraucher:innen sollten immer die Möglichkeit haben, Datenintermediäre frei auszuwählen. Eine quasi standardmäßige Weiterleitung der Daten an einen nur zum Schein neutralen Treuhänder (»Trust Center« nach dem ADAXO-Modell[16] der Autohersteller), erst nach vorheriger Kanalisierung über die Backends der Hersteller, stellt nach Ansicht des vzbv keine neutrale Datenbereitstellung dar und wird in eine Sackgasse führen. Man muss auch die Datensicherheitssituation bei den Fahrzeugen einiger Hersteller zur Kenntnis nehmen.[17] Neutrale und unabhängige Stellen sind auch in diesem Lichte die bessere Option.

Mit der Realisierung des vzbv Vorschlages zu einem Mobilitätsdatenwächtermodell wird die Datenkontrolle erstmals seit Beginn der Digitalisierung im Mobilitätssektor dort liegen, wo sie hingehört: bei den Verbraucher:innen.

16 https://www.vda.de/de/themen/digitalisierung/daten/adaxo, 27.02.2023.

17 Tremmel, Moritz, Sicherheitsforscher hacken etliche Autohersteller, 03.01.2023, https://www.golem.de/news/bmw-mercedes-kia-porsche-sicherheitsforscher-hacken-etliche-autohersteller-2301–170901.html, 01.03.2023.

Bedarfe der europäischen Verkehrspolizeien

Volker Orben,
Polizeioberrat, Präsident ROADPOL e.V., Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

1. Einleitung

Das Weißbuch Verkehr der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 erwähnt erstmals den Begriff der »Vision ZERO« und konkretisiert diese im Sinne einer Zieldefinition als die »Senkung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr auf nahe Null« bis zum Jahr 2050. 2018 stellte die Europäische Kommission unter dem Titel »Europe on the Move« die Eckpunkte für eine nachhaltige Mobilität vor, die »sicher, vernetzt und umweltfreundlich« sein soll.

Vernetzte, autonom fahrende Fahrzeuge sollen Personen und Güter ganz ohne menschliche Fahrerinnen oder Fahrer im Straßenverkehr befördern können. Vor dem Hintergrund, dass ca. 90 % der Verkehrsunfälle auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführen sein sollen, wäre das ein riesiger Schritt in Richtung Vision ZERO. Unfälle im Mischverkehr, mit Fußgängern und Radfahrern, oder auch zwischen automatisiert fahrenden Fahrzeugen werden sicherlich weiterhin zu Crashs führen, bei denen die Ursache aufzuklären sein wird. Bei der Aufklärung spielen digitale Fahrzeugdaten eine zunehmend wichtige Rolle.

Vision ZERO erfordert das konstruktive Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit. Vor diesem gesamtgesellschaftlichen Ansatz stellen die nachfolgenden Ausführungen -insbesondere dem Arbeitskreis I des Verkehrsgerichtstags 2023- Bedarfe der europäischen Verkehrspolizeien dar. Dem Arbeitskreis obliegt es, die Bedarfe zu bewerten und Empfehlungen für den (europäischen) Gesetzgeber daraus abzuleiten.

2. Verkehrsunfallaufnahme

In allen europäischen Ländern wird von der Polizei erwartet, dass sie bei einem Verkehrsunfall Beweise für das Straf- und Zivilverfahren sichert. Das ist in erster Linie im Interesse der am Verkehrsunfall Beteiligten. Hier gibt es in der Regel mindestens einen Verursacher und ein Opfer, dessen Rechte durch die polizeiliche Unfallaufnahme gewahrt werden müssen. Zivilprozesse zum Ersatz von materiellen, körperlichen und psychischen Schäden nach einem Unfall ziehen sich zum Teil über Jahre hin. Je

weniger konkret und beweissicher die Polizei die Ursachen eines Unfalls ermitteln kann, desto schwerer fällt es dem Opfer, später seine Ansprüche durchzusetzen. Beweissichere Ermittlungen sind somit gelebter Opferschutz.

In einem grenzenlosen Europa fahren jetzt schon vernetzte Fahrzeuge und künftig auch mehr und mehr automatisiert fahrende Kraftfahrzeuge.

Bei Verkehrsunfällen muss die Polizei in allen Ländern mit einfachen Maßnahmen in der Lage sein, auch digitale Spuren wie die Fahrzeugdaten zu sichern. Und dieser Bedarf besteht nicht erst in der Zukunft. Schon jetzt ist festzustellen, dass sich Unfälle ohne das Auslesen der Datenspeicher oft nicht mehr in Gänze aufklären lassen. Etwa Unfälle, bei denen die Fahrer behaupten, Fehlfunktionen von Fahrerassistenzsystemen seien Ursache für den Unfall. Deshalb braucht die Polizei – gegebenenfalls mit Unterstützung von externen Experten – verlässlichen und geregelten Zugang zu den in den Fahrzeugen generierten digitalen Daten. Die Erhebung und Auswertung der Daten ist Voraussetzung für die hoheitliche Entscheidung, wer einen Verkehrsunfall verursacht hat, und damit Grundlage für die strafrechtlichen und zivilrechtlichen Folgen.

Digitale Fahrzeugdaten dürften perspektivisch regelmäßig für die Verkehrsunfallaufklärung herangezogen werden müssen, da immer häufiger aktive Fahrerassistenzsysteme verbaut werden, die proaktive Eingriffe in die Längs- und/oder Querführung von Fahrzeugen vornehmen und damit potenziell aufklärungsrelevant hinsichtlich des Unfallhergangs sind. Bereits die einfache Anmerkung eines Unfallbeteiligten, sein Fahrzeug habe von allein eine Notbremsung eingelegt, lässt sich ohne digitale Fahrzeugdaten nicht be- oder widerlegen.

Derzeit haben die Fahrzeughersteller quasi Herrschaftswissen. Bei Ermittlungen müssen die Fahrzeughersteller um wohlwollende Zusammenarbeit gebeten werden, meist auf Grundlage von staatsanwaltschaftlichen Ersuchen oder Gerichtsbeschlüssen. Es gibt keine geregelte Verfahrensweise über eine zentrale, unabhängige Stelle, die die Ermittlungsbehörden unterstützt. Die ROADPOL-Mitgliedsstaaten berichten zunehmend über Datenabfragen, die mehr oder weniger erfolgreich waren. Man habe schon mal ein ungutes Gefühl und Bedenken, ob die vom Fahrzeughersteller gelieferten Daten denn auch wirklich die unveränderten und vor allem vollständigen Datensätze sind, die das Fahrzeug generiert hat. Schließlich könnten ja auch Fehlfunktionen des Fahrzeugs unfallursächlich sein, die der Hersteller verständlicherweise nicht preisgeben möchte. Auch dieser Aspekt macht deutlich, dass die Fahrdaten unmittelbar bei einer unabhängigen Stelle gespeichert werden sollten. Die Speicherung allein beim Hersteller (der im Falle möglicher technischer Fehlfunktionen zugleich potenzieller Verfahrensbeteiligter ist) geht nicht mit der Vorstellung einer idealtypischen, sauberen Beweiskette einher.

3. Big Brother?

Es geht um einen Datenzugriff bei mitunter schwersten Verkehrsunfällen. Die Polizei hat einen konkreten Tatverdacht und die Polizei kennt bereits den Tatverdächtigen, also den Fahrer eines unfallbeteiligten Fahrzeugs. Es besteht eine sehr hohe und sehr

konkrete Auffindevermutung bezüglich unfallrelevanter Daten. Auch der Zeitausschnitt ist sehr konkret – in der Regel reichen fünf Sekunden vor und 350 Millisekunden nach dem Crash für die Unfallrekonstruktion aus. Von Big Brother, der heimlich und ohne Verdacht willkürlich alle Bürgerinnen und Bürger überwacht, kann also keine Rede sein.

4. Aktuelle Praxis

Der dem deutschen Rechtssystem immanente Grundsatz »nemo tenetur se ipsum accusare« ist in dieser Ausgestaltung und Absolutheit nach hier vorliegenden Erkenntnissen in Europa in keinem weiteren Staat präsent. Zwar hat Jedermann sowohl nach der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch der EU Grundrechte Charta das Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren, aus welchem sich auch der nemo tenetur Grundsatz ableiten lässt. Jedoch sieht die Umsetzung bisweilen in den EU-Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung im Ermittlungsverfahren sehr unterschiedlich aus. Andere europäische Rechtssysteme sehen vor, dass von einem Beschuldigten durchaus verlangt werden kann, auch aktiv Datensätze aushändigen zu müssen. Dies ist in Deutschland nicht der Fall. Technische Daten müssen bei fehlender Freiwilligkeit des Beschuldigten durch den Staat selbst gesichert werden. Dies bedingt unter den dargestellten Bedingungen, dass die Datensicherung durch oder im Auftrag der Strafverfolgungsbehörden erfolgen muss. Dazu ist stets die Sicherung am Fahrzeug notwendig, da die auf Server überspielten Daten keinem Fahrzeug, keiner Person und keinem Ereignis zugeordnet werden können. Damit sind erhebliche Ressourcenaufwände verbunden. Selbst die Datensicherung am Fahrzeug ist retrograd nur noch bedingt erfolgversprechend, sofern die physikalischen Spuren an der Unfallstelle nicht zuvor professionell erhoben worden sind. Dies liegt dann in der fehlenden Zuordenbarkeit digitaler und physikalischer Spuren begründet. Als problematisch ist zu bewerten, dass die Datensicherung am Fahrzeug stets unmittelbar im Nachgang zum Ereignis erfolgen muss. Eine retrograde Sicherung im Bedarfsfall kann aus unterschiedlichen Gründen oftmals nicht mehr erfolgen. Erstens sind nicht alle Daten dauerhaft im Event-Data-Recorder des Airbagsteuergerätes abgespeichert. Insbesondere sog. »Non-Deployment-Events«, also solche, die nicht zum Auslösen passiver Sicherheitssysteme (z.B. Airbags, Gurtstraffer) führen, werden oft nur in überschreibbaren Ringspeichern abgelegt. Zweitens muss nach Verkehrsunfällen mit Verschrottung oder Weiterverkauf unfallbeteiligter Fahrzeuge gerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass die Datensicherung am Fahrzeug i.d.R. unmittelbar am Unfallort oder zumindest in engem zeitlichem Zusammenhang zum Unfallzeitpunkt erfolgen muss. Zu diesem Zeitpunkt kann regelmäßig noch nicht überblickt werden, ob eine Datensicherung hinsichtlich der abschließenden Gesamtbeweislage überhaupt erforderlich ist. Der Abruf erforderlicher Datensätze von einem Treuhänderserver im Bedarfsfall wäre damit aus datenschutzrechtlicher Sicht, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Datensparsamkeit, wünschenswert.

Es erscheint daher erforderlich, auf den Inhalt des noch in der Beratung befindlichen EU Data-Acts einzuwirken. Sollten dort in einer überarbeiteten Version die Bedürfnisse des Strafverfahrens berücksichtigt werden, wären perspektivisch auch Datenabfragen durch Strafverfolgungsorgane von auf Datentreuhänderservern liegenden Fahrzeugdaten möglich. Dies bedingte keiner zusätzlichen Datenspeicherungen. Die Daten werden dort u.a. aus kommerziellen Gründen ohnehin gespeichert. Hinsichtlich der Prüfung der Berechtigung staatlicher Anfragen wären Vorkehrungen gegen missbräuchliche Datennutzungen zu treffen. Solche könnten beispielsweise in der Bedingung einer richterlichen Anordnung liegen.

Bereits 2014 verlangte der 56. Verkehrsgerichtstag für den Zugriff auf Fahrzeugdaten durch staatliche Institutionen eine gesetzliche Regelung (Empfehlung Nr. 5). Ein solcher Auskunftsanspruch für Dritte (Unfallbeteiligte) ist nun in § 1g Abs. 7 StVG enthalten. Aufgabenbereiche von Behörden zur Verfolgung von Verkehrsverstößen oder der Polizei für die Verkehrsunfallanalyse sind zur Datenverarbeitung bei autonomen Fahrzeugen, d. h. im § 1g StVG, nicht berücksichtigt worden. Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung ist ein sogenanntes Treuhändermodell vereinbart, eine gesetzliche Normierung ist allerdings bisher noch nicht erfolgt.

Zur Datenverarbeitung bei Kraftfahrzeugen mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktionen dürfen den Polizeibehörden nach § 63a II StVG auf deren Verlangen zwecks Verfolgung von Verkehrsverstößen lediglich allgemeine Statusangaben übermittelt werden (d. h. wer konkret die Fahraufgabe innehatte, Fahrer oder Automatik), welche keine Auskunft darüber zu liefern in der Lage sind, den Kausalverlauf vor einem Unfall auch nur annähernd erklären zu können. Dies gilt sowohl für Level 3 und Level 4 als auch für Fahrzeuge, die nach Level 5 (autonom) eingesetzt werden.

5. EU Data Act

Die Europäische Kommission drückt mit dem am 23. Februar dieses Jahres vorgelegten Entwurf für ein neues Datengesetz (Data Act) kräftig aufs Gaspedal, um den digitalen Wandel in den Mitgliedsstaaten voranzubringen. Während das im November 2020 auf den Weg gebrachte Daten-Governance-Gesetz die Weitergabe von Daten zwischen Sektoren und Mitgliedstaaten erleichtern soll, legt das Datengesetz künftig fest, wer die erzeugten Daten nutzen und darauf Zugriff haben darf. Dem Gesetzgeber geht es letztlich darum, Verbrauchern und Unternehmen mehr Mitspracherecht beim Umgang mit ihren Daten einzuräumen. Allerdings lässt gerade die Nutzung der Daten im Automobilbereich noch einige Fragen offen. Die geplanten Regelungen müssen auch den Zugriff auf Daten abdecken, die für hoheitliche Tätigkeiten wie Unfallanalytik, Fahrzeugprüfung und Strafverfolgung benötigt werden. Der Entwurf zum Data Act ist derzeit auf der gesetzgeberischen Reise durch die EU-Staaten und dem Europaparlament. Läuft alles rund, könnte das Gesetz im Jahr 2023 in Kraft treten.

Der EU Data Act soll für Privatwirtschaft und öffentliche Stellen Datenzugang gewährleisten und Anreize für eine gemeinsame Nutzung setzen. In der derzeitigen Fassung des Data Act wird der Zugriff auf Daten zur Strafverfolgung in Art. 16

Abs. 2 noch ausgeschlossen. Ist der Verkehrsverstoß, der zum Unfall geführt hat, von strafrechtlicher Relevanz, dann ist die Polizei aufgrund des Legalitätsprinzips jedoch verpflichtet, Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Vor diesem Hintergrund muss der Zugriff auf Fahrzeugdaten bei Verkehrsunfallermittlungen auch zur Strafverfolgung zulässig sein – die Entwurfsfassung des Data Acts muss daher entsprechend angepasst werden.

Das Datengesetz in seiner derzeitigen Entwurfsfassung verpflichtet die Produkthersteller – und damit auch die Fahrzeughersteller – zur Datentransparenz. Die Nutzer sollen einen einfachen Zugang zu den Daten haben, die das Produkt, in diesem Fall das Fahrzeug, generiert. Der Nutzer muss zudem darüber informiert werden, wie er Zugang zu den Daten erhalten kann. Damit ist schon mal eine wichtige Voraussetzung geschaffen: Es muss ein einfacher und konkret zu beschreibender Zugangsweg zu den Daten geschaffen werden. Über diesen Weg sollte auch hoheitlichen Stellen wie der Polizei ein Zugang möglich werden, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Zielführend wäre eine Lösung, die neben dem Fahrzeughersteller auch für eine neutrale und unabhängige Stelle unmittelbaren Zugang zu den Fahrdaten vorsieht. Berechtigte Datennutzer – also etwa die Polizei – können sich an diese Stelle wenden und erhalten die benötigten Daten zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben. In der Praxis könnte das so aussehen, dass die Polizei bei der autorisierten Stelle die gespeicherten Fahrdaten als Beweismittel für die Verkehrsunfallermittlung anfragt und in lesbarem Klartext erhält.

6. Event-Data-Recorder (EDR)

Die Europäische Kommission schreibt im Mobilitätspaket III vor, dass alle neu typgenehmigten PKW und Leicht-LKW ab 2022 mit einem EDR (EU 2022/545) ausgestattet sein müssen.

Für den Zugriff der Ermittlungsbehörden auf die EDR-Daten kommt die Sicherstellung und ggf. Beschlagnahme des jeweiligen Fahrzeugs bzw. der auf dem EDR gespeicherten Daten gem. § 94, § 95, § 98 StPO sowie für das Auslesen der Daten § 110 StPO in Betracht.

Die implementierte UN-Regelung Nr. 160 (Uniform provisions concerning the approval of motor vehicles with regard to the Event Data Recorder [2021/1215]) beschreibt die Anforderungen an die von den Ereignisdatenschreibern aufzuzeichnenden Datenelemente, das Format dieser Daten, die Anforderungen an die Datenerfassung, -aufzeichnung und -speicherung an Bord sowie die Anforderungen an das Verhalten bei Crash-Tests und die Überlebensfähigkeit. Nach Nr. 1.3 der UN-Regelung Nr. 160 ist eine Aufzeichnung der Fahrzeug-Identifizierungsnummer (FIN), zugehöriger Fahrzeugdaten, Standort- bzw. Positionsdaten, Angaben zum Fahrzeugführer sowie Datum und Uhrzeit von (Unfall-)Ereignissen vom Anwendungsbereich eines EDR nunmehr rechtlich verbindlich ausgeschlossen.

Aber gerade Ort und Zeit der Speicherung sind zwingend erforderlich, um die Fahrdaten aus dem EDR einem konkreten Unfallereignis zuordnen zu können. Nur so kann mithilfe von Event Data Recordern nach einem schweren Unfall beweissicher

festgestellt werden, wie schnell etwa die Fahrzeuge waren, ob beschleunigt oder gebremst wurde und ob der Fahrer bremste oder ob dies die Maschine war. Die restriktiven Vorgaben für den Event Data Recorder haben zur Folge, dass der EDR für die Unfallrekonstruktion im Einzelfall nicht eingesetzt werden kann, obwohl dies technisch möglich wäre. Wenn die Fahrdaten einem konkreten Unfallereignis örtlich und zeitlich nicht zugeordnet werden können, werden Möglichkeiten der Unfallrekonstruktion vertan. Das gilt insbesondere für folgende Fälle: Mehrfachkollisionen mehrerer Fahrzeuge und deren eindeutigen Zuordnung,

Kollision mehrerer Fahrzeuge und die Frage, welches zuerst auf das vordere aufgefahren ist, Unfallfluchtvorgänge und Ermittlung der Ereignisse bzw. Zuordnung von Kollisionen mit Objekten, Unfälle mit Rotlichtverstoß und Zuordnung der Ampelschaltung zum Fahrvorgang sowie die Zuordnung einer Blaulicht-Signalgebung zum Fahr- und Kollisionsvorgang.

Auch der EDR wird Unfälle mit Fußgängern oder Radfahrern oftmals nicht erkennen, weil die physikalischen Kräfte bei einer Kollision zu gering sind. Technisch wäre es aber möglich, selbst leichte Anstöße im EDR zu erkennen. Definierte und rechtliche vorgeschriebene Schwellenwerten könnten hier Abhilfe schaffen. Sie sollen bewirken, dass Aufzeichnungen mit dem EDR auch bei Kollisionen mit vulnerablen Verkehrsteilnehmenden erfolgen. Technisch ist dies zum Beispiel durch Auswertung von Beschleunigungs- und Kameradaten möglich. Auch Sensoren in Stoßfängern, wie sie heute schon in Fahrzeugen mit aktiven Fußgängerschutz-Systemen verbaut sind, können eine Lösung sein.

Da insbesondere Daten des EDR u. a. bei der Verbesserung der Verkehrssicherheit eine entscheidende Rolle spielen werden und für die Unfallanalyse äußerst wertvoll sind, sollte die EU-Kommission aufgefordert werden, einen brauchbaren Rahmen für den Zugriff auf Fahrzeugdaten ausschließlich für den Zweck der Erforschung von Unfallursachen sicherzustellen. Dazu müssen alle in Ereignisdatenspeichern gespeicherten digitalen Daten, die für eine eingehende Unfallanalyse und die Forschung im Bereich der Straßenverkehrssicherheit relevant sind, also einschließlich Standort, Datum und Uhrzeit, für die Durchführung gründlicher Unfallanalysen aufgezeichnet und gespeichert werden. Dazu sollte die General Safety Regulation (GSR – VO [EU] 2019/2144) dringend entsprechend angepasst werden.

7. Verkehrsüberwachung

Derzeit bestehen in Europa keine Absichten oder gar Forderungen, digitale Fahrzeugdaten unabhängig von einem Unfallgeschehen für Verkehrsüberwachungsmaßnahmen zu erheben. Aus Sicht des Netzwerks der europäischen Verkehrspolizeien ist es grundsätzlich so, dass jeder geahndete Verkehrsverstoß zu mehr Verkehrssicherheit beiträgt. Die besten Verkehrsvorschriften nutzen nämlich nichts, wenn sie nicht beachtet werden. Die Regeltreue steigt nachweislich, wenn Vorschriften überwacht und Verstöße geahndet werden. Die Ahndung eines Verkehrsverstoßes in Form einer Geld- oder Gefängnisstrafe hat grundsätzlich zwei Zielrichtungen. Sie richtet sich als so genannte Spezialprävention an den Täter und besagt: »Du hast einen Fehler

gemacht oder absichtlich gegen Verkehrsvorschriften verstoßen – mach das nicht wieder«. Zum anderen richtet sie sich im Sinne einer Generalprävention an alle Verkehrsteilnehmer: »Gebt Acht, dass euch das nicht auch passiert«. Beiden Zielrichtungen ist gemein, dass es insbesondere um die Vermeidung von Verkehrsverstößen geht, die nachweislich zu schweren Crashs führen – nicht darum, den Bürgerinnen und Bürgern sprichwörtlich »das Geld aus der Tasche« zu ziehen. Aus rechtsstaatlichen Gründen sind dabei klare, einschränkende, insbesondere auch nationale datenschutzrechtliche Bestimmungen in den EU Staaten zu beachten.

Allerdings lassen sich schon heute Verkehrsverstöße mit Level-III-Fahrzeugen ohne den Zugriff auf die digitalen Fahrmodusdaten (i.S.d. § 63a StVG, UN R 157) bei entsprechender Einlassung des Fahrzeugführers nicht mehr beweiskräftig verfolgen. Seit Mai 2022 (Verkaufsstart) können die aktuelle Mercedes S-Klasse und der Mercedes EQS optional mit der weltweit ersten Level-III-Anwendung in Serienreife, dem sog. DRIVE-PILOT bestellt werden. Der DRIVE-Pilot kann die Fahrzeuge hochautomatisiert bis zu einer Geschwindigkeit von 60 km/h im Stau auf Autobahnen chauffieren. Weitere Hersteller werden folgen. Zudem ist zeitnah eine Ausweitung der möglichen Fahrgeschwindigkeit auf 130 Km/h zu erwarten. Damit wird sich künftig vermehrt die Frage stellen, wer zu einem bestimmten Zeitpunkt verantwortlich für die Fahrzeugführung war: Mensch oder Maschine?

Beispielhaft folgender Sachverhalt:

Ein Fahrzeugführer telefoniert während der hochautomatisierten Fahrt und wird dabei von der Polizei beobachtet. Ein Anhaltevorgang vor Ort gelingt nicht. Stattdessen erfolgt eine postalische Anhörung. Der Betroffene ist, wie bereits zum Thema »nemo tenetur-Grundsatz« dargestellt, nicht verpflichtet, aktiv einen Datensatz zu übermitteln. Vielmehr muss ihm die Verfolgungsbehörde den Verstoß nachweisen. Aktuell kann sie das jedoch nicht. Der Grund liegt in der derzeit fehlenden rechtlichen Vorgabe für einen standardisierten Datenzugang zum Fahrmodusdatenspeicher für Strafverfolgungsbehörden. Ein solcher ist weder in der UN R. 157, noch in der nationalen oder der EU-Gesetzgebung vorgesehen. Zwar schafft § 63b StVG die gesetzliche Möglichkeit zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Die Umsetzung einer solchen ist hier jedoch bislang nicht bekannt. Gleichwohl sind die ersten Fahrzeuge mit Level-III-Anwendung bereits käuflich zu erwerben.

Hier besteht Handlungsbedarf: Die Polizei braucht zeitnah ein standardisiertes Verfahren zur Anforderung bzw. Erhebung sog. Fahrmodusdaten im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitenanzeigen oder nach Verkehrsunfällen.

Der Fahrzeugführer im o.g. Beispiel, der tatsächlich erlaubterweise während der hochautomatisierten Fahrt telefonierte, mag sich wahrscheinlich aus eigenem Interesse heraus exkulpieren und sendet freiwillig einen entsprechenden Datensatz zu. Was jedoch, wenn die notwendigen Arbeitsschritte aufgrund gestiegener Marktdurchdringung solcher Systeme häufiger notwendig werden? Werden Fahrzeugführer dauerhaft gewillt sein, mit ihren Fahrzeugen Werkstätten zur Datenextraktion aufzusuchen oder bei entsprechender technischer Möglichkeit Datensätze eigenständig auszulesen und zu übermitteln? Wie lange werden sie angesichts dieser Aufwände

Lust auf die Nutzung der neuen Komfortassistenzsysteme haben? Wie lange wird es dauern, bis andere Fahrzeugführer, die ohne Nutzung einer Level-III-Anwendung telefonierten, behaupten, sie hätten erlaubter Weise telefoniert?

Es wird prognostisch zu einem Standard werden, dass zwischen vom System gesteuerten und somit verantworteten Fahrten und vom menschlichen Fahrer verantworteten Fahrten unterschieden werden muss. Insbesondere vor dem Hintergrund des nemo tenetur-Grundsatzes kann und darf die Mithilfe des betroffenen Fahrzeugführers nicht verlangt werden. Die Unterstützung des Herstellers kann ebenso wenig zielführend sein. Er ist erstmals in der Geschichte des Automobils für die Fahrtanteile in hochautomatisierter Fahrt in der Verantwortung. Auch er ist damit verfahrensbeteiligt. Die Mitwirkung des Herstellers zu verlangen, wäre somit auch nicht zielführend. Erstens wäre die Beweiskette unsauber, so der Beweis von einem Verfahrensbeteiligten zur Verfügung gestellt werden müsste. Zweitens hat auch die juristische Person der Herstellerfirma einen grundsätzlichen Anspruch auf Ausübung des nemo tenetur-Grundsatzes.

Nach der Begründung (Bundestag Drucksache 18/11300) des Gesetzes zum Fahren von Autos mit hoch- und vollautomatisierter Fahrfunktion vom 16. Juni 2017 (BGBl. I S. 1648) sollen Kontroll- oder Straßenverkehrsbehörden Datenauslesegeräte für die Ermittlung der Daten aus dem Speichermedium (On-Board-Diagnostics-OBD-2)-Schnittstelle oder einem dieser vergleichbaren Fahrzeugspeicher) anschaffen müssen und zum anderen zur Durchführung entsprechende Schulungen des Personals vornehmen. Überdies dürfen die gemäß § 63a I StVG aufgezeichneten Daten den nach Landesrecht für die Überwachung des Straßenverkehrs zuständigen Behörden, also der Polizei, auf deren Verlangen zu übermittelt werden.

Das Problem bei der Umsetzung: Die Fahrzeugindustrie hat die Schnittstellen bisher weder freigegeben noch standardisiert. Zudem richtet sich die für den Weltmarkt produzierende Fahrzeugindustrie nicht nach nationalem (deutschem) Recht, sondern nach den mehr oder weniger weltweit geltenden UNECE-Vorgaben, an denen sich auch das Homologationsverfahren orientiert. Weiterhin ist es vollkommen illusorisch, dass – bei entsprechender Marktdurchdringung – die Polizei für jede Ordnungswidrigkeit die Fahrzeuge aufsucht und Datensätze ausliest. Die Ausgestaltung der Modalitäten dieser Speicherpflicht hat der Gesetzgeber auf den Verordnungsgeber delegiert (§ 63b StVG), welcher diese jedoch ersichtlich noch nicht in das deutsche Recht umgesetzt hat.

Halterhaftung – Bedarf für und mögliche Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit

Prof. Dr. Dieter Müller,
Hochschule der Sächsischen Polizei Studienbereich Verkehrswissenschaften, Rothenburg (Oberlausitz)

Ein nicht unbedeutender Teil der Bußgeldverfahren muss deshalb eingestellt werden, weil nach den maschinell beweissicher festgestellten Delikten im fließenden Verkehr (Rotlicht, Abstand, Geschwindigkeit)[1] die Fahrzeugführer innerhalb der kurzen Verjährungsfrist von drei Monaten nicht ermittelt werden können. Bei Verstößen im ruhenden Verkehr greift in diesen Fällen die den Fahrzeughalter treffende Kostentragungspflicht des § 25a StVG, um einen Teil der entstandenen Ermittlungskosten finanziell auszugleichen. Für den fließenden Verkehr fehlt ein solches Pendant. Die mögliche Einführung einer bußgeldrechtlichen Halterverantwortlichkeit für Verkehrsordnungswidrigkeiten, die mit dem Kraftfahrzeug des Halters im fließenden Verkehr begangen wurden, ist seit Jahrzehnten stark umstritten. Der Verkehrsgerichtstag hat dabei nicht zur Klärung beigetragen, vielmehr bis heute das Finden eines tragfähigen Kompromisses sogar verhindert.

I. Begrifflichkeiten

Der in der rechtspolitischen Diskussion seit Jahrzehnten genutzte Begriff der »Halterhaftung« ist dogmatisch unpassend und führte in der Vergangenheit über eine unnötige Verzerrung der beiden Standpunkte pro und contra Halterhaftung zu einer dogmatischen Verhärtung der Fronten. Das Ordnungswidrigkeitenrecht kennt, im Gegensatz zum Zivilrecht des § 7 StVG, keinen Begriff der Halterhaftung.

Der in einem Editorial der DAR bereits 2010 genutzte Begriff der »Täterverantwortlichkeit« ist demgegenüber dogmatisch korrekt und sollte in der Diskussion den

1 Es muss ausdrücklich betont werden, dass es sich bei diesen drei Delikten um die unfallträchtigsten Verkehrsordnungswidrigkeiten für Unfälle mit Personenschaden handelt, was ein Blick in die alljährlich vom Statistischen Bundesamt (Destatis) veröffentlichten Zahlen beweist, siehe dazu nur Destatis, Verkehrsunfälle 2021, Wiesbaden 2022, S. 50.

missverständlichen und zu Fehlinterpretationen verleitenden Begriff der Halterhaftung in der Ausprägung als »Halterverantwortlichkeit« ersetzen.[2] In diesem Sinne spricht auch die Kommentarliteratur von einer Verantwortlichkeit, die mit dem in § 1 Abs. 1 OWiG genutzten Begriff der Vorwerfbarkeit gleichzusetzen sei.[3]

Der Gesetzgeber des OWiG hat sich bewusst gegen eine Übernahme des Begriffs der Schuld entschieden.[4] Der Grund für diese zum Strafrecht abweichende Terminologie liegt in der Einstufung der Verkehrsordnungswidrigkeiten im fließenden Verkehr als bloße Ordnungsverstöße, denen also der Rechtscharakter kriminellen Unrechts fehlt.[5] Diese dogmatische Trennung wird allerdings weder von den Kommentatoren des OWiG, noch von der Rechtsprechung konsequent durchgehalten, sodass die herrschende Meinung darauf beharrt, das strafrechtliche Schuldprinzip gelte auch für das Ordnungswidrigkeitenrecht.[6] Doch diese Argumentation ist keineswegs zwingend.

In anderen europäischen Staaten werden Verkehrsordnungswidrigkeiten dogmatisch als »administrative offences« eingeordnet und unterliegen daher in ihrer Ahndung nicht dem Schuldprinzip, sodass vielerlei Formen der Halterverantwortlichkeit für die im fließenden Verkehr begangenen Verkehrsordnungswidrigkeiten geschaffen werden konnten. Auch in Deutschland sind für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. §§ 35, 36 OWiG die Verwaltungsbehörden zuständig.

Aus vorgenannten Gründen ist die Ansicht vertretbar, dass auch im deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht gegenüber Fahrzeughaltern Verwaltungssanktionen (sprich: Geldbußen) für Verstöße festgesetzt werden können, die mit ihren Kraftfahrzeugen im fließenden Verkehr begangen wurden. Dies folgt im Übrigen dem Grundgedanken der Verhaltens- und Zustandsverantwortung aus dem Gefahrenabwehrrecht, weil das Straßenverkehrsrecht rechtsdogmatisch nichts anderes ist als ein spezielles Gefahrenabwehrrecht.[7] Es fehlt allerdings bislang ein entsprechender Tatbestand im Ordnungswidrigkeitenrecht, der es gestatten würde, einem Fahrzeughalter die bußgeldrechtliche Ahndung für die mit seinem Kraftfahrzeug begangenen Verkehrsordnungswidrigkeiten aufzuerlegen. Einer solchen direkten Auferlegung einer Sanktion für die Tat einer anderen Person bedarf es indessen auch gar nicht.

Für Deutschland gilt das Prinzip einer reinen verwaltungstechnischen Abarbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten bereits dogmatisch abgesichert für das Verwarnungsverfahren, das bei geringfügigen Verkehrsordnungswidrigkeiten nach Auffassung

2 Editorial, 48. Deutsche Verkehrsgerichtstag in Goslar, in: DAR 2010, S. 169.
3 KK-OWiG/Rogall, § 1 OWiG Rn. 8; Göhler/Gürtler, Vor § 1 Rn. 30.
4 Siehe dazu die Begründung zum OWiG in: BT-Drucks. V/1269, S. 46, auch zum Folgenden.
5 BeckOK OWiG/Gerhold, § 1 Rn. 22.
6 Vgl. dazu nur Brenner, Perspektiven der Halterhaftung in Deutschland nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Tagungsband zum 48. Deutschen Verkehrsgerichtstag, S. 2 ff.; zum Streitstand der Dogmatik und den drei dabei vertretenen Theorien ausführlich BeckOK OWiG/Gerhold, § 1 Rn. 7–12.
7 Müller, Rechtsgrundlagen der staatlichen Verkehrsüberwachung, in: NZV 2017, S. 254.

der höchstrichterlichen Rechtsprechung als ein Verwaltungsakt eingestuft wird.[8] Insbesondere ist mit dem BVerwG zu konstatieren, dass es bei einem Verwarnungsverfahren durch die vom Gesetzgeber erwünschte dogmatische Auflockerung des Legalitätsprinzips im Zusammenwirken zwischen den beiden Parteien des mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsaktes zu einem Verfahrensabschluss gekommen ist.[9] Somit kann das Verfahren materiell-rechtlich selbst durch ein Gericht nicht nochmals aufgerollt werden. Das Verwarnungsverfahren ist aus den vorgenannten Gründen ein dogmatisch vom sonstigen Bußgeldverfahren getrenntes und ggf., nämlich im Falle des bewussten Ausschlagens des Verwarnungsgeldangebotes, diesem vorgeschaltetes Sonderverfahren.[10] Im Übrigen sind die Mitarbeiter von Polizei und Kommunen, die über Verwarnungen entscheiden, nach der Systematik des OWiG sowie auch von ihrer Ausbildung und Zuständigkeit nicht dazu berufen, Schuldurteile zu fällen.

Die Verwarnung enthält auch nach Auffassung des BVerfG keinen ethischen Schuldvorwurf.[11] Diese das Schuldprinzip nicht tangierende Einordnung des Verwarnungsverfahrens wird auch vom Bundesverwaltungsgericht getragen, das die Bedeutung des Verwarnungsverfahrens sowie der »dem Verwarnungsverfahren zugänglichen Verkehrsordnungswidrigkeiten« in den »äußersten Bagatellbereich« einordnete.[12] Die differenzierende Betrachtungsweise von BVerfG und BVerwG, die im Verwarnungsverfahren ein Verfahren eigener Art sehen, das »Verstöße dieser Art im Einverständnis mit dem Betroffenen ohne genaue Aufklärung des Sachverhalts in einem vereinfachten Verfahren erledigt, ohne daß dabei eine Entscheidung über das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit getroffen wird«[13], sodass eine Verwarnung keine Vergeltung bezweckt und »sich vor allem dadurch wesensmäßig von der Strafe«[14] unterscheidet, ließe eine staatliche Reaktion auf eine Verkehrsordnungswidrigkeit ohne Verletzung des Schuldprinzips auch gegenüber einem Fahrzeughalter zu.

Vorgenannte Argumentation gilt allerdings nicht für per se bedeutende Verkehrsordnungswidrigkeiten im Bereich eines Bußgeldes ab 60 Euro, weil bei diesen Delikten nach herrschender Meinung das Schuldprinzip gilt.[15]

---

8 BGH, Beschl. v. 31.1.1962 – 4 StR 340/61, NJW 1962, 875, beck-online; BVerwG, Urt. v. 25.3.1966 – VII C 157/64, VerwRspr 1967, 207, beck-online.

9 BVerwG, Urt. v. 25.9.1966 – VII C 157/64 (München), NJW 1966, 1426, beck-online.

10 OLG Hamm, Beschl. v. 24.11.1970 – 3 Ss OWi 1043/70, NJW 1971, 818, beck-online.

11 BVerfG, Beschl. v. 4.7.1967 – 2 BvL 10/62, BeckRS 1967, 106043, beck-online.

12 BVerwG, Urt. v. 18.05.1973 – VII C 12.71, BVerwGE 42, 206 (208); ausführlich zur praktischen Anwendung des Verwarnungsverfahrens Müller, Bußgeldkatalog – Kommentar für die Praxis, 2. Aufl. 2022, S. 117 ff.

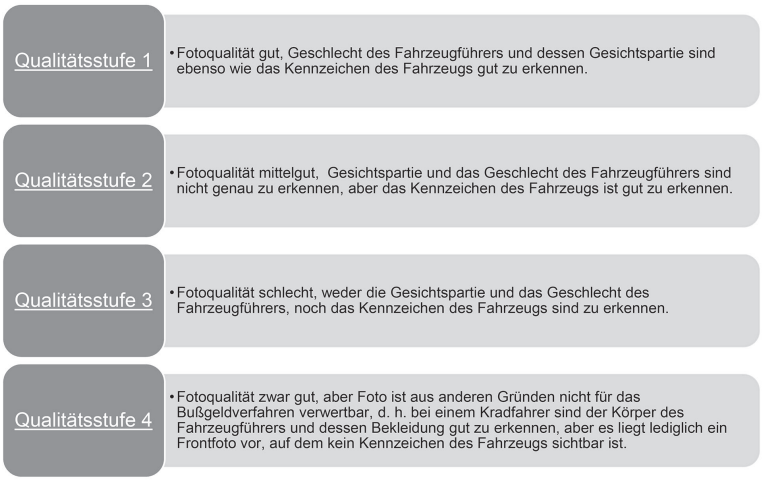
13 BVerwG, Urt. v. 18.05.1973 – VII C 12.71, juris.

14 BVerfG, Beschl. v. 04.07.1967 – 2 BvL 10/62, NJW 1967, S. 1748 (1749).

15 A.A. Manssen, Halterhaftung in Deutschland, in: ZVS 2010, S. 28 ff. (29).

II. Das Bußgeldverfahren bis zur Verfahrenseinstellung

Ein zentrales Arbeitsfeld der Bußgeld-Sachbearbeitung ist nach maschinell im Rahmen von Durchfahrtskontrollen beweissicher festgestellten Delikten die Ermittlung des jeweiligen Fahrzeugführers.[16] Die Ermittlung des Fahrzeugführers erfolgt dabei auf unterschiedliche Art und Weise. Grundsätzlich muss zwischen verschiedenen praktisch möglichen Fallgestaltungen unterschieden werden, die allesamt durch die jeweilige Qualität der Beweisfotos determiniert sind. Folgende in sämtlichen Bußgeldbehörden sachlich gleich beurteilte Qualitätsstufen der Beweisfotos sind voneinander zu unterscheiden:



Im Falle der Qualitätsstufen 1 und 2 erfolgt auf der Grundlage des Beweisfotos zunächst eine Ermittlung des Geschlechts des oder der potenziellen Betroffenen, um dessen oder deren Geschlecht mit dem Geschlecht des Fahrzeughalters abzugleichen. Stimmen beide Geschlechter überein, wird der Fahrzeughalter gem. § 55 OWiG mittels eines per Post übersandten Anhörungsbogens als möglicher Betroffener schriftlich angehört.

Ist das Fahrerfoto unscharf oder ist der Fahrer aus anderen Gründen nicht zu erkennen (z.B. verdeckt durch Sonnenblende oder maskiert), aber das Kennzeichen ist gut erkennbar, unterscheidet sich der Fortgang des Verfahrens je nach Bußgeldbehörde.

16 Näher zum behördlichen Prozedere Müller, Ausdehnung der Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf den fließenden Verkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft M 250, Bergisch Gladbach 2014, S. 26 ff.

Einige Bußgeldbehörden übersenden in jedem Fall eines erkennbaren Kennzeichens einen Zeugenfragebogen an den Halter des betreffenden Fahrzeugs. Andere Bußgeldbehörden differenzieren in diesen Fällen nach Verstößen aus dem Verwarnungsgeldbereich sowie dem Bußgeldbereich. Einige dieser Behörden unternehmen keine weiteren Ermittlungsversuche hinsichtlich des Fahrers und stellen sämtliche Verfahren im Verwarnungsgeldbereich ein, während bei Verfahren im Bußgeldbereich ein weiterer Ermittlungsversuch des Fahrers unternommen wird.

Andere Behörden differenzieren nach der Höhe des Verwarnungsgeldbetrages und stellen unterhalb einer behördenintern durch Weisung bestimmten Verwarnungsgeldgrenze (z.B. 25 Euro) sämtliche Verfahren ein, während sie ab diesem festgelegten Betrag einen weiteren Ermittlungsversuch unternehmen.

In verschärfter Form stellt sich diese Frage der im Rahmen des Opportunitätsgrundsatzes angestellten Kosten-/Nutzenbetrachtung, wenn der Wohnsitz des möglichen Betroffenen außerhalb des eigenen örtlichen Zuständigkeitsbereiches liegen sollte. In diesen Fällen müsste nämlich gem. §§ 4, 5 VwVfG i.V.m. dem Landesverfahrensrecht regelmäßig Amtshilfe anderer Kommunen oder Polizeivollzugsbehörden in Anspruch genommen werden. Die um Amtshilfe ersuchende Behörde muss in ihrem Antrag bei der externen Meldebehörde regelmäßig versichern, dass die Voraussetzungen des § 24 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 PAuswG gegeben sind. Sobald Amtshilfe in Anspruch genommen werden muss, vergrößert sich jedoch die Gefahr, dass der Fahrzeugführer nicht innerhalb der Verjährungsfrist ermittelt werden kann und das Delikt – und sei es auch in Anlage 13 der FeV mit zwei Punkten bewertet – möglicherweise während der laufenden Ermittlungen verjährt. Dies ist einer der Gründe, weshalb bei Verfahren im unteren Bereich des Verwarnungsgeldes und/oder auswärtigem Wohnsitz des Fahrzeughalters oder gar Wohnsitz im Ausland in vielen Fällen auf weitere Ermittlungsschritte verzichtet und das Verfahren eingestellt wird.

Auch das BVerfG sieht bei reinen Kennzeichenanzeigen »in der Regel keinen erfolgversprechenden Ansatz für weitere Ermittlungen«[17], sodass der Verzicht auf die Einleitung von Verfahren oder ggf. Verfahrenseinstellungen eher die Regel, denn eine Ausnahme sind.

In den vorgenannten Fällen von Verfahrenseinstellungen ohne Übersendung von Anhörungsbogen oder Zeugenfragebogen erhielten Betroffene keinerlei Mitteilungen von den Verkehrsordnungswidrigkeiten. Prinzipiell wäre in diesen Fällen im Sinne der Verkehrssicherheit eine Halterverantwortlichkeit zu prüfen.

Die Gründe, warum ein Fahrzeughalter den Namen des Fahrzeugführers, der die sicherheitsrelevante Ordnungswidrigkeit begangen hat, der Bußgeldbehörde gegenüber nicht benennt, sind bislang nicht wissenschaftlich untersucht worden wie überhaupt der große Lebensbereich des Verkehrsrechts kaum durch Anwendungsstudien unterlegt ist. Dabei sind lediglich zwei Institutionen auf diesem Gebiet tätig, die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) und die Unfallforschung der Versicherer

17 BVerfG, Beschl. v. 1.6.1989 – 2 BvR 239/88, BVerfGE 80, 109–124, Rn. 29.

(UDV). Praktisch hat die UDV auf diesem Gebiet deutlich mehr Studien initiiert als die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr tätige BASt.

III. Forschungsprojekt zur Kostentragungspflicht gem. § 25a StVG[18]

1. Vorgeschichte

Der 31. Deutsche Verkehrsgerichtstag widmete sich im Jahr 1993 im Rahmen seines Arbeitskreises III. unter dem Generalthema »Polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrssicherheit« explizit auch der Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr. Auch der 39. Deutsche Verkehrsgerichtstag thematisierte 2001 in seinem Arbeitskreis IV. unter dem Generalthema »Strategien und Maßnahmen gegen Temposünder« nochmals die Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr. Vier Jahre später befasste sich der 43. Deutsche Verkehrsgerichtstag im Jahr 2005 in seinem Arbeitskreis VI. unter dem Thema »Verkehrsüberwachung in Deutschland und Europa« wiederum mit der echten Halterhaftung für Verstöße im fließenden Verkehr. Der 48. Deutsche Verkehrsgerichtstag beschloss im Jahr 2010 schließlich:

> *»3. Nach Ansicht des Arbeitskreises wäre eine Ausdehnung der Kostentragungspflicht nach § 25a StVG unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich möglich. Die Bundesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob angesichts der Dimension der relevanten Fälle gesetzlicher Handlungsbedarf besteht.«*

2. Rahmenbedingungen

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 1.6.1989 (2 BvR 239/88) entschieden, dass die Vorschrift des § 25a StVG verfassungsgemäß ist, insbesondere mit dem Rechtsstaatsprinzip sowie den Grundrechten Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang steht.[19]

Das Forschungsprojekt kam der vom Verkehrsgerichtstag formulierten Prüfbitte mittels einer Beauftragung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen nach. Die im Rahmen des Forschungsprojekts zu erstellende Studie soll die Anzahl relevanter Fälle ermitteln, in denen nach einem mittels digitaler Überwachungstechnik beweissicher festgestellten Verkehrsverstoß im fließenden Verkehr das Verfahren trotz entsprechender Ermittlungsbemühungen der Bußgeldbehörden eingestellt werden muss, weil der Fahrer innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfrist nicht zu ermitteln ist. Zu diesem Zweck sollte im Rahmen einer Stichprobe aus der Arbeitspraxis der Bußgeldbehörden in den Bundesländern eine für die Ansprüche wissenschaftlicher Auswertungen qualitativ und quantitativ ausreichende Datenmenge zur Bearbeitung digital erfasster Geschwindigkeits-, Rotlicht- und Abstandsverstöße erhoben werden.

---

18 Näher zu den Ergebnissen Müller, Kostentragungspflicht, S. 56 ff.

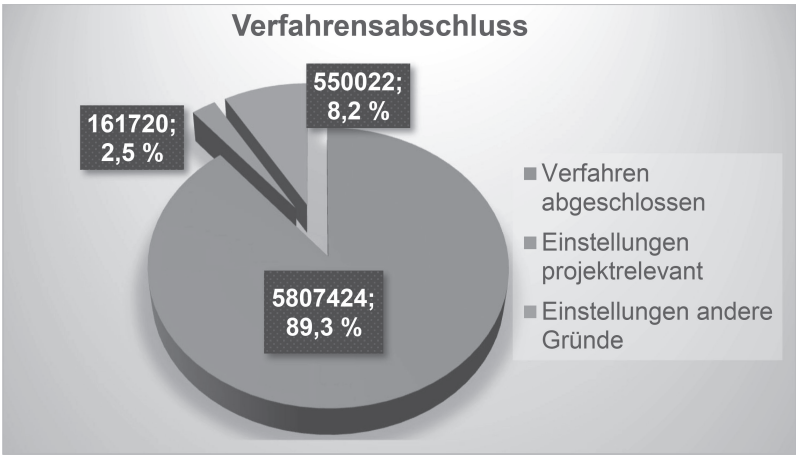
19 BVerfG, Beschl. v. 1.6.1989 – 2 BvR 239/88, 1205, 1533 u. 1095/87, NZV 1989, S. 398 ff.

Dieser Gesamtdatenbestand sollte gesammelt, thematisch geordnet und hinsichtlich der einschlägigen Tatbestände sowie der Verfahrenseinstellungen aufbereitet werden.

Die insgesamt 6.583.909 für das Forschungsprojekt digital erfassten Verhaltensverstöße verteilten sich wie folgt auf die drei Deliktarten:

- Geschwindigkeitsverstöße: 6.329.920 (96 %)
- Rotlichtverstöße: 149.420 (3 %)
- Abstandsverstöße: 72.890 (1 %)

Die wichtigste ermittelte Zahl bildet die Anzahl der Verfahrenseinstellungen, bei denen diese Art der Beendigung des Bußgeldverfahrens deshalb erforderlich wurde, weil bei einem mittels digitaler Messtechnik beweissicher festgestellten Verkehrsverstoß und zweifelsfrei dokumentiertem Kfz-Kennzeichen der Fahrzeugführer trotz mindestens einer Ermittlungsmaßnahme nicht vor Eintritt der Verfolgungsverjährung ermittelt werden konnte (= projektrelevante Einstellungen).



Diese Erhebungsmethodik ließ auf Weisung der beiden im Beratergremium vertretenen Bundesministerien für Verkehr und für Justiz die Tatsache bewusst unbeachtet, dass die überwiegende Anzahl der Bußgeldbehörden, dem Opportunitätsgedanken folgend, in wenig aussichtsreichen Fällen auch bei bestens erkennbarem Kfz-Kennzeichen keinen Ermittlungsversuch unternimmt und in gänzlich aussichtslosen Fällen das Beweisfoto schon am Arbeitsplatz des Bildauswerters löscht. Dadurch kommt es zu einer bewusst in Kauf genommenen Verzerrung des vorstehend dargestellten statistischen Ergebnisses. Der tatsächliche Wert nicht abgeschlossener Verfahren wäre also deutlich größer.

Vor diesem praktischen Hintergrund blieben in dem genannten Forschungsprojekt zahlreiche Verstöße unberücksichtigt, weil bei ausländischen Fahrzeugführern mit ausländischen Kfz-Kennzeichen und Fahrzeugführern von Krafträdern mögliche Bußgeldverfahren mangels prognostizierter Erfolgsaussichten nicht einmal eröffnet,

sondern die vorhandenen, technisch einwandfreien Beweisfotos sofort gelöscht und nicht an die Sachbearbeiter weitergeleitet wurden. Die Fahrzeughalter wurden in diesen Fällen nicht einmal als Zeugen angeschrieben und die betreffenden Fahrzeugführer erhielten auf diese Weise nicht den Status von Betroffenen. Täterinnen und Täter erhielten somit keine staatliche Reaktion zu ihrem beweissicher festgestellten ordnungswidrigen Handeln, weil die Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf Verstöße im fließenden Verkehr nach wie vor nicht anwendbar ist.

Die bei einigen Bußgeldbehörden erhobene Bearbeitungspraxis hinsichtlich der Verstöße von ausländischen Fahrzeugführern und Kradfahrern ergab ein uneinheitliches Gesamtbild der Verfahrensführung. Generell werden von den Bußgeldbehörden Verstöße von Fahrzeugführern aus den Niederlanden, Österreich und der Schweiz verfolgt, weil eine Fahrerermittlung über den praktizierten Austausch von Halterdaten erfolgversprechend ist. Mit der Ausnahme der Bußgeldbehörde der Stadt Leipzig, die auch in diesen Fällen konsequent Bußgeldverfahren einleitet, wurden bei Verstößen von Fahrzeugführern aus den osteuropäischen Staaten von nahezu allen befragten Bußgeldbehörden generell mangels erfolgversprechender Ermittlungen der Fahrzeugführer keine Verfahren eröffnet. Diese Praxis dürfte sich jedoch auf der Grundlage der EU-Richtlinie zum Halterdatenaustausch[20] inzwischen leicht verbessert haben, hätte aber auch bei einer konsequenteren Einleitungspraxis bessere Erfolgsaussichten als viele Bußgeldbehörden erwarten würden.

Auch hinsichtlich der durch Kradfahrer begangenen Verkehrsverstöße ergibt sich bei den wenigen Bußgeldbehörden, die dazu Daten gemeldet hatten, bedingt durch die eingesetzte Messtechnik und unterschiedlich konsequente Verfahrensweisen, ein uneinheitliches Bild der Verfahrenspraxis. Während bei einem Teil der Bußgeldbehörden Verstöße von Kradfahrern generell verfolgt und relativ viele Verfahren durch gezahltes Verwarnungs- und Bußgeld abgeschlossen werden, eröffnet die große Mehrheit der Bußgeldbehörden bei Kradfahrern erst gar keine Verfahren, weil die Aussichten auf positiv abgeschlossene Bußgeldverfahren als gering eingeschätzt werden. Auch diese Praxis dürfte sich in der Zukunft auf der Grundlage einer Erneuerung der Messtechnik positiv verändern.

Ein ernüchterndes Bild ergab die folgende, in dankenswerter Weise von den beiden Städten Berlin und Düsseldorf erhobene Stichprobe.

In der Woche vom 20.06. – 27.06.2012 nahm Berlin während des Überwachungsbetriebs sämtlicher Außendienstmitarbeiter in der mobilen Geschwindigkeitsüberwachung eine Erhebung durch Auszählen mittels Strichliste über Geschwindigkeitstäter mit ausländischen Kennzeichen und Kradfahrer vor. In dieser Woche im Sommer wurden 1.394 Geschwindigkeitstäter mit ausländischen Kennzeichen sowie 529 Kradfahrer mit Geschwindigkeitsüberschreitungen gezählt. Der

20 Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, Amtsblatt der Europäischen Union L 288/1 vom 05.11.2011.

Projektteilnehmer Düsseldorf erfasste in den drei Monaten August – Oktober 2012 insgesamt 5.884 Verkehrsverstöße, die mit Kfz mit ausländischen Kennzeichen begangen wurden sowie 1.948 Verstöße, die mit Krafträdern begangen wurden.

Sämtliche vorgenannten Verkehrsverstöße wurden zwar beweissicher digital erfasst, führten aber aufgrund behördeninterner Festlegungen zur Arbeitseffizienz gemäß dem Opportunitätsgrundsatz nicht zur Einleitung von Bußgeldverfahren. Eine vergleichbare Praxis herrschte bei nahezu allen Projektteilnehmern vor.

3. Fahrtenbuchauflagen

Das zulassungsrechtliche Instrument der Fahrtenbuchauflage gem. § 31a StVZO wurde von der Minderheit der Bußgeldbehörden, die dazu Daten meldeten, lediglich in 21 % aller möglichen Fälle von Anordnungen genutzt, sodass bei diesem Instrument noch eine Steigerungsmöglichkeit besteht, wenn die entgegenstehenden verfahrensrechtlichen Bedenken der Bußgeldbehörden ausgeräumt werden könnten. Derzeit werden in den meisten Bußgeldbehörden nur in denjenigen Fällen bei den zuständigen Zulassungsbehörden Fahrtenbuchauflagen angeregt, wenn deren Bewilligung vermeintlich sicher ist, sodass dieses Instrument weitestgehend nicht die gesetzlich angestrebte Wirkung auf die Fahrzeughalter zeigt.

Als Gründe für einen weitgehenden Verzicht auf Anträge gem. § 31a StVZO wurden u. a. angeführt:

- Diese Anträge der Bußgeldbehörden bei den Zulassungsbehörden wurden aus den Erfahrungen vergangener Jahre nur sehr selten positiv beschieden,
- weil die Beantragung mit einem kaum vertretbaren personellen Mehraufwand verbunden ist,
- weil die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu Fahrtenbuchauflagen (zu) strenge Anforderungen an diese Anträge stellt,
- weil die beantragten Fahrtenbuchauflagen zu weiteren Rechtsstreitigkeiten führen, die man der ersuchten Behörde (in den meisten Fällen aus dem eigenen Hause) nicht zumuten möchte,
- weil viele der beantragten Fahrtenbuchauflagen nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich wirksam werden,
- weil die Überwachungsmöglichkeiten der Einhaltung der Fahrtenbuchauflagen nur unvollkommen funktionieren.

Aufgrund dieser Vorerfahrungen wird überhaupt nur in vermeintlich sicheren Fällen eine Fahrtenbuchauflage beantragt und in allen Zweifelsfällen darauf verzichtet.

IV. Folgen fehlender staatlicher Reaktionen auf Verkehrsverstöße

Verkehrsregeln müssen akzeptiert und eingehalten werden, um Leben und körperliche Unversehrtheit effizient zu schützen. Der Staat stellt dabei nicht nur die Regeln

zur Verfügung, sondern muss auch deren Einhaltung überwachen und nach festgestellten Verstößen für eine tatangemessene Ahndung Sorge tragen.[21]

Ob sich die Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer an die Verkehrsregel halten, richtet sich nach verschiedenen Faktoren.

Zunächst einmal ist voranzustellen, dass das Ausmaß polizeilicher und kommunaler Verkehrsüberwachung über das Instrument der objektiven Entdeckungswahrscheinlichkeit (von Verkehrsverstößen) im Zusammenspiel mit der (erlebten) subjektiven Entdeckungswahrscheinlichkeit einen direkt verhaltenssteuernden Einfluss auf das Einhalten von Verkehrsvorschriften hat.[22]

Neben der Entdeckungswahrscheinlichkeit sind aber auch weitere Faktoren wie die Sanktionswahrscheinlichkeit, der zeitliche Zusammenhang zwischen Tat und Sanktion sowie deren subjektiv empfundene Sanktionsschwere von Bedeutung für die Regeltreue von Fahrzeugführern.[23] Intensive Forschung zu diesem wichtigen Bereich der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit fehlt weitestgehend. Dies gilt insbesondere für die kriminologische Dunkelfeldforschung, wobei für die beiden Bereiche der Verkehrsordnungswidrigkeiten und Verkehrsstraftaten bislang Fehlanzeige vermeldet werden muss.[24] Auch zur Problematik der Wahrscheinlichkeit einer Sanktionierung nach der beweissicheren Feststellung eines Verkehrsverstoßes und deren Einfluss auf die Normentreue von Fahrzeugführern besteht Forschungsbedarf.

Man kann allerdings aufgrund der verkehrspsychologischen Forschung annehmen, dass auf einem »externalen Weg der Regelbefolgung«[25] neben der Entdeckungswahrscheinlichkeit auch die Sanktionswahrscheinlichkeit eine Rolle bei der individuellen Entscheidung darüber spielt, Verkehrsverhaltensnormen zu beachten oder eben nicht. Dabei dürfte man allerdings nicht dem Irrtum unterliegen, die Sanktionswahrscheinlichkeit spiegelt lediglich die objektive Entdeckungswahrscheinlichkeit wider.[26] Es ist nach allen o. g. Fakten zum tatsächlichen Ablauf der Interaktion zwischen maschineller Verkehrsüberwachung und Sachbearbeitung in der Bußgeldbehörde aus dem Blickwinkel einer konsequenten Verkehrssicherheitsarbeit

21 Vgl. dazu näher Müller, Gibt es eine staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit im Normgefüge des Verkehrsrechts?, in: NZV 2019, S. 161 ff.

22 Vgl. dazu schon Ellinghaus/Welbers, Vorschrift und Verhalten – Eine empirische Untersuchung über den Umgang mit Verkehrsregeln, Uniroyal Verkehrsuntersuchung Nr. 6, Köln 1978, S. 96; die generalpräventive Wirkung der Verkehrsüberwachung unterstreicht auch bereits Koßmann, Polizeiliche Verkehrsüberwachung, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft M 67, Bergisch Gladbach 1996, S. 46 f.

23 Rößger/Schade/Schlag/Gehlert, Verkehrsregelakzeptanz und Enforcement, Forschungsbericht VV 06 der Unfallforschung der Versicherer (UDV), Berlin 2011, S. 112 ff.

24 Ebenfalls anlässlich des Arbeitskreises VI des 56. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2018 beklagt von Koehl, Sanktionen bei Verkehrsverstößen, in SVR 2018, S. 21.

25 Hautzinger et al., Regelverstöße im Straßenverkehr, Forschungsbericht VV 05 der Unfallforschung der Versicherer (UDV), Berlin 2011, S. 82.

26 So aber in Verkennung der praktischen Arbeitsweise in den Bußgeldbehörden Hautzinger et al., a.a.O., S. 71.

nämlich nur ein Wunschbild, dass jedem beweissicher festgestellten Verkehrsverstoß auch eine Sanktion auf dem Fuße folgt.

Gehen bei Verkehrsverstößen die Entdeckungswahrscheinlichkeit und/oder Sanktionswahrscheinlichkeit gegen Null, erlernen Fahrzeugführer durch das Ausbleiben für sie ungünstiger Konsequenzen wie Bußgeld, Fahrverbot und Punkte ihre sicherheitswidrigen Verhaltensweisen, mit denen sie immerhin vermeintlich zügiger im Straßenverkehr vorankommen, als Belohnungen kennen und verfahren weiter nach diesem »Erfolgsmodell«.[27] Begreift man eine irgendwie geartete Norm einer Halterverantwortlichkeit als einen normativen »Lückenfüller« für die ansonsten ausbleibende staatliche Reaktion auf einen beweissicher festgestellten und vom Fahrzeugführer durch eine Anhörung oder einen Zeugenfragebogen bekannt gewordenes Bußgeldverfahren, läge wenigstens die Chance vor, den Kreislauf des Lernens am »Erfolgsmodell« zu durchbrechen.

V. Grenzen der Halterverantwortlichkeit

1. Punktefolgen gem. § 4 StVG i.V.m. Anlage 13 zur FeV

Maßnahmen nach dem in § 4 StVG geregelten Fahreignungsbewertungssystem scheiden gegenüber Fahrzeughaltern aus, bei denen allein aufgrund ihrer Haltereigenschaft eine staatliche Reaktion/Sanktion für mit ihren Kraftfahrzeugen begangene Verkehrsordnungswidrigkeiten angeordnet werden sollte. Grund dafür ist, dass das Fahreignungsbewertungssystem gegenüber Inhabern einer Fahrerlaubnis gilt, die eigenhändig und wiederholt gegen die die Sicherheit des Straßenverkehrs betreffenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften verstoßen.

Maßnahmen nach § 4 StVG können aber bereits bei der aktuellen Rechtslage auch gegenüber Fahrzeughaltern ergriffen werden, wie zahlreiche aus der StVZO resultierende Punktefolgen für Verletzungen der Aufsichtspflichten zeigen.[28] Daher sind prinzipiell auch Punktefolgen für Fahrzeughalter mit Fahrerlaubnis möglich, wenn eine Norm zur Halterverantwortlichkeit als eine die Sicherheit des Straßenverkehrs betreffende straßenverkehrsrechtliche Vorschrift konstruiert würde.

2. Begutachtungsmöglichkeiten gem. § 11 Abs. 3 FeV

Vorgenannte Prämisse gilt auch für mögliche medizinisch-psychologische Begutachtungen gem. § 11 Abs. 3 FeV. Allerdings können aktuell auch bei Fahrzeughaltern bei einem erheblichen Verstoß oder wiederholten Verstößen gegen verkehrsrechtliche Vorschriften medizinisch-psychologische Begutachtungen gem. § 11 Abs. 3 Nr. 4 FeV angeordnet werden. Da eine neue Norm für die Halterverantwortlichkeit als verkehrsrechtliche Vorschrift angesehen werden müsste, würde diese

27 Ebenso Hautzinger et al., a.a.O., S. 82 und Wagner/Müller/Koehl/Rebler, Fahreignungszweifel bei Verkehrsdelinquenz, Aggressionspotenzial und Straftaten, Bonn 2020, S. 64.

28 Beispiele sind die lfd. Nr. 189.1.1, 189.1.2, 189.2.1, 189.2.2, 189.3.1 und 189.3.2.

Begutachtungsmöglichkeit von einer Fahrerlaubnisbehörde bei einem erheblichen Verstoß oder wiederholten Verstößen getroffen werden können.

3. Fahrverbot gem. § 25 StVG

Fahrverbote sind derzeit gem. 4 Abs. 1 und 2 BKatV in zwei Varianten möglich, und zwar bei groben Verkehrsverstößen und bei beharrlicher Verletzung der Pflichten eines Kraftfahrzeugführers.[29] Sie dürfen daher nur gegenüber Fahrzeugführern angeordnet werden. Eine Anordnung gegenüber Fahrzeughaltern bedürfte einer Änderung des § 25 Abs. 1 StVG, die bei groben Verstößen und bei beharrlicher Verletzung der den Fahrzeughaltern obliegenden Aufsichtspflichten greifen könnte.

VI. Fazit

Hinsichtlich der Verstöße im Bereich des Verwarnungsgeldes könnte eine Halterverantwortlichkeit sofort eingeführt werden, weil kein Konflikt mit dem von der herrschenden Meinung bislang universell für alle Verkehrsordnungswidrigkeiten postulierten Schuldprinzip möglich ist; denn es handelt sich bei einer Verwarnung dogmatisch unstreitig lediglich um einen mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt.

Grundsätzlich wird bei den meisten Bußgeldbehörden nur bei Verstößen im Bußgeldbereich ab 60 Euro Bußgeld konsequent versucht, den Fahrer zu ermitteln und auch nur dann, wenn das Beweisfoto »verwertbar« ist, d. h. neben dem Fahrzeugkennzeichen ein Fahrer wenigstens nach Grundmerkmalen (Gesicht in vertretbarer Tiefenschärfe erkennbar; Geschlechtsunterschied Mann/Frau erkennbar) als Fahrzeugführer identifizierbar ist. Teilweise setzen Bußgeldbehörden den Grenzwert für weitere Ermittlungsversuche aus Opportunitätsgründen bis in den Bereich des Verwarnungsgeldes herab.

Verfahrenstechnisch mögliche Fahrtenbuchauflagen werden nur in einer kleinen Minderheit von Fällen ergriffen, sodass Fahrzeughalter selbst bei Verfahren im Punktebereich nichts befürchten müssen, wenn sie der Bußgeldbehörde die Daten der Fahrzeugführer nicht mitteilen. Die Gründe dafür sind vielschichtig, resultieren im Wesentlichen aber in durch vorangegangene zahlreiche Fehlversuche frustrierten Mitarbeitern in der Bußgeldbehörde. Der aktuell praktizierte Verzicht auf beantragte Fahrtenbuchauflagen schont dadurch auch das Kostenbudget der Bußgeldbehörden, dass durch den vermiedenen Verlust an Arbeitszeit mehr Zeit für das große Arbeitspensum des Alltagsgeschäfts verbleibt. Eine Vereinfachung des Verfahrens durch Übertragung der Zuständigkeit für Fahrtenbuchauflagen auf die Bußgeldbehörde wäre eine Möglichkeit, das Verfahren zu vereinfachen.

Gäbe es eine im Verwaltungsrecht jenseits der Anwendung des Schuldprinzips verankerte Möglichkeit, ein Verfahren gegenüber dem Fahrzeughalter zu führen, würden es die Bußgeldbehörden durchführen, wenn ihnen die Adressdaten des

29 Ausführlich dazu Müller, Bußgeldkatalog, S. 178 ff.

betreffenden Fahrzeughalters bekannt wären. Da über das europaweite System EUCARIS die Halterdaten auch aus dem Ausland jederzeit abrufbar sind, würden daher die Fahrzeughalter zumindest Kenntnis von den Verkehrsverstößen erhalten, die mit ihren Kraftfahrzeugen im Ausland begangen wurden.[30] Aktuell wird EUCARIS nur gebremst genutzt, weil das Kostenrisiko und die Kostenlast des gesamten Verfahrens – wie auch bei allen möglichen Verfahren gegenüber Inländern – bei der Bußgeldbehörde und damit beim Staat verbleiben, wenn der Fahrzeugführer vom als Zeugen befragten Fahrzeughalter nicht bekanntgegeben wird. Eine dem § 25a StVG vergleichbare Kompensation derart verschwendeter Arbeitszeit findet bei Verstößen im fließenden Verkehr nicht statt.

Die einfachste und damit naheliegendste Möglichkeit wäre es daher, die Kostentragungspflicht des § 25a StVG auch auf den fließenden Verkehr zu erstrecken.[31] Das sah auch schon die Verkehrsministerkonferenz (VMK) so und forderte die Bundesregierung im Frühjahr 2020 dazu auf, »die Einführung einer Halterhaftung im fließenden Verkehr zu prüfen«[32] Dabei erschien der VMK die »Ausdehnung des § 25 a StVG auf den fließenden Verkehr und die bußgeldbewehrte Auskunftspflicht des Halters der am schnellsten umsetzbare Weg zu sein«. Die entsprechende Bitte der Verkehrsminister um Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens blieb durch die Bundesregierung unerfüllt. Würde die Bitte nunmehr als Empfehlung durch den 61. VGT erneut vorgebracht, wäre die Erfolgsaussicht zwar vermutlich kaum größer als im Jahr 2020, würde aber zumindest als ein verkehrspolitisches Zeichen in Richtung von mehr Verfahrensgerechtigkeit und Wertschätzung der Arbeit in den Bußgeldbehörden angesehen werden können.

Bereits vorab könnte der Deutsche Bundestag der Bitte des Bundesrates nachkommen und die aktuell gem. § 107 OWiG festzusetzende Gebühr für die Kostentragungspflicht i.H.v. 23,50 Euro auf einen Betrag anheben, der dem investierten Arbeitseinsatz der Mitarbeiter der Bußgeldbehörde gerecht wird.[33] Zurzeit trägt diese Kostenlast der Steuerzahler, also wir alle.

30 Zu EUCARIS siehe die informative Website des Kraftfahrt-Bundesamtes https://www.kba.de/DE/Themen/ZentraleRegister/EUCARIS/eucaris_node.html.

31 Als verfassungsgemäß angesehen von Brenner, Halterhaftung, S. 128.

32 Beschluss Nr. 6.2 der Verkehrsministerkonferenz vom 26. März 2020, siehe https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/20–03–26–27-vmk/20–03–26–27-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3, auch zum Folgenden.

33 BR-Drucks. 687/1/21.

Kfz-Halterverantwortlichkeit: Europa- und verfassungsrechtlicher Rahmen

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.,
Friedrich-Schiller-Universität Jena

A. Einleitung

Die Ausgestaltung der Haftungsregimes im Kfz-Bereich, konkret die Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße des Fahrers, weist in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU höchst unterschiedliche Ausprägungen auf. Dies reichen von der strikten Ablehnung (u.a. Deutschland) bis hin zur nahezu ausnahmslosen (Mit-)Haftung (insb. Niederlande).[1] In Anbetracht zahlreicher grenzüberschreitender Verkehrsteilnahmen im Binnenmarkt, die gelegentlich mit Verkehrsverstößen einhergehen, an deren Sanktionierung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, verwundert es nicht, dass seit langem politisch wie auch juristisch diskutiert wird, ob und wie eine Halterverantwortlichkeit auch über die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten hinaus begründet werden kann. Im Europarecht hat sich die Halterverantwortlichkeit mittelbar im Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen,[2] der wegen Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsvorschriften in anderen EU-Mitgliedstaaten verhängte Geldstrafen und Geldbußen unabhängig davon erfasst, ob sie unter Berücksichtigung des Schuldprinzips ergangen sind, niederschlagen.[3] § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG erklärt deren Vollstreckung in Deutschland jedoch für unzulässig, wenn »die betroffene Person in dem ausländischen Verfahren keine Gelegenheit hatte einzuwenden, für die der Entscheidung zugrunde liegende Handlung nicht verantwortlich zu sein, und sie dies gegenüber der Bewilligungsbehörde geltend macht.« Weitergehende Haftungsbegründungen für den Kfz-Halter in Bezug auf die Sanktionierung von dem Fahrer zuzurechnenden Fehlverhalten enthalten (bislang) weder das EU- noch das deutsche Recht.

---

1 Siehe dazu den Vortrag von *Jaklin*.
2 ABl. 2005 L 76/16, geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI, ABl. 2009 L 81/24.
3 OLG Celle, DAR 2019, 280 (280).

Deren Einführung steht jedoch nicht zur freien Disposition der Regelungsgeber. Vielmehr muss sich diese – wie jede Gesetzgebung – in den übergeordneten Rechtsrahmen einfügen. Im Hinblick auf die potenzielle Beteiligung sowohl des europäischen als auch des nationalen (Bundes-)Gesetzgebers soll dieser nachstehend in Bezug auf die jeweiligen Kompetenzen (B.) sowie Ausgestaltungsmaßstäbe (C.) herausgearbeitet werden.

B. Regelungskompetenzen

Rechtsetzung setzt stets voraus, dass der jeweilige Rechtsetzer für den Regelungserlass zuständig ist. Dies gilt – wenn auch mit unterschiedlichen Prämissen – für die EU ebenso wie im deutschen Bundesstaat.

I. EU

Anders als souveräne Staaten verfügt die EU als supranationale Organisation bzw. »Staatenverbund«[4] nicht über die Kompetenz-Kompetenz. Sie kann mithin nicht selbst bestimmen, in welchen Bereichen sie gesetzgeberisch tätig werden will. Vielmehr gilt gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV »der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung«. Konkretisierend führt Art. 5 Abs. 2 EUV aus: »Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.« Erforderlich ist also die explizite Zuweisung einer Rechtsetzungskompetenz an die EU durch die Mitgliedstaaten in den zwischen diesen geschlossenen Gründungsverträgen, mithin im Primärrecht.[5]

1. Kompetenzrechtliche Zuordnung

Derartige Rechtsetzungskompetenzen werden der EU vielfach zugewiesen. Im Ausgangspunkt abweichend von den strikt sachbezogenen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes liegt der primärrechtlichen Ausgestaltung dabei häufig ein finales Verständnis der Rechtsetzungsermächtigungen zugrunde. Generell ist nach Art. 2 ff. AEUV zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten der EU und mit den Mitgliedstaaten geteilten zu unterscheiden; hinzu kommen Bereiche, in denen der EU eine ausschließlich koordinierende Funktion zugewiesen ist.

Die Begründung der Halterverantwortlichkeit für Rechtsverstöße mit Kfz betrifft die Ausgestaltung der Sanktionierung unzulässiger Verhaltensweisen im Verkehr. Im Hinblick darauf kommen grundsätzlich sowohl die Rechtsetzungskompetenz in

4 BVerfG, NJW 1993, 3047 (3050).

5 Siehe nur *Geiger*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 5 EUV Rn. 3.

Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV, als auch diejenige über den Verkehr, Art. 4 Abs. 2 lit. g AEUV, in Betracht. Erstere erfasst jedoch nicht jegliche Sanktionierungen. Vielmehr ist die Reichweite der Kompetenz eng und ohne Bezug zur vorliegend in Frage stehenden Thematik begrenzt, vgl. Art. 83, 87 AEUV.

Im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt die EU dagegen über sehr weite Rechtsetzungsbefugnisse. Art. 91 Abs. 1 AEUV ermächtigt die EU u.a. »für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln auf[zu]stellen« (lit. a), »Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit [zu] erlassen« (lit. c) sowie »alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften [zu] erlassen« (lit. d). In Anbetracht der Unbestimmtheit der letztgenannten Ermächtigungsgrundlage bedarf es einer trennscharfen Abgrenzung zwischen den vorstehenden konkreteren Ermächtigungsgrundlagen nicht zwingend.[6] Ungeachtet dessen erscheint es nicht ausgeschlossen, Vorgaben über die Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße jedenfalls dann auf Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV zu stützen, wenn diese in Bezug auf tatbestandlich stets erforderliche grenzüberschreitende Verkehre[7] vorgesehen werden soll. Wenn und soweit die Sanktionierung von Verkehrsverstößen zumindest mittelbar der Verkehrssicherheit dienen soll, kommt im Hinblick auf die Begründung der Halterverantwortlichkeit unabhängig vom Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts[8] auch eine Abstützung entsprechender sekundärrechtlicher Vorgaben auf Art. 91 Abs. 1 lit. c AEUV in Betracht. Der EuGH hat in Bezug auf diese Rechtsgrundlage entschieden, dass Regelungen über den Informationsaustausch über Verkehrsdelikte darauf (und nicht auf Art. 87 Abs. 2 AEUV) zu stützen seien, sofern diese im Wesentlichen darauf abzielen, die Abschreckungswirkung bei Straßenverkehrsdelikten zu erhöhen.[9] Die Richtlinie (EU) 2015/413 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte[10] trägt dem Rechnung. Zugleich erscheint diese Wertung grundsätzlich übertragbar.[11] Jedenfalls aber ermöglicht die Generalklausel des Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV eine sekundärrechtliche Begründung und Ausgestaltung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße, die weder von Grenzüberschreitungen noch von einer Verkehrssicherheitsorientierung

6 Dahingehend auch *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 91 AEUV Rn. 4.

7 Näher *Knauff*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 91 AEUV Rn. 6.

8 *Martinez*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 6), Art. 91 AEUV Rn. 76 f.; *Mückenhausen*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 91 AEUV Rn. 13 ff.; *Epiney*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 91 AEUV Rn. 6.

9 EuGH, NJW 2014, 2173 (2174) – Kommission/Europäisches Parlament und Rat.

10 ABl. 2015 L 68/9.

11 So auch der Vorschlag für eine Richtlinie zur Erleichterung der grenzübergreifenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften, KOM(2008) 151 endg.

abhängig ist. Der allein kompetenzbegründende, zugleich jedoch höchst unbestimmte[12] Maßstab der Zweckdienlichkeit verweist auf im Kern politische Maßstäbe, die allerdings den Zielen der gemeinsamen Verkehrspolitik Rechnung tragen müssen.[13] Daran besteht in Bezug auf die vorliegende Problematik jedoch nach hier vertretener Auffassung kein Zweifel, weil eine effektive Sanktionierung von Verkehrsverstößen durchaus geeignet ist, einen Beitrag zu einem geordneten und sicheren Verkehrsgeschehen zu leisten.

Im Ergebnis ist daher eine grundsätzliche Rechtsetzungskompetenz der EU in Bezug auf die Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße zu bejahen. Diese ist dem Bereich der geteilten Zuständigkeit zuzuordnen.

2. Kompetenzausübungsschranken

Aufgrund dessen darf eine Sekundärrechtsetzung jedoch nur unter Beachtung der Kompetenzausübungsschranken der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Deren primärrechtliche Ausgestaltung erfolgt durch Art. 5 EUV i.V.m. dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Gemäß Art. 5 Abs. 3 S. 1 EUV wird die EU »[n]ach dem Subsidiaritätsprinzip … in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.« Gerade soweit Maßnahmen auf die Generalermächtigung des Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV gestützt werden, ist in besonderer Weise darauf zu achten, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht leer läuft.[14] Eine sekundärrechtliche Begründung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße in grenzüberschreitenden Fällen scheitert an den Erfordernissen des Art. 5 Abs. 3 EUV nicht. Tatsächlich sind die einzelnen Mitgliedstaaten nicht in der Lage, eine solche wirksam zu begründen, so dass es zur Erreichung der damit verbundenen Ziele einer Unionsgesetzgebung bedarf. Anders verhält es sich im Falle der Einbeziehung rein innerstaatlicher Sachverhalte. Die Zuweisung der Verantwortlichkeit für Verkehrsverstöße (ohne grenzüberschreitenden Bezug) erfolgte bislang ausschließlich durch die Mitgliedstaaten, die dabei – ebenso wie bei der Festlegung von Verkehrsregeln und der Sanktionierung bei Verstößen – unterschiedlichen Regelungsansätzen

12 Vgl. auch *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Fn. 5), Art. 91 AEUV Rn. 10.

13 *Jochum*, in: Hailbronner/Wilms, Recht der EU, Stand 1/2010, Art. 71 EGV Rn. 15 f.; *Epiney*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Fn. 8), Art. 91 AEUV Rn. 6.

14 Vgl. *Boeing/Kröger/Maxian Rusche/Kotthaus*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand 7/2022, Art. 91 AEUV, Rn. 25; *Epiney*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg (Fn. 8), Art. 91 AEUV Rn. 5; siehe auch ausführlich *Mehl*, Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf dem Gebiet der Europäischen Verkehrspolitik. Zugleich eine Studie über die gemeinschaftliche Rechtsetzungsbefugnis im Verkehrssektor, 2004, insbes. ab S. 123.

folg(t)en. Es ist nicht ersichtlich, dass das Verkehrsgeschehen in der EU insgesamt hierdurch bislang negativ betroffen würde, so dass es bereits an der ersten Voraussetzung des Subsidiaritätsprinzips, dem Vorliegen eines Defizits infolge mitgliedstaatlicher Zielerreichung, fehlt.

Nach dem in Art. 5 Abs. 4 EUV verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip »gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.« Auch insoweit ist – zumal unter Zugrundelegung des großzügigen Maßstabs des EuGH[15] – eine Begründung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße in grenzüberschreitenden Konstellationen durch Sekundärrecht nicht zu beanstanden. Diese erscheint im Hinblick auf die Erreichung der Ziele einer Effektivierung der Sanktionierung von im Ausland begangenen Verkehrsverstößen und die damit verbundenen Rückwirkungen auf die Verkehrssicherheit grundsätzlich geeignet. Auch drängt sich kein gleich wirksames milderes Mittel auf, wobei bereits insoweit dem europäischen Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zuzugestehen ist. Im Rahmen der Angemessenheit gilt dies umso mehr. Jedenfalls bestehen – bei kompetenzrechtlicher Betrachtung und damit vorbehaltlich unüberwindbarer grundrechtlicher und integrationspolitischer Grenzen – keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine finanzielle Inanspruchnahme des Fahrzeughalters im Falle von Verkehrsverstößen, die mit seinem Kraftfahrzeug begangen wurden. Erneut ist aber zweifelhaft, ob dies auch für rein innerstaatliche Sachverhalte zutrifft. Insoweit entfällt bereits das Ziel einer Sanktionseffektivierung, dessen Realisierung aber gerade in erster Linie in Frage steht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber jeweils Regelungen geschaffen haben, welche die für erforderlich angesehenen Sanktionen eingepasst in die Erfordernisse der nationalen Rechtsordnung ausgestalten.

Von ihrer grundsätzlich umfassenden Regelungskompetenz im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik darf die EU mithin vor dem Hintergrund von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Einführung einer Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße nicht uneingeschränkt Gebrauch machen. Diese kann zwar grundsätzlich in Fällen mit Grenzüberschreitung erfolgen, nicht aber in rein innerstaatlichen Konstellationen.

II. Bund

In der verfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in den Art. 70 ff. GG wird das Haftungsregime für Verkehrsverstöße nicht explizit angesprochen. Wegen der allgemeinen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder bedarf es jedoch einer Kompetenzgrundlage für eine entsprechende Bundesgesetzgebung. In Betracht kommen diesbezüglich mangels Einschlägigkeit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen in Art. 73 GG potenziell zwei Kompetenzgrundlagen, die der konkurrierenden Bundesgesetzgebung zuzuordnen

15 EuGH, Slg. 1989, 2263 – Schräder/Hauptzollamt Gronau; EuGH, EuZW 1997, 120 (120) – Pietsch.

sind. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ermächtigt den Bund zur Rechtsetzung u.a. in Bezug auf den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen; Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG enthält eine Ermächtigung für das Strafrecht.

Der Begriff des Straßenverkehrs in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG bezieht sich auf alle Verkehrsvorgänge, die sich unter Nutzung einer Straße vollziehen, so dass sich die Kompetenz auf alle spezifisch mit dem Verkehr auf Straßen in Zusammenhang stehenden Aspekte erstreckt.[16] Dabei dient das Straßenverkehrsrecht »dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht.«[17] Damit werden sowohl die Gefahren des Verkehrs auf Straßen für die Verkehrsteilnehmer und Dritte unter Einschluss von Umweltgefahren[18] als auch diejenigen für[19] Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs[20] unabhängig von ihrem Ursprung adressiert.[21] Die möglichen Regelungsgegenstände sind daher vielfältig.[22] Jedoch muss auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 gestütztes Bundesrecht stets »auf das Verkehrsgeschehen selbst ausgerichtet« sein.[23]

Der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 verwendete Begriff des Kraftfahrwesens steht in engem Zusammenhang mit demjenigen des Straßenverkehrs und nimmt eine spezifische Gruppe von Verkehrsteilnehmern in Bezug.[24] Indem die Norm dem Bund nicht nur die Gesetzgebungskompetenz für Kraftfahrzeuge, sondern darüber hinaus für das Kraftfahrwesen zuweist, gibt die Norm zu erkennen, dass der gesamte mit Kraftfahrzeugen in Verbindung stehende Sachbereich einer bundesgesetzlichen Regelung eröffnet werden soll. Es werden alle Fragen, die sich in Bezug auf Kraftfahrzeuge

16 Vgl. auch *Rösch*, Das A-Modell im Bundesautobahnbau, 2008, S. 29.

17 BVerfG, NJW 1976, 559 (559); vgl. auch *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 9/2022, Art. 74 Rn. 238.

18 Vgl. BVerwG, NJW 1980, 1640 (1641); VGH Kassel, NJW 1989, 2767 (2768); VGH Mannheim, DVBl. 2010, 389 (392).

19 Insoweit noch für eine Annexkompetenz BVerwG, NJW 1968, 764 (764).

20 BVerwG, DÖV 1970, 568 (569); NJW 1991, 472 (474).

21 BVerfG, NJW 1972, 859 (860); BVerwG, NVwZ 1999, 1234 (1235); BGH, NJW 2002, 1280 (1281 f.); ablehnend zu dieser Beschränkung im Hinblick auf das Planungsrecht *Boos*, NZV 2001, 497 (502).

22 Näher *Knauff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 12/2022, Art. 72 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 13.

23 BVerfG, NJW 1976, 559 (559); vgl. auch BVerfG, NJW 1972, 859 (860).

24 Eine Redundanz konstatiert daher *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 110.

stellen (können), kompetenzrechtlich erfasst. Ob diese einen unmittelbaren Verkehrsbezug aufweisen, ist unerheblich. Für spezifisch verkehrsbezogene Fragen geht Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 daher als speziellere Bestimmung vor. Gegenstand bundesrechtlicher Vorgaben auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 können alle Rechts- und Wirtschaftsfragen sein, die sich in Bezug auf und im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen stellen können.[25]

Die Weite dieser Ermächtigungsgrundlagen legt es nahe, dass auch Regelungen über die Haftung für Verkehrsverstöße darauf gestützt werden könnten. Nach herrschender Auffassung beschränken sich die speziellen Ermächtigungen des Art. 74 Abs. 1 GG jedoch auf die jeweils genannten Sachmaterien. Die Kompetenz zum Erlass bundesgesetzlicher Vorgaben über die Sanktionierung von Fehlverhalten wird dagegen bereichsübergreifend aus Gründen der Spezialität[26] in der Kompetenz zum Erlass von Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 GG verortet, die das Ordnungswidrigkeitenrecht einschließt.[27] Hiervon ist notwendig auch die Entscheidung umfasst, wessen Verantwortlichkeit für bei Benutzung eines Kraftfahrzeugs begangene Verkehrsverstöße begründet wird.

Infolgedessen folgt die Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Regelungen über die Halterverantwortlichkeit ausschließlich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 GG. Eine diesbezügliche Bundesgesetzgebung muss daher – anders als eine solche auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG – nicht dem Maßstab der Erforderlichkeit, Art. 72 Abs. 2 GG, genügen. Sie ist vielmehr ohne Einschränkungen kompetenzrechtlich zulässig. Ein Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG besteht nicht.

C. Ausgestaltungsmaßstäbe

Das Bestehen einer Rechtsetzungskompetenz ist zwar unabdingbare Voraussetzung für eine Gesetzgebung. Es handelt sich aber nicht um den einzigen anzuwendenden Maßstab. Innerhalb ihrer Kompetenzgrenzen haben sowohl der europäische wie auch der nationale Gesetzgeber materiell-rechtliche Vorgaben zu beachten, die aus dem jeweils höherrangigen Recht folgen.

I. … für EU-Sekundärrecht

Für den EU-Gesetzgeber ergeben sich bei einer Sekundärrechtsetzung zur Begründung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße (mit der kompetenzrechtlichen Beschränkung auf grenzüberschreitende Fälle) Grenzen vor allem aus den EU-Grundrechten und rechtsstaatlichen Erfordernissen.

---

25 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 17), Art. 74 Rn. 240; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, 15. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 299.

26 Vgl. *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 17), Art. 74 Rn. 107.

27 *Niedobitek*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 22), Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 51 ff.

1. Poena sine culpa?

Als supranationale »Rechtsgemeinschaft« ist die EU seit jeher an Grundrechte gebunden. Zunächst durch den EuGH richterrechtlich in Anlehnung an die EMRK und gemeinsame Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten entwickelt, sind spezifische EU-Grundrechte seit 2000 in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) verankert und gelten seit 2009 infolge ihrer Inbezugnahme durch Art. 6 Abs. 1 EUV mit Primärrechtsrang. Die Erstreckung der Haftung für Verkehrsverstöße auf den Fahrzeughalter wirft grundrechtlich vor allem die Frage auf, ob und in welcher Form das Schuldprinzip EU-grundrechtlich normiert ist und wie weit seine Gewährleistungswirkung reicht.

Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass sich eine explizite Verankerung des nulla poena sine culpa-Prinzips weder in der GRC noch in der EMRK findet. Art. 49 Abs. 1 S. 1 GRC und Art. 7 Abs. 1 S. 1 EMRK sehen übereinstimmend vor, dass »[n]iemand … wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden [darf], die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war.« Spezifische Anforderungen an die Vorwerfbarkeit des Verhaltens sind zumindest dem Wortlaut nicht zu entnehmen. Nach der auf Art. 7 Abs. 1 S. 1 EMRK bezogenen Rechtsprechung des EGMR zielt die Bestimmung auf einen wirksamen Schutz vor willkürlicher Strafverfolgung, Verurteilung und Bestrafung ab.[28] Im Hinblick darauf hat das Gericht anerkannt, dass Art. 7 Abs. 1 EMRK auch für Ordnungswidrigkeiten gilt.[29] In der Rechtsprechung des EGMR fehlt jedoch eine klare Aussage zur Geltung des Schuldprinzips; vielmehr bleibt sie letztlich vage. In der Literatur wird zwar durchaus Sympathie für die Annahme geäußert, »dass Strafe Schuld voraussetzt«; zugleich bedürfe es aber »angesichts der zunächst abweichenden Stoßrichtung des Gesetzlichkeitsprinzips einer weiteren Begründung, ob gerade Art. 7 im Wege der Auslegung ein substanzielles Schuldprinzip entnommen werden könnte.«[30] Aus Art. 49 Abs. 1 S. 1 GRC ist nichts Abweichendes abzuleiten.

Für das EU-Recht kommt jedoch jenseits der positiven Normierungen von Grundrechten auch eine Herleitung des nulla poena sine culpa-Grundsatzes als allgemeiner Rechtsgrundsatz in Betracht. In der Rechtsprechung des EuGH hat sich dies punktuell zumindest implizit als Möglichkeit in Bezug auf strafrechtliche Sanktionen niedergeschlagen;[31] an anderer Stelle hat das Gericht jedoch ausgeführt, dass allgemeine Grundsätze des Europarechts einer objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit nicht entgegenstehen.[32] Dies korrespondiert durchaus mit der mitgliedstaatlichen Regelungsvielfalt. Mit *Hochmayr* ist zu konstatieren: »Auch wenn man zumindest für

28 EGMR, NJW 2001, 3035 (3037) – Keßler und Krenz/Deutschland.

29 EGMR, NJW 1985, 1273 (1274) – Öztürk/Deutschland.

30 *Gaede*, in: Knauer/Kudlich/Schneider, Münchener Kommentar zur StPO, 2018, Art. 7 EMRK Rn. 26.

31 Vgl. EuGH, DVBl. 2002, 1344 (1345) – Käserei Champignon Hofmeister; zur Möglichkeit ungeschriebenen Primärrechts *Knauff*, in: FS Scheuing, 2011, S. 133 ff.

32 EuGH, Slg. 1990, I-2911 Rn. 19 f. – Hansen.

das Kriminalstrafrecht von der Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes ›nulla poena sine culpa‹ ausgeht, deutet nichts darauf hin, dass sich der EuGH einem strengen Verständnis des Schuldgrundsatzes im deutschen Sinn anschließen und die Fähigkeit, persönlich anders handeln zu können, verlangen würde.«[33]

2. Rechtsstaatliche Anforderungen

Eine sekundärrechtliche Begründung der Halterverantwortlichkeit muss überdies rechtsstaatlichen Erfordernissen entsprechen. Dies setzt zum einen hinreichend bestimmte Regelungen sowohl hinsichtlich des Tatbestands als auch der Rechtsfolge voraus. Mithin müssen diejenigen Konstellationen, in denen eine Haftung (nicht) begründet werden soll, sich eindeutig aus dem Sekundärrecht ergeben. Zugleich ist der europäische Gesetzgeber frei darin, Vorbehalte zugunsten abweichenden mitgliedstaatlichen Rechts zu formulieren, wie dies gelegentlich geschieht, um nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Zum anderen ist auch in Bezug auf den Regelungsinhalt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Eine den Fahrzeughalter (jenseits der nulla poena-Ausprägungen) unbillig im Hinblick auf Voraussetzungen oder Höhe in seinen Grundrechten beschränkende Halterverantwortlichkeit entspricht dem nicht. Ersteres betrifft insbesondere den Fall, dass die Benutzung des Fahrzeugs, mit dem zu sanktionierende Verkehrsverstöße begangen wurden, ohne oder gegen seinen Willen erfolgte.[34]

3. Folgerungen

Für die sanktionsbezogene Halterverantwortlichkeit bei Verkehrsverstößen folgt daraus, dass die EU-Grundrechte einschließlich der EMRK wie auch rechtsstaatliche Gewährleistungen keine unüberwindbaren Hürden aufstellen. Zwar handelt es sich dabei um erfasste »Strafen«. Die Unsicherheiten hinsichtlich Geltung und Reichweite des nulla poena sine culpa-Grundsatzes legen es allenfalls nahe, einen Ansatzpunkt für die Haftungserstreckung im Halterhandeln zu normieren. Insoweit wäre aber die Überlassung des Fahrzeugs an den Fahrer als ausreichend anzusehen. Dabei handelt es sich zwar um ein sanktionenrechtlich »neutrales« Verhalten. Dieses geht aber bereits nach geltender Rechtslage mit einer Erweiterung seiner Haftungsrisiken in zivilrechtlicher Hinsicht einher, so dass ein Bewusstsein für die damit verbundene Risikoerhöhung bereits vorhanden ist. Kommt dem Halter dagegen das Fahrzeug abhanden, etwa durch Diebstahl, fehlt es an jedem Verhalten, dass eine Haftungsbegründung zu tragen geeignet ist, so dass zumindest an der Verhältnismäßigkeit einer derartigen Regelung erhebliche Zweifel bestünden.

---

33 *Hochmayr*, ZIS 2016, 226 (230).

34 Vgl. auch EuGH, NZV 2020, 305 (309) – Centraal Justitieel Incassobureau.

II. … für nationale Gesetzgebung

Für den Bundesgesetzgeber gelten ebenfalls grundrechtliche und rechtsstaatliche Maßstäbe bei einer gesetzlichen Einführung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße. Im Falle einer einschlägigen (und wirksamen) Sekundärrechtsetzung der EU sind deren Entscheidungen allerdings auch bei einer Umsetzung in nationales Recht grundsätzlich nicht an verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen; vielmehr hat er (bei eigenen Entscheidungsspielräumen zusätzlich) den Vorrang des Europarechts zu beachten.

1. Vorrang des Europarechts

Unter Verweis auf die Notwendigkeit der einheitlichen Geltung des Europarechts hat der EuGH bereits früh dessen Vorrang vor jeglichem nationalen Recht einschließlich des Verfassungsrechts festgestellt.[35] Durchbrechungen sind nur in wenigen Ausnahmekonstellationen möglich. Diese finden ihre Grundlage entweder unmittelbar im Primärrecht, wie die Regelungen über die zulässige Beschränkbarkeit von Grundfreiheiten durch nationales Recht, oder sie sind aus dessen Grundsätzen abzuleiten.[36]

Im Fall einer Kollisionslage greift der Vorrang des Europarechts uneingeschränkt und ohne die Möglichkeit einer Abwägung ein.[37] Als Konfliktlösungsregel[38] erfordert er eine Verdrängung europarechtswidrigen nationalen Rechts als unmittelbare und automatische Konsequenz[39] und seine Ersetzung durch Europarecht,[40] wenn dieses unmittelbar anwendbar ist.

Das BVerfG anerkennt aus verfassungsrechtlicher Perspektive den Vorrang des Europarechts vor dem nationalen Recht grundsätzlich. Es lehnt ihn einzig in Bezug auf ultra vires-Akte ab.[41] Dabei handelt es sich um Rechtsakte der EU, welche den ihr eingeräumten Kompetenzrahmen überschreiten, wobei das BVerfG für sich in Anspruch nimmt, diesen letztlich unter verfassungsrechtlicher Grundlegung zu bestimmen. Während diese Einschränkung in den meisten Fällen nicht zum Tragen kommt, ist sie im vorliegenden Kontext durchaus bedeutsam.

2. Nulla poena sine culpa!

Anders als im Europarecht einschließlich der EMRK ist das Schuldprinzip als verfassungsrechtliche Gewährleistung anerkannt. Gleichwohl schlägt sich seine

35 EuGH, NJW 1964, 2371 (2372) – Costa/ENEL; NJW 1971, 343 (344) – Internationale Handelsgesellschaft.

36 Zu den Ausnahmen im Überblick *Wölker*, EuR 2007, 32 (51 ff.); siehe auch BVerwG, NVwZ-RR 2013, 97 (98).

37 *Ehlers/Eggert*, JZ 2008, 585 (587); *Funke*, DÖV 2007, 733 (740).

38 *Frank*, ZÖR 55 (2000), 1, 21; *Joerges*, in: ders., Rethinking European Law's Supremacy, 2005, S. 3, 15 f.; *Lenaerts/Corthaut*, ELRev. 31 (2006), 287 (289).

39 *Schütze*, CMLRev. 43 (2006), 1023 (1030).

40 *Beljin*, EuR 2002, 351, (353); *Jarass/Beljin*, NVwZ 2004, 1, (5).

41 BVerfG, NJW 2020, 1647 (1669).

Positivierung für das Kernstrafrecht in § 46 Abs. 1 S. 1 StGB nicht auch im Text des Grundgesetzes nieder. Art. 103 Abs. 2 GG bestimmt vielmehr ebenso wie die europarechtlichen Grundrechtsgewährleistungen auf die Bestimmung, dass eine Tat nur bestraft werden darf, »wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.«

Das BVerfG hat das Schuldprinzip jedoch bereits früh verfassungsrechtlich begründet und es auf hoheitliche Sanktionen aller Art erstreckt. Im Jahr 1966 führte es aus: »Dem Grundsatz, daß jede Strafe – nicht nur die Strafe für kriminelles Unrecht, sondern auch die strafähnliche Sanktion für sonstiges Unrecht – Schuld voraussetze, kommt verfassungsrechtlicher Rang zu. Er ist im Rechtsstaatsprinzip begründet. Das Rechtsstaatsprinzip ist eines der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes (BVerfGE 1, 14 ff., Leitsatz 28). Zur Rechtsstaatlichkeit gehört nicht nur die Rechtssicherheit, sondern auch die materielle Gerechtigkeit (BVerfGE 7, 89 [92]; 7,194 [196]). Die Idee der Gerechtigkeit fordert, daß Tatbestand und Rechtsfolge in einem sachgerechten Verhältnis zueinander stehen. Die Strafe, auch die bloße Ordnungsstrafe ist im Gegensatz zur reinen Präventionsmaßnahme dadurch gekennzeichnet, daß sie – wenn nicht ausschließlich, so doch auch – auf Repression und Vergeltung für ein rechtlich verbotenes Verhalten abzielt. Mit der Strafe, auch mit der Ordnungsstrafe, wird dem Täter ein Rechtsverstoß, vorgehalten und zum Vorwurf gemacht. Ein solcher strafrechtlicher Vorwurf aber setzt Vorwerfbarkeit, also strafrechtliche Schuld voraus. Andernfalls wäre die Strafe eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Vergeltung für einen Vorgang, den der Betroffene nicht zu verantworten hat. Die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld des Täters ist demnach rechtsstaatswidrig und verletzt den Betroffenen in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG«[42]. Dies gelte auch für Geldstrafen[43] und »Sanktionen …, die wie eine Strafe wirken«[44] sowie zugunsten juristischer Personen.[45] Für die Strafrechtspflege hat das BVerfG über dies die Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG, als zusätzliche Abstützung des verfassungsrechtlichen Schuldprinzips herangezogen.[46] Eine eigenständige Begründung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße durch den Bundesgesetzgeber ist in Anbetracht dessen ausgeschlossen.[47] Übereinstimmend damit beschränkt sich die finanzielle Inanspruchnahme des Fahrzeughalters in § 25a StVG bei Halte- und Parkvergehen, bei denen der Fahrer nicht oder nur mit unangemessenem Aufwand ermittelt werden kann, auf einen Kosten- und Auslagenersatz. Sie »bezweckt weder die Ahndung rechtswidrigen Verhaltens, noch kommt sie in tatsächlicher Hinsicht einer solchen Sanktion gleich«[48] und wurde vom BVerfG daher nicht beanstandet.

---

42 BVerfG, NJW 1967, 195 (196).
43 BVerfG, NJW 1967, 195 (196).
44 BVerfG, NJW 2004, 2073 (2073).
45 BVerfG, NJW 1967, 195 (197).
46 BVerfG, Beschl. v. 23.9.2014 – 2 BvR 2545/12, Rn. 9 (juris).
47 So bereits *Milke*, NZV 2010, 17 (19); *Brenner*, DAR 2010, 126 (127).
48 BVerfG, NJW 1989, 2679 (2680).

In Anbetracht der kategorischen Ablehnung einer Strafbarkeit ohne vorwerfbare Schuld und ihrer Rechtstaats- und (außerhalb von Ordnungswidrigkeiten[49]) Menschenwürdebegründung seitens des BVerfG ist auch die – durch den Vorrang des Europarechts eigentlich gebotene – bloße Übernahme EU-sekundärrechtlicher Vorgaben über die Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße höchst problematisch. Bereits in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon führte das BVerfG aus: »Die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege müssen … in einer Weise ausgelegt werden, die den Anforderungen des Schuldprinzips genügt. Das Strafrecht beruht auf dem Schuldgrundsatz. Dieser setzt die Eigenverantwortung des Menschen voraus, der sein Handeln selbst bestimmt und sich kraft seiner Willensfreiheit zwischen Recht und Unrecht entscheiden kann. … Der Grundsatz, dass jede Strafe Schuld voraussetzt, hat seine Grundlage damit in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 57, 250 [275]; 80, 367 [378]; 90, 145 [173]). Das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität, die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.«[50] In seiner Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl hat das BVerfG dies mit explizitem Bezug zu EU-Rechtsakten bestätigt und zudem ergänzt, dass »[d]ie deutsche Hoheitsgewalt … die Hand nicht zu Verletzungen der Menschenwürde durch andere Staaten reichen«[51] dürfe. Zudem hat das Gericht ausführlich die rechtsstaatliche Dimension des Schuldprinzips herausgearbeitet und dieses als »ein zwingendes Erfordernis des Rechtsstaatsprinzips« qualifiziert; die Strafe habe insoweit »die Bestimmung, gerechter Schuldausgleich zu sein«[52]. Die damit festgefügte Zuordnung des Schuldprinzips zur unverfügbaren Verfassungsidentität lässt in Bezug auf etwaige europarechtliche Vorgaben zur Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße aus verfassungsrechtlicher Perspektive für deren Vorrang vor nationalem Recht letztlich keinen Raum, soweit eine strafrechtliche Verantwortlichkeit in Frage steht.[53] Doch auch bei Ordnungswidrigkeiten steht die rechtsstaatliche Verwurzelung des Schuldprinzips dieser nach hier vertretener Auffassung entgegen.[54]

Die vom EuGH schon früh vorgenommene Erstreckung des Vorrangs des Europarecht auf mitgliedstaatliches Verfassungsrecht[55] enthält zwar keine Einschränkung,

49 BVerfG, NJW 1959, 619 (619).

50 BVerfG, NJW 2009, 2267 (2289).

51 BVerfG, NJW 2016, 1149 (1157).

52 BVerfG, NJW 2016, 1149 (1153).

53 *Brenner*, DAR 2010, 126 (127).

54 Ebenso *Brenner*, DAR 2010, 126 (128); *Funke*, NZV 2012, 361 (364); implizit *Johnson* in: Grützner/Pötz/Kreß/Gazeas, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Stand 10/2022, § 87b IRG Rn. 18; positiver *Trautmann*, in: Schomburg/Ladogny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Aufl. 2020, § 87b IRG Rn. 50; *Manssen*, ZVS 2010, 28 (29); *Milke*, NZV 2010, 17 (20).

55 EuGH, NJW 1971, 343 (343) – Internationale Handelsgesellschaft.

so dass die Einführung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße durch EU-Sekundärrecht aus europarechtlicher Perspektive uneingeschränkt Vorrang auch vor dem strikten Schuldprinzip des deutschen Verfassungsrechts beansprucht. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass das BVerfG in Anbetracht der Bedeutung des Themas und seiner klaren Positionierung argumentativ zurückzuweichen gewillt ist, nachdem es inzwischen mehrfach seine Konfliktbereitschaft im Verhältnis zum Europarecht und dem EuGH zum Ausdruck gebracht hat.

3. Folgerungen

Eine eigenständige Einführung der Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße durch den deutschen Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Das vom BVerfG für absolut erklärte Schuldprinzip steht dem entgegen. Nach hier vertretener Auffassung wäre auch eine dahingehende europäische Rechtsetzung trotz ihres Vorrangs in Deutschland nicht durchsetzbar. Der Schutz der Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland unter Einschluss des Schuldprinzips ließe dessen Missachtung durch Sekundärrecht als von der Übertragung von Hoheitsrechten nicht gedeckten ultra vires-Akt erscheinen, der nicht am Vorrang des Europarechts teilhaben kann. Dass EU-kompetenzrechtlich nach hier vertretener Auffassung eine entsprechende Regelung auf die Bestimmungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik gestützt werden könnte, ändert hieran nichts, da auch deren Ausübung sich bei verfassungsrechtlicher Betrachtung in den Grenzen möglicher Hoheitsrechtsübertragungen halten muss. Für die Bewertung ist es insoweit unerheblich, in welchem normativen Kontext die Geltung des Schuldprinzips in Bezug auf Sanktionen in Frage gestellt würde.

In der deutschen Gesetzgebung hat sich dieser restriktive Ansatz bereits niedergeschlagen. Bezogen auf den Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen sichert § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG das Schuldprinzip ab[56] und vermeidet Friktionen gegenüber der deutschen Rechtsordnung.[57] Die Bestimmung soll nach der Gesetzesbegründung gerade die Kfz-Halterverantwortlichkeit erfassen.[58] Aus ihrer Grundlage hat es der Kfz-Halter »in der Hand ob die Vollstreckung in Deutschland zulässig ist oder nicht«[59], kann also die Sanktionierung abwenden.[60] Nimmt er dagegen »eine – mit dem Schuldprinzip nicht in Einklang stehende – Sanktion hin, obwohl er die

56 *Karitzky/Wannek*, NJW 2010, 3393 (3395); ähnlich *Trautmann*, in: Krumm/Lempp/Trautmann, Das neue Geldsanktionsgesetz, 2010, § 87b IRG Rn. 29 ff.

57 *Trautmann*, NZV 2011, 57 (61); für Europarechtskonformität *Trautmann*, in: Krumm/Lempp/Trautmann (Fn. 56), § 87b IRG Rn. 26.

58 BT-Drs. 17/1288, S. 28; BT-Drs. 17/2458, S. 4 ff.

59 *Johnson* in: Grützner/Pötz/Kreß/Gazeas (Fn. 54), § 87b IRG Rn. 19; OLG Düsseldorf, DAR 2012, 217 (217 f.).

60 Als »Kompromiss« bezeichnet daher *Trautmann*, in: Schomburg/Ladogny (Fn. 54), § 87b IRG Rn. 42, die Bestimmung.

Möglichkeit hätte, ihre Vollstreckung allein durch die bloße Geltendmachung eines Einwandes unabdingbar abzuwenden, besteht von Verfassungs wegen kein Anlass, ihn von der Geldbuße freizustellen, die ein wesentliches Element zur Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr ist.«[61] Einige Oberlandesgerichte haben diese normative Ausgestaltung explizit als verfassungskonform bezeichnet,[62] denn es sei im Rahmen der Vollstreckungshilfe »sichergestellt …, dass der Verstoß [gegen unabdingbare Verfassungsgrundsätze – hier das Schuldprinzip] zu keinem Rechtsverlust führt«[63]. In der Literatur wird die Vorschrift überdies »schuldprinzipfreundlich« dahingehend verstanden, dass der Einwand fehlenden Verschuldens im ausländischen Verfahren im Falle der Aussichtslosigkeit nach dortigem Recht entbehrlich ist.[64]

D. Fazit

Eine Einführung der Halterverantwortlichkeit mag politisch gewünscht sein und praxisgerecht erscheinen; rechtlich stößt sie an enge und teils unüberwindbare Grenzen. Diese stellen sich für die EU und die Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich dar.

Die EU verfügt zwar über keine umfassende Kompetenz zur Ausgestaltung des Straf- und Ordnungsrechts. Jedoch könnten sekundärrechtliche Regelungen betreffend die Sanktionierung von Verkehrsverstößen nach hier vertretener Auffassung auf die Vorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik gestützt werden. Dies gilt freilich nur unter Berücksichtigung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, aus denen die Notwendigkeit einer Beschränkung auf grenzüberschreitende Fälle abzuleiten ist. Anders als in einigen Mitgliedstaaten, zu denen auch Deutschland zählt, statuiert das Primärrecht nach aktuellem Erkenntnisstand kein striktes Schuldprinzip, so dass die Halterverantwortlichkeit für Verkehrsverstöße nicht per se ausgeschlossen ist.

Nach deutschem Verfassungsrecht ist die Ausgestaltung hoheitlicher Sanktionierung von Rechtsverstößen dem Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner strafrechtlichen Kompetenz zugewiesen. Der Einführung einer Halterverantwortlichkeit steht jedoch das vom BVerfG u.a. aus dem Rechtsstaatsprinzip und der Menschenwürde abgeleitete und streng verstandene Schuldprinzip entgegen, das als Voraussetzung für eine Sanktionierung zwingend die Vorwerfbarkeit eines individuell zurechenbaren Verhaltens vorsieht. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung ist es nicht nur jeglicher Änderung einschließlich einer solchen des Grundgesetzes entzogen,

61 OLG Köln, DAR 2013, 587 (588).

62 OLG Jena, NZV 2014, 421 (423); OLG Karlsruhe, NZV 2020, 313 (313); i.E. ebenso *Trautmann*, in: Schomburg/Ladogny (Fn. 54), § 87b IRG Rn. 47 f.

63 OLG Braunschweig, NZV 2013, 148 (149).

64 *Trautmann*, in: Schomburg/Ladogny (Fn. 54), § 87b IRG Rn. 44; *Johnson/Loroch*, DAR 2015, 423 (425); *Johnson/Reiffs*, DAR 2017, 242 (244).

sondern steht auch einer nur europarechtlich begründeten Einführung der Halterverantwortlichkeit entgegen. In der Logik der BVerfG-Rechtsprechung wäre eine solche (aus deutscher Perspektive) als ultra vires-Akt zu qualifizieren, der am Vorrang des Europarechts nicht teilnimmt.

Dem daraus folgenden Dilemma könnte der europäische Gesetzgeber bei einem entsprechenden Regelungswillen hinsichtlich der Einführung einer (beschränkten) Halterverantwortlichkeit effektiv dadurch entgehen, dass er durch opt-in- oder opt-out-Klauseln den Mitgliedstaaten die Beteiligung an einem derartigen System letztlich freistellt. Zwar wäre eine derartige Sekundärrechtsetzung in ihrer Effektivität stark eingeschränkt; sie trüge aber der Forderung des BVerfG Rechnung, wonach »unvermeidlich[e] Spannungslagen … im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen [sind].«[65] Für Deutschland wäre die Mitwirkung an einem derartigen System allerdings verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Gleichwohl bedürfte es auch aus nationaler Perspektive der Entschärfung der Problematik, soll nicht die Integrationsfreundlichkeit des Grundgesetzes ihre Grenze im Straßenverkehrsrecht finden. So wäre zum einen denkbar, am Rechtsgedanken des § 25a StVG anzuknüpfen.[66] Voraussetzung hierfür wäre allerdings, dass die Halterverantwortlichkeit nach dem durchzusetzenden Recht nicht die Ahndung individuellen Fehlverhaltens bezweckte und die Kostentragungspflicht in der Höhe nicht einem sanktionierenden Bußgeld entspräche[67]. Zum anderen wäre eine Lösung nach dem Vorbild von § 87b Abs. 3 Nr. 9 IRG möglich. Die damit verbundene gesetzliche Konfliktentschärfung würde freilich erkauft durch (wenig transparente[68]) Handlungsanforderungen an die Betroffenen und wäre daher wohl nur im Bereich der Ordnungswidrigkeiten verfassungkonform. Auch dann gilt aber letztlich: »Entscheidungen, in denen der Halter für einen Verstoß bestraft wird, den der Fahrer begangen hat, können daher nicht vollstreckt werden.«[69]

65 BVerfG, NJW 2010, 3422 (3424).

66 Siehe insoweit bereits insb. zu den rechtstatsächlichen Grundlagen *Müller*, Ausdehnung der Kostentragungspflicht des § 25a StVG auf den fließenden Verkehr, 2014.

67 Vgl. *Jung*, Halterverantwortung für Verstöße im fließenden Verkehr in Deutschland und in Europa, in: FS Nehm, 2006, S. 413 (416); a.A. *Trautmann*, NZV 2011, 57 (61).

68 Zur fehlenden Präzision der Vorschrift *Lampe*, jurisPR-StrafR 19/2012 Anm. 3.

69 *Riedmeyer*, NZV 2014, 18 (21).

Haftungsmodelle zwischen Halter- und Fahrerhaftung Praxis und Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten

Peter Jaklin,
Rechtsanwalt, ADAC e.V., München

1. Einleitung

Die Frage von Halter- oder Fahrerhaftung ist ein europaweit immer wieder in der verkehrsrechtlichen Diskussion auftretendes Thema, so auch bereits im Rahmen des 48. Deutschen Verkehrsgerichtstags im Jahr 2010[1].

Befürworter der Halterhaftung führen neben dem Bestreben nach effektiver Verfolgung und Bestrafung von Verkehrsdelikten immer wieder auch das Argument einer Steigerung der Verkehrssicherheit ins Feld, die durch den erhöhten Ahndungsdruck bewirkt würde.

Gerade diese positive Auswirkung der Halterverantwortlichkeit auf die Verkehrssicherheit wird von der Gegenmeinung allerdings bestritten. Vielmehr sei es der fehlende Denkzetteleffekt, der dazu führe, dass sich Verkehrssünder nicht davon abhalten ließen, sich über die geltenden Verkehrsregeln hinwegzusetzen. Stattdessen würde gerade die fehlende persönliche Verantwortlichkeit des Fahrzeugführers für von ihm begangene Verkehrszuwiderhandlungen der Verkehrssicherheit zuwiderlaufen, da jedenfalls für den Fahrer, der nicht zugleich Fahrzeughalter ist, die Konsequenzen seines Fehlverhaltens nicht spürbar seien, was wiederum für die Rechtstreue im Straßenverkehr kontraproduktiv sei.

Zudem wird es als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen, dass durch eine Halterhaftung der Grundsatz »nulla poena sine culpa«, also »keine Strafe ohne Schuld«, durchbrochen wird, der die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ohne Schuld verbietet. Eine verschuldensunabhängige Bestrafung eines Kfz-Halters stünde somit auch im Ordnungswidrigkeitenverfahren im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Täterverantwortlichkeit[2].

Schließlich gebe es, gerade im Rahmen der Fahrerhaftung, weitaus wirkungsvollere Maßnahmen, die neben der rein finanziellen Ahndung mittels Geldsanktionen die Rechtstreue des einzelnen Verkehrsteilnehmers befördern und damit

1 48. Verkehrsgerichtstag 2010 in Goslar, DAR 2010, 169.
2 Brenner, zitiert in: 48. Verkehrsgerichtstag 2010 in Goslar, DAR 2010, 169/170.

die Verkehrssicherheit erhöhen können, etwa verstärkte Kontrollen und intensivere Ermittlungen, zusätzliche führerscheinrechtliche Maßnahmen oder auch Fahrtenbuchauflagen.

Blickt man über die Grenzen Deutschlands hinaus, stellt man fest, dass es europaweit nicht nur eine einfache Unterscheidung zwischen Halter- und Fahrerhaftung im Sinne von Schwarz und Weiß gibt. Tatsächlich haben die nationalen europäischen Gesetzgeber eine Vielzahl unterschiedlicher Haftungsmodelle entwickelt, die in dem dargestellten Spannungsfeld dem Ziel einer effektiven und möglichst lückenlosen Verfolgung sowie Ahndung von Verkehrsverstößen einerseits und dem Schuldprinzip durch Sanktionierung der persönlichen Verantwortung des Fahrers andererseits Rechnung tragen sollen. Diese unterschiedlichen Haftungsmodelle sollen nachfolgend dargestellt werden.

2. Einführung in die unterschiedlichen Haftungsmodelle in Europa

Grob lassen sich die Haftungsmodelle in den europäischen Ländern in drei Gruppen einteilen. Zum einen gibt es die Länder mit Fahrerverantwortlichkeit, in denen der verantwortliche Fahrer ermittelt werden muss und in denen nicht oder nur eingeschränkt auf den Halter zurückgegriffen werden kann, wenn der Fahrer nicht ermittelbar ist. Zum anderen wiederum sehen wir Länder mit unmittelbarer Halterverantwortlichkeit und unterschiedlich stark eingeschränkten Exkulpationsmöglichkeiten. Dazwischen wiederum gibt es Länder mit einer mittelbaren Fahrerverantwortlichkeit, in denen der Halter bei Nichtbenennung des Fahrers bestraft werden kann[3].

Blickt man jedoch genauer auf die einzelnen Haftungsregimes in den europäischen Staaten, sieht man auch innerhalb dieser Gruppen erhebliche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung. Die Regelungen reichen von einer strengen Halterhaftung mit sehr eingeschränkten Exkulpationsmöglichkeiten, wie beispielsweise in den Niederlanden, bis zur reinen Fahrerhaftung mit Aussage- und Zeugnisverweigerungsrecht in Deutschland – zumindest im fließenden Verkehr.

Zwischen diesen beiden Extremen finden sich wiederum zahlreiche Abstufungen. So gilt in einigen Länder zwar Halterhaftung, es bestehen dort aber weitreichendere Exkulpationsmöglichkeiten, insbesondere durch Benennung des tatsächlichen Fahrers. Die solidarische Halterhaftung, wie in Italien, sieht dagegen eine finanzielle Haftung des Fahrzeughalters neben der Haftung des Fahrers vor. Eine im Vergleich zur Halterhaftung abgeschwächte Alternative, die eine Straflosigkeit möglichst ausschließen soll, ist die – zu entkräftende – Verschuldensvermutung zu Lasten des Halters. Hier findet quasi eine Beweislastumkehr statt, nach der dem Fahrzeughalter die persönliche Verantwortlichkeit für einen Verkehrsverstoß von Gesetzes wegen unterstellt wird und diese von ihm zu widerlegen ist. Ebenfalls der weitestmöglich gehenden Vermeidung der Straflosigkeit von Verkehrsvergehen dient die Regelung der Fahrerhaftung mit Fahrerbenennungspflicht, wie etwa in Österreich.

3 Vgl. Nissen/Schäpe, EU-weite Halterhaftung – Bestrafung ohne Schuld?, DAR 2009, 489.

Dem Grundsatz »keine Strafe ohne Schuld« wird hierbei dadurch Rechnung getragen, dass der Fahrzeughalter, der keine Fahrerauskunft erteilt, zwar nicht wegen des eigentlichen Verkehrsverstoßes, sondern wegen des Verstoßes gegen eine gesonderte Auskunftspflicht bestraft wird.

Im Hinblick auf Nebenfolgen von Verkehrsverstößen, also drohenden Fahrverboten oder im Rahmen bestehender Punktesysteme, ist wiederum in vielen Ländern, die eine grundsätzliche Halterverantwortlichkeit vorsehen, eine Trennung zwischen einer finanziellen Halter- und einer strafrechtlichen Fahrerhaftung zu beobachten.

3. Darstellung der einzelnen Haftungsmodelle anhand ausgewählter Länder

3.1 Strenge Halterhaftung am Beispiel Niederlande

Die europaweit strengste Halterhaftung sieht das niederländische Recht vor. Nach der sogenannten »Lex Mulder«[4] ist bei unserem westlichen Nachbarn immer der Fahrzeughalter für Verkehrsverstöße verantwortlich. Eine Exkulpation ist dabei lediglich sehr eingeschränkt möglich, nämlich nur bei nachgewiesener widerrechtlicher Benutzung, insbesondere im Falle des vorangegangenen Fahrzeugdiebstahls, bei gewerblicher Vermietung oder wenn das Fahrzeug zum Tatzeitpunkt bereits verkauft war.

Diese Regelung führt im Ergebnis zu einer sehr hohen Beitreibungsquote bei Bußgeldern, dem Halter bleibt aber letztlich nur die Möglichkeit des zivilrechtlichen Ausgleichs im Innenverhältnis mit einem gegebenenfalls abweichenden Fahrer.

3.2 Halterhaftung mit Exkulpationsmöglichkeit am Beispiel Frankreich

Ebenfalls Halterhaftung, aber mit weitreichenderen Exkulpationsmöglichkeiten, sieht das französische Recht für eine Vielzahl von Verstößen vor. Dies betrifft neben Zuwiderhandlungen im ruhenden Verkehr gemäß Art. L.121–3 Code de la Route[5] insbesondere Geschwindigkeits- und Abstandsvergehen, aber beispielsweise auch Rotlicht-, Stopp- und Vorfahrtsverstöße. Danach kann sich der Fahrzeughalter seiner Haftung für mit seinem Kraftfahrzeug begangene Verkehrsverstöße entledigen, wenn er im Rahmen eines Einspruchs nicht nur seine Fahrereigenschaft bestreitet, sondern auch den tatsächlichen Fahrzeugführer einschließlich dessen vollständigen Personen- und Führerscheindaten angibt.

Abweichend von der allgemeingültigen Regelung, wonach im Rahmen des Einspruchs in Frankreich die zu erwartende Geldbuße als Kaution zu hinterlegen ist, entfällt bei einem Einspruch wegen fehlender persönlicher Verantwortlichkeit und gleichzeitiger Fahrerbenennung die Verpflichtung zur Sicherheitsleistung.

---

4 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, Fassung vom 01.10.2022 – abrufbar unter https://wetten.overheid.nl/BWBR0004581/2022–10–01 – zuletzt abgerufen am 29.11.2022.

5 Abrufbar unter https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039785641 – zuletzt abgerufen am 29.11.2022.

Bei Fahrzeugen, die auf eine juristische Person zugelassen sind, ist wiederum zu beachten, dass es nach französischem Recht trotz grundsätzlich auch hier bestehender Halterhaftung nicht zulässig ist, dass die Geldbuße aus Mitteln des Unternehmens beglichen wird. Dies kann als sogenannter »abus de bien social«, also als eine Art Untreuetatbestand, strafrechtlich verfolgt werden.

Bei der in Frankreich geltenden Halterhaftung handelt es sich außerdem lediglich um eine finanzielle Halterhaftung, für weitergehende straf- bzw. führerscheinrechtliche Rechtsfolgen, insbesondere im Rahmen des Punktesystems und bei Führerscheinmaßnahmen, gilt dagegen grundsätzlich Fahrerverantwortlichkeit.

3.3 Solidarische Halterhaftung am Beispiel Italien

In Italien gilt die sogenannte solidarische Halterhaftung[6]. Hier haften der für den Verkehrsverstoß verantwortliche Fahrer und der gegebenenfalls abweichende Fahrzeughalter nebeneinander, also solidarisch für die Bezahlung der Geldsanktion. In Mietwagenfällen tritt der Fahrzeugmieter an die Stelle des Fahrzeughalters und haftet somit neben dem Fahrer, soweit keine Identität besteht. Lediglich in den Fällen, in denen der Fahrer vor Ort festgestellt werden kann, also bei Anhaltung durch die Polizei im unmittelbaren Anschluss an einen festgestellten Verkehrsverstoß, gilt die ausschließliche Haftung des Fahrers. In den übrigen Fällen der solidarischen Halterhaftung besteht auch keine Exkulpationsmöglichkeit durch Fahrerbenennung. In der Praxis wird demzufolge auch regelmäßig der Halter als Bußgeldschuldner in Anspruch genommen, so dass de facto Halterhaftung gilt.

Im Jahr 2003 wurde in Italien ein Punktesystem für Verkehrssünder eingeführt, nach dem schwerwiegendere Verkehrsverstöße, z.B. Geschwindigkeitsüberschreitungen um mehr als 10 km/h oder Rotlichtverstöße, als Punkteverstöße behandelt werden. Da die Punkteeintragungen ausschließlich gegen den Fahrer verhängt werden, ist der Fahrzeughalter in diesen Fällen verpflichtet, auf Anfrage den tatsächlichen Fahrer und dessen Führerscheindaten mitzuteilen. Dies gilt auch, wenn der Halter selbst der verantwortliche Fahrer war und das ursprüngliche Bußgeld bezahlt hat. Zuwiderhandlungen gegen diese Fahrerbenennungspflicht werden mit einem erheblichen gesonderten Bußgeld, aktuell mindestens € 291, geahndet.

3.4 Verschuldensvermutung zu Lasten des Halters am Beispiel Belgien

Nach belgischem Recht gilt zunächst die grundsätzliche Vermutung, dass der Halter eines Kraftfahrzeugs, soweit es sich um eine natürliche Person handelt, für alle mit seinem Fahrzeug begangenen Verkehrsverstöße haftet, bei denen nur das Kfz-Kennzeichen, aber nicht die Identität des Fahrers bekannt ist. Diese Verschuldensvermutung kann der Fahrzeughalter entkräften, wenn er im Rahmen der staatsanwaltlichen Anhörung den Nachweis erbringt, nicht der für den Verstoß verantwortliche Fahrer

6 Art. 196 Abs. 1 Codice della Strada – abrufbar unter https://www.laleggepertutti.it/codice-della-strada/art-196-codice-della-strada-principio-di-solidarieta – zuletzt abgerufen am 29.11.2022.

gewesen zu sein, und den tatsächlichen Fahrer benennt. Ist dagegen eine juristische Person Fahrzeughalter, trifft diese die Pflicht, die Identität des Fahrers mitzuteilen.

3.5 Fahrerhaftung mit Fahrerbenennungspflicht am Beispiel Österreich und Spanien

In **Österreich** besteht grundsätzlich eine mit dem deutschen Recht vergleichbare Fahrerhaftung, wonach grundsätzlich immer der Fahrer (Lenker) eines Kraftfahrzeugs für einen Verkehrsverstoß verantwortlich ist. Da im Rahmen der dortigen Verkehrsüberwachung meist keine Frontfotos erstellt werden, ist eine Identifizierung des Fahrers aber häufig nicht möglich. Daher erhält der Fahrzeughalter (Zulassungsbesitzer) oftmals zunächst eine Anonymverfügung, auf die hin er die Angelegenheit durch Zahlung des Bußgelds erledigen kann, wobei der tatsächliche Fahrer anonym bleibt.

Erfolgt keine Erledigung mittels Anonymverfügung, weil die Behörde eine solche nicht anbietet oder weil der Halter darauf keine Zahlung leistet, muss die zuständige Verwaltungsbehörde den Fahrer ermitteln. Dazu führt sie eine Lenkererhebung nach § 103 Abs. KFG[7] durch und fordert den Zulassungsbesitzer schriftlich auf, den Lenker bekanntzugeben. Kommt der Zulassungsbesitzer dieser Aufforderung – aus welchem Grund auch immer – nicht nach, erhält er im Rahmen einer Strafverfügung ein Bußgeld wegen Nichtmitwirkung bei der Lenkererhebung bzw. Nichterteilung der Lenkerauskunft auferlegt, das in der Regel genauso hoch ausfällt, wie das Bußgeld für den ursprünglichen Verkehrsverstoß.

Der Halter ist hierbei generell verpflichtet, den tatsächlichen Fahrer anzugeben. Ein mit dem deutschen Recht vergleichbares Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrecht besteht nicht.

Eine ähnliche Regelung gilt in **Spanien**, wo grundsätzlich ebenfalls der Fahrzeugführer für einen von ihm begangenen Verkehrsverstoß haftet. Dort wird allerdings zunächst dem Fahrzeughalter, sofern die Identität des Fahrers ungeklärt ist, in einer Ordnungswidrigkeitenanzeige im abgekürzten Verfahren die Fahrereigenschaft unterstellt. Der Halter kann dann im abgekürzten Verfahren durch Zahlung des Bußgeldbetrags – innerhalb von 20 Tagen um 50 % reduziert – die Erledigung herbeiführen oder Einwendungen vorbringen.

Bestreitet der Halter die Fahrereigenschaft oder wird er behördlicherseits zur Fahrerbenennung aufgefordert, ist er verpflichtet, die Personalien des Fahrers bekannt zu geben und dessen Führerscheinkopie zu übermitteln, falls der Fahrer nicht im spanischen Melderegister geführt wird[8]. Kommt der Fahrzeughalter dieser Verpflichtung nicht nach, wird gegen ihn ein Bußgeld wegen eines sehr schweren Verkehrsverstoßes

7 Abrufbar unter https://www.jusline.at/gesetz/kfg/paragraf/103 – zuletzt abgerufen am 28.11.2022.

8 Art. 11 § 1 LSV – abrufbar unter https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015–11722 – zuletzt abgerufen am 29.11.2022.

verhängt, das sich auf das Zwei- bis Dreifache der Strafe für den eigentlichen Verkehrsverstoß belaufen kann[9].

Eine Befreiung von dieser Benennungspflicht ist möglich, wenn man der spanischen Straßenverkehrsbehörde DGT den »gewöhnlichen Fahrzeugführer« (conductor habitual) benennt. Dieser wird dann im Fahrzeugregister erfasst und trägt die Verantwortung für künftige Zuwiderhandlungen[10].

3.6 Kombination aus Halterhaftung für leichte und Fahrerhaftung für schwere Verkehrsverstöße am Beispiel Schweiz

In der Schweiz wird seit einigen Jahren bei der Frage des geltenden Haftungsregimes nach der Schwere des Delikts unterschieden. Seit dem 01.01.2014 gilt eine Regelung, nach der bei einfachen Übertretungen, die dem schweizerischen Ordnungsbußenverfahren unterliegen, in einem beschleunigten und vereinfachten Verfahren dem Fahrzeughalter die Ordnungsbuße auferlegt werden kann, wenn der für den Verkehrsverstoß verantwortliche Fahrer nicht bekannt ist[11].

Damit gilt für diese Übertretungen in der Schweiz faktisch Halterhaftung, die der Halter nur durch die Benennung des tatsächlichen Fahrers abwenden kann. Hierbei greift das grundsätzlich bestehende Aussage- und Zeugnisverweigerungsrecht nicht.

Bei schwerwiegenderen Verkehrsverstößen, insbesondere bei Vergehen, gilt dagegen eine mit dem deutschen Recht vergleichbare Fahrerhaftung, wonach zwingend der für einen Verkehrsverstoß verantwortliche Fahrer zu ermitteln ist. In diesen Fällen kann sich der Fahrzeughalter im Rahmen der Ermittlungen wiederum auf ein Aussage- und Zeugnisverweigerungsrecht zu eigenen Gunsten und zu Gunsten naher Angehöriger berufen, wie es auch das deutsche Recht kennt.

4. Zusammenfassende Übersicht über die Haftungsmodelle in den EU-Mitgliedsstaaten

Wie zuvor dargestellt, lassen sich die unterschiedlichen Haftungsmodelle grob in drei Gruppen einteilen, nämlich Fahrerverantwortlichkeit sowie mittelbare und unmittelbare Halterverantwortlichkeit.

Insbesondere die skandinavischen Mitgliedsstaaten Dänemark, Finnland und Schweden sowie Luxemburg, Polen, Tschechien und die Slowakei setzen hier, wenn auch mit unterschiedlichen Gestaltungen im Detail, wie Deutschland auf die Fahrerverantwortlichkeit. Das gilt im Wesentlichen auch für Belgien und Griechenland, wo allerdings eine Rückgriffsmöglichkeit auf den Halter besteht, falls der Fahrer nicht ermittelbar ist[12]. Außerhalb der EU sind hier vor allem Norwegen und die Schweiz (für schwerwiegendere Vergehen) zu nennen.

---

9 Vgl. Neidhart/Nissen, Bußgeld im Ausland, 3. Aufl., § 2 S., Rn. 52.

10 Neidhart/Nissen, a.a.O.

11 Art. 6 OBG – abrufbar unter http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19700138/201401010000/741.03.pdf – zuletzt abgerufen am 29.11.2022.

12 Vgl. Nissen/Schäpe, EU-weite Halterhaftung – Bestrafung ohne Schuld?, DAR 2009, 489.

Eine unmittelbare Halterhaftung mit mehr oder weniger ausgeprägten Exkulpationsmöglichkeiten sehen beispielsweise die Rechtsordnungen der Niederlande und von Frankreich, Ungarn sowie Bulgarien vor[13]. Auch die Schweiz greift bei geringfügigen Übertretungen zur Halterhaftung.

Mittelbare Halterhaftung, im Rahmen derer bei eigentlicher Fahrerhaftung der Halter bestraft wird, wenn er auf behördliche Anforderung den Fahrer nicht benennt, kennen insbesondere Österreich, Spanien und Rumänien, außerhalb der EU auch Großbritannien[14].

5. Halterhaftung – ein Beitrag für mehr Verkehrssicherheit?

Unbestreitbare Stärke der Halterhaftung ist die einfache und effektive Verfolgung von Verkehrsverstößen mit vergleichbar geringem Ermittlungsaufwand. Das fehlende Erfordernis einer aufwändigen Fahrerermittlung und die simple Rückgriffsmöglichkeit auf den Fahrzeughalter führt zwangsläufig zu einer erheblichen Aufklärungsrate und damit einhergehend zu einer hohen Beitreibungsquote. Dies gilt gleichermaßen für die Haftungsmodelle der unmittelbaren als auch der mittelbaren Halterhaftung, in denen sich der Halter einer Ahndung nur durch Fahrerbenennung entziehen kann, was eine eigene behördliche Fahrerermittlung obsolet macht.

Die These, dass sich aus dem hieraus resultierenden Ahndungsdruck ein positiver Effekt auf die Verkehrssicherheit ableiten lasse, lässt sich statistisch jedoch nicht belegen.

Blickt man auf die Verkehrsopferzahlen der Jahre 2019, 2020 und 2021 in Europa[15], zeigen sich beispielsweise im Vergleich der Niederlande, als Land mit der strengsten Halterhaftung, und Deutschland nahezu identische Werte. Die Zahl der Verkehrstoten in Deutschland belief sich demnach im Jahr 2021 auf 31 je eine Million Einwohner (2020: 33, 2019 37), in den Niederlanden waren es 2021 28 Verkehrstote je eine Million Einwohner (2020: 30, 2019: 34). Damit liegen diese beiden Länder im Ranking auch unmittelbar nebeneinander auf den Plätzen fünf und sechs.

In Frankreich dagegen, wo ebenfalls Halterhaftung gilt, liegen die Verkehrsopferzahlen deutlich höher, nämlich bei 45 je eine Million Einwohner in 2021 (2020: 39, 2019: 50), und damit über dem EU-Durchschnitt von 44 je Million Einwohner in 2021. Mit Schweden (2021: 18, 2020: 20, 2019: 22) und Dänemark (2021: 23, 2020: 28, 2019: 34) belegen zwei Länder mit Fahrerhaftung die Plätze zwei und drei hinter Malta, während die Halterhaftungsländer Bulgarien (2021: 81, 2020: 67, 2019: 90) und Rumänien (2021: 96, 2020: 85, 2019: 93) auf den letzten beiden Plätzen rangieren.

---

13 Vgl. Nissen/Schäpe, a.a.O.

14 Vgl. Nissen/Schäpe, a.a.O.

15 Quelle: statista.com, Anzahl der Getöteten bei Straßenverkehrsunfällen in der Europäischen Union nach Ländern von 2019 bis 2021 *(je eine Million Einwohner)* – abrufbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30164/umfrage/verkehrstote-in-europa/– zuletzt abgerufen am 30.11.2022.

Das Argument, die hohe Wahrscheinlichkeit einer Ahndung würde den Fahrzeugführer zu einem möglichst rechtstreuen und damit weniger verkehrsgefährdenden Verhalten veranlassen, greift ins Leere, solange die Konsequenzen für den Zuwiderhandlungen nicht direkt spürbar sind, wenn also die Denkzettelwirkung entfällt. Auch die beispielsweise in den Niederlanden vertretene Auffassung, der erzieherische Effekt würde bereits dadurch erzielt, dass ein Ausgleichsanspruch im Innenverhältnis besteht, überzeugt nicht.

Vielmehr dürfte gerade das persönliche Erleiden der Konsequenzen für eigenes Fehlverhalten die Rechtstreue im Straßenverkehr und die Beachtung verkehrssicherheitsrelevanter Verkehrsvorschriften fördern. So ist in der Beratungspraxis immer wieder festzustellen, dass nicht die finanziellen Ahndungen, sondern die Nebenfolgen wie Fahrverbote, Punkteeintragungen und Probezeitmaßnahmen als besonders belastend empfunden werden. Diese aber ebenfalls einem für den Verkehrsverstoß nicht selbst verantwortlichen Halter aufzuerlegen, erscheint sinnwidrig.

Dies würde sowohl bei unmittelbarer Halterhaftung mit Exkulpationsmöglichkeit als auch bei mittelbarer Halterhaftung dazu führen, dass der Fahrzeughalter mit seiner Entscheidung, ob er sich exkulpieren möchte, darüber befindet, wen letztlich die vorgenannten Nebenfolgen treffen sollen. Eine Probezeit für Fahranfänger würde somit dann ins Leere laufen, wenn dieser relevante Fahrverstöße mit einem auf einen Dritten, z.B. ein Elternteil, zugelassenen Fahrzeug begeht. Es läge dann in dieser Konstellation im Ermessen des Dritten, also beispielsweise der Eltern, ob der Fahranfänger von berechtigten Probezeitmaßnahmen verschont bleiben soll, indem der Halter auf eine Exkulpation verzichtet und die Rechtsfolgen des Verkehrsverstoßes auf sich nimmt. Auch durch sonstige Halterkonstrukte könnte ein Rahmen geschaffen werden, in dem insbesondere Nebenfolgen nicht den Verkehrssünder selbst treffen, sondern jemanden, den sie gar nicht oder kaum belasten.

Dadurch würden aber gerade solche Regelungen, die der Kontrolle der Fahreignung, der Reflexion des eigenen Fahrverhaltens und damit der Verkehrssicherheit dienen, deutlich entwertet. Dies zeigt sich auch in den unterschiedlichen Versuchen in verschiedenen Ländern, durch spezielle rechtliche Konstruktionen hier einen sachgerechten Ausgleich zu schaffen, etwa durch die Fahrerbenennungspflicht bei Punkteverstößen in Italien oder das Auseinanderfallen finanzieller und strafrechtlicher Haftung in Frankreich.

Neben den bereits einleitend angesprochenen verfassungsrechtlichen Bedenken gibt es somit zahlreiche weitere Aspekte, die gerade im Hinblick auf die Auswirkungen für die Verkehrssicherheit gegen eine unmittelbare oder auch mittelbare Halterhaftung sprechen.

Zielführender im Hinblick auf die Steigerung der Verkehrssicherheit dürfte vor allem die Ausweitung und Intensivierung von Verkehrskontrollen und behördlicher Ermittlungstätigkeit sein. Dies wurde offensichtlich beispielsweise auch in Frankreich erkannt, wo bereits 2019 mehrere hundert neue Geschwindigkeitsmessanlagen als Teil eines Maßnahmenkatalogs zur Verringerung der Verkehrsopferzahlen installiert wurden.

Wie bereits beim Verkehrsgerichtstag 2010 festgestellt, wird vor allem ein hohes Entdeckungs- und Sanktionsrisiko des Verkehrssünders zu einem Rückgang von Verkehrsverstößen und damit der Unfallzahlen führen[16]. Nur wenn die Konsequenzen einer Missachtung der Verkehrsvorschriften den Zuwiderhandelnden selbst spürbar treffen, wird der gewünschte Effekt der Rechtstreue im Straßenverkehr und die weitestmögliche Vermeidung verkehrssicherheitsgefährdenden Verhaltens zu erreichen sein.

16 48. Verkehrsgerichtstag 2010 in Goslar, DAR 2010, 169.

Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« und das Gesetz zum autonomen Fahren

Eva Lux,
Ministerialrätin,
Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

I. Einleitung

Das autonome Fahren wird als der Meilenstein der Automobilwirtschaft propagiert, der das Potenzial hat, die Verkehrswende maßgeblich voranzutreiben. Sowohl in der Stadt als auch im ländlichen Raum könnte die Fortbewegung ohne menschlichen Fahrer eine neue Ära in der Mobilität einläuten. Das klingt zunächst einmal sehr verlockend. Zahlreiche Menschen neigen jedoch bei dem Gedanken daran noch zu großer Skepsis – vermutlich, weil ihnen die komplexe Technik mangels eigener Kenntnisse suspekt ist. Während man durchaus ohne nachzudenken in seinem Alltag bereits vielfältig vorhandene, auf künstlicher Intelligenz basierende autonome Systeme nutzt, schrecken viele bei dem Gedanken an Fahrzeuge ohne menschlichen Fahrer zunächst zurück. Das mag an dem möglichen Schadenspotenzial liegen oder an der menschlichen Neigung, sich selbst oder jedenfalls anderen Menschen eher mehr Vertrauen zu schenken als einer komplexen und damit dubiosen Technik.

Umso wichtiger ist es, das notwendige Vertrauen in die Technik zu schaffen. Hierfür sind Regeln und Regulierung erforderlich. An dieser Stelle erscheint allerdings wichtig zu erwähnen, dass – jedenfalls bislang und nach dem hiesigen Kenntnisstand – keine autonomen Fahrzeuge auf dem Markt sind bzw. in absehbarer Zeit auf den Markt gebracht werden, die während ihres Betriebs »weiterlernen« und als »selbstlernende autonome Systeme« einzuordnen wären. Vielmehr handelt es sich bei der diesen Fahrzeugen zugrundeliegenden Autonomie um sogenannte »eingefrorene Systeme«.

Neben der komplexen Technik wirft das autonome Fahren zum einen Fragen betreffend das Zulassungsrecht für entsprechende Fahrzeuge und zum anderen Fragen der Haftung auf, da statt eines menschlichen Fahrzeugführers im Wesentlichen ein autonom agierendes System über Fahrmanöver »entscheidet«.

Dabei besteht eine Wechselwirkung zwischen Zulassungs- und Haftungsrecht: Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, durch das Zulassungsrecht die von autonomen Systemen ausgehenden Gefahren von vornherein auf ein gesellschaftlich akzeptiertes Maß zu begrenzen. Die »richtige« rechtliche Regulierung von Zulassung und Haftung wird mitentscheidend sein für einen gerechten Ausgleich der Interessen und damit auch für die Akzeptanz der neuen Technik in der Bevölkerung.

Aus diesem Grund hat sich die von der Justizministerkonferenz schon 2015 eingesetzte Länderarbeitsgruppe »Digitaler Neustart«[1] (deren Federführung das Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen innehat) intensiv unter anderem mit dem Haftungsrecht beim Einsatz autonomer Systeme – und insoweit vor allem dem autonomen Fahren – beschäftigt und ausgearbeitet, welche Wertungsprinzipien der geltenden Verschuldens- und Gefährdungshaftung zugrunde liegen und ob und inwieweit diese taugliche Instrumente dafür sein können, diejenigen Haftungsfragen sachgerecht zu bewältigen, die sich beim Einsatz autonomer Systeme stellen.[2] Dem hatte sich die von Baden-Württemberg geleitete Unterarbeitsgruppe »Robotic Law« gewidmet, so dass vor allem den dortigen Kolleginnen und Kollegen entsprechender Dank gebührt, da das Referat maßgeblich auch auf den seinerzeit niedergelegten Erkenntnissen beruht.

II. Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe »Digitaler Neustart«

Einleitend ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Überlegungen der Arbeitsgruppe von dem Grundsatz getragen waren und sind, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, soweit und solange das geltende (»analoge«) Recht tragfähige Normen für die Folgen der Digitalisierung bereithält und es den Gerichten überantwortet werden kann, die neuen Sachverhalte durch Subsumtion unter vorhandene Normen sachgerechten Lösungen zuzuführen. Zudem ist eine Etablierung unterschiedlicher Regelungsregime für analoge und digitale Sachverhalte und damit eine weitere Fragmentierung des Rechts zu vermeiden. Etwaigem gesetzgeberischen Handlungsbedarf ist daher primär dadurch Rechnung zu tragen, dass die bereits vorhandenen Regelungsregime gegebenenfalls durch gezielte Sondervorschriften ergänzt werden.

Vielfach wird mit Blick auf autonome Systeme die Forderung nach einer neuartigen generellen Gefährdungshaftung der Hersteller und/oder der Betreiber laut. Angesichts des zur Verfügung stehenden Rahmens für das Referat mit seinem Fokus auf das nationale Haftungsrecht beim automatisierten und autonomen Fahren sowie des breiten Prüfungsfeldes, dem sich die Länderarbeitsgruppe gewidmet hat, soll an dieser Stelle nur kurz ausgeführt werden, welche Aspekte die Arbeitsgruppe als wesentliche Grundzüge der Gefährdungshaftung herausgearbeitet hat und welche Ergebnisse

1 www.digitaler-neustart.de.

2 Berichte der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« vom 1. Oktober 2018 und 15. April 2019, S. 129 ff.

der Bericht aus dem Jahr 2019 – auch auf Basis des seinerzeit überarbeiteten StVG – hinsichtlich der Haftungsfragen betreffend das autonome Fahren erzielt hat.

1. Gefährdungshaftung allgemein

Grundlage der Gefährdungshaftung ist das Enumerationsprinzip. Da auf ein Verschulden verzichtet wird, besteht ein gesteigertes Bedürfnis nach Rechtssicherheit, da der Betroffene in der Lage sein sollte, Vorsorge – etwa durch den Abschluss einer Haftpflichtversicherung – zu treffen. Es ist also Aufgabe des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte zu identifizieren, in denen eine Gefährdungshaftung eingreifen sollte. Bislang hat der Gesetzgeber davon zwar zurückhaltend, wohl aber regelmäßig Gebrauch gemacht, nämlich immer dann, wenn auf die Gefahren moderner Technik zu reagieren war (z.B. § 7 StVG, § 33 LuftVG, §§ 25 ff AtomG, § 32 GenTG, § 84 AMG und vor allem § 1 ff. ProdHaftG).

Die Beurteilung der Frage, ob eine verschuldens- und fehlerunabhängige Gefährdungshaftung für KI-Systeme eingeführt werden sollte, richtet sich danach, ob Hersteller und Betreiber nach geltendem Recht bereits eine ausreichende Haftung trifft, oder ob die Wertungskriterien, die der Gefährdungshaftung zugrunde liegen, die Einführung eines entsprechenden Haftungstatbestandes angezeigt erscheinen lassen.

Die Gefährdungshaftungstatbestände werden insbesondere von den Prinzipien der Gefahrveranlassung und der Gefahrbeherrschung getragen. Erforderlich ist vor allem eine »besondere Gefahr«, denn gerade in ihrer Schaffung oder Aufrechterhaltung liegt der Haftungsgrund für die Gefährdungshaftung. Die »besondere Gefahr« kann auf einer besonderen Gefährlichkeit einer Sache oder einer Handlung aufbauen.

Soweit eine Gefährdungshaftung des Herstellers im Raum steht, knüpft die Haftung an einen Fehler der Sache an. Bislang ist der Gesetzgeber mit Blick auf die Herstellerhaftung also von einer hinreichenden Gefahrveranlassung nicht schon dann ausgegangen, wenn jemand eine – ggf. auch potenziell gefährliche – Sache herstellt und in den Verkehr bringt; es muss vielmehr hinzukommen, dass die Sache fehlerhaft ist. Dies gilt selbstverständlich grundsätzlich auch für autonome Systeme (insoweit ggf. erforderliche Anpassungen sind richtigerweise im Produkthaftungsrecht vorzunehmen[3]). Eine allgemeine Gefährdungshaftung des Herstellers für fehlerfreie oder nur möglicherweise fehlerhafte autonome Systeme erscheint nicht notwendig. Denn zum einen ist es nicht per se der Hersteller, der über den Einsatz des autonomen Systems entscheidet und damit die Gefahr veranlasst (sondern der Betreiber) und zum anderen reichen allein etwaige Beweisschwierigkeiten hinsichtlich der Lokalisierung und des Nachweises eines möglichen Fehlers nicht aus, um eine generelle Gefährdungshaftung des Herstellers zu rechtfertigen. Etwaige Beweisschwierigkeiten können durch das zivilprozessuale Mittel der Beweiserleichterungen behoben werden.

Bei der Frage, ob eine generelle Gefährdungshaftung des Betreibers eines autonomen Systems notwendig ist, ist darauf abzustellen, ob von der Sache eine »besondere

3 S. dazu den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung für fehlerhafte Produkte, COM(2022) 495 final.

Gefahr« ausgeht – was produktbezogen zu prüfen ist (nicht von jedem autonomen System geht per se eine Gefahr aus) – und welche Personen durch diese Haftung geschützt werden sollen. Denn wenn sich herausstellt, dass mit dem Einsatz des betreffenden autonomen Systems nur solche Personen in Berührung kommen, die bei normativer Betrachtung den Schutz der Gefährdungshaftung nicht erwarten können oder ausreichend durch andere Ansprüche geschützt sind, so kann dieser Befund von vorneherein gegen die Notwendigkeit sprechen, eine entsprechende Haftung gesetzlich zu begründen. Selbst wenn jedoch aufgrund dieser Kriterien tatsächlich eine ausreichend gewichtige Haftungslücke, die eine Gefährdungshaftung rechtfertigen könnte, eruiert wird, kann gegen eine solche sprechen, wenn etwa ein besonderes Zulassungsverfahren für das Produkt existiert.

Daraus ergibt sich, dass jedenfalls der Forderung nach einer neuartigen generellen Gefährdungshaftung für Hersteller und Betreiber jeglicher autonomer Systeme eine Absage erteilt werden kann und sollte.

Entsprechend sind nach dieser Auffassung die Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz[4] sowie über die Haftung für fehlerhafte Produkte[5] durchaus zu begrüßen, da sie im Grundsatz von denselben Prämissen ausgehen.

2. Haftungsfragen betreffend das autonome Fahren

Konkret zum autonomen Fahren lauteten die Ergebnisse der Länder-Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2019 – also nach der ersten StVG-Novelle, aber vor dem sogenannten Gesetz zum autonomen Fahren – sodann im Wesentlichen wie folgt[6]:

- Bei einem Fahrzeug mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion hat der Gesetzgeber das bisherige Haftungsregime mit Halter- und Fahrerhaftung als ausreichend erachtet. Dieses Haftungsregime ist auch für das autonome Fahren tauglich und berücksichtigt insbesondere die Interessen von Geschädigten, den Haftenden auf einfache Weise in Anspruch nehmen zu können. Der Wegfall der Fahrerhaftung nach Maßgabe des § 1b StVG wird beim hoch- oder vollautomatisierten Fahren durch die Verdoppelung der Haftungshöchstbeträge nach § 12 Abs. 1 StVG kompensiert; diese Regelung muss konsequenterweise auch auf das autonome Fahren anwendbar sein.
- Mit dem Direktanspruch für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen gegen den Kfz-Haftpflichtversicherer gemäß §§ 1 PflVG, 115 Absatz 1 Nr. 1 VVG und bei vorsätzlicher Schadensherbeiführung gegen einen Entschädigungsfonds gemäß § 12 Absatz 1 Nr. 3 PflVG ist sichergestellt, dass der Geschädigte stets einen solventen Schuldner hat; dieser Direktanspruch und der Entschädigungsanspruch

4 Richtlinie über KI-Haftung, COM(2022) 496 final.

5 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung für fehlerhafte Produkte, COM(2022) 495 final.

6 Bericht der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« vom 15. April 2019, S. 223 f.

müssen allerdings im Falle autonomer Fahrzeuge auch bei durch einen Hackerangriff verursachten Schäden bestehen, denn anders als beim automatisierten Fahren, bei dem es noch einen Schwarz-Fahrer geben kann, der unter den Begriff des Fahrers im Sinne des § 1 PflVG fällt, gibt es beim autonomen Fahren definitionsgemäß keinen Fahrer mehr. Würde man den Hacker nicht als Fahrer ansehen, könnte der durch einen Hackerangriff Geschädigte ggf. auf seinem Schaden sitzenbleiben.

- Der in einem autonomen System verwendete Steuerungsalgorithmus muss den Anforderungen an eine sorgfältige, dem Stand der Technik entsprechende Programmierung gerecht werden. Es dürfte den berechtigten Sicherheitserwartungen regelmäßig entsprechen, dass der Algorithmus auch in einer konkreten Verkehrssituation nicht hinter den Sorgfaltsanforderungen zurücksteht, die an einen sorgfältigen menschlichen Fahrer gestellt werden können, soweit er bestimmungsgemäß den menschlichen Fahrer ersetzen soll.
- In Dilemmasituationen kann die Bestimmung der Anforderungen, die an die Ausgestaltung der Steuerungssoftware des autonomen Fahrzeugs zu stellen sind, allerdings nicht allein nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erfolgen; vielmehr sind hier auch ethische Wertungen entscheidend. Angesichts des derzeitigen technischen Entwicklungsstandes, der eine Unterscheidung verschiedener Rechtsgüter und Personengruppen durch ein autonomes Fahrzeug noch nicht zulässt, erscheint ein zeitnahes gesetzgeberisches Handeln noch nicht erforderlich. Die Möglichkeit der Schaffung von mehr Rechtssicherheit für die Hersteller sollte jedoch – möglichst auf europäischer Ebene – weiter geprüft und verfolgt werden.
- Es sollte überlegt werden, ob eine Zulassung autonomer Fahrzeuge nur dann erfolgen sollte, wenn das Fahrzeug über eine Blackbox verfügt, um den Geschädigten vor unüberwindbaren Beweisschwierigkeiten zu bewahren.

III. Gesetz zum autonomen Fahren

Die Einführung des Regelbetriebs autonomer Fahrzeuge setzt voraus, dass ein adäquates zivilrechtliches Haftungsregime besteht. Dies ist aus Gründen des Opferschutzes zwingend und zudem Voraussetzung für Akzeptanz und Erfolg der neuen Technologie.

Mit dem Gesetz zum autonomen Fahren vom 12. Juli 2021, welches die §§ 1d – 1l in das StVG eingefügt hat, und der etwa ein Jahr später erlassenen »Verordnung zur Regelung des Betriebs von Kraftfahrzeugen mit automatisierter und autonomer Fahrfunktion und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften« fügt sich das gesetzgeberische – nationale – Puzzle auf dem Weg zum autonomen Fahren weiter zusammen. Damit ist Deutschland bekanntermaßen weltweit das erste Land, welches eine Regulierung des autonomen Fahrens auf den Weg gebracht hat. Die

Zielrichtung war und ist eindeutig: »Deutschland will als erster Staat weltweit die Fahrzeuge ohne Fahrer aus der Forschung in den Alltag holen.«[7]

Es ist allerdings zunächst klarzustellen, dass mit dem im Gesetz gewählten Begriff »autonom« keineswegs das »Level 5« der üblichen Kategorisierung des automatisierten und autonomen Fahrens gemeint ist. Geregelt werden soll vielmehr das Fahren mit Fahrzeugen des »Level 4«.

Die neuen Vorschriften regeln im Wesentlichen die grundsätzlichen Anforderungen an solche Fahrzeuge und die Bereiche, in denen sie eingesetzt werden können, die Voraussetzungen für die notwendigen Zulassungen und Genehmigungen sowie die Pflichten für Hersteller, Halter und die sogenannte Technische Aufsicht. Im Fokus stehen in erster Linie Einsatzszenarien im öffentlichen und gewerblichen Personen- und Güterverkehr. Grundsätzlich ist es jedoch auch denkbar, dass es Fahrzeuge in Privatbesitz geben wird, die die aufgestellten technischen Anforderungen erfüllen.

Das Kernstück des bewährten deutschen Haftungssystems – verschuldensunabhängige Halterhaftung nach § 7 StVG in Verbindung mit der Versicherungspflicht nach § 1 PflVG und dem Direktanspruch des Geschädigten gegen den Versicherer nach § 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VVG – bleibt durch das Gesetz zum autonomen Fahren unberührt und gilt für ausnahmslos alle autonomen Kraftfahrzeuge. Damit werden unbillige Haftungslücken vermieden. Dementsprechend hat der Bundesrat im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren das Gesetz auch im Grundsatz begrüßt.

Er hat aber dennoch umfangreich zu den Neuregelungen Stellung genommen und durchaus an der einen oder anderen Stelle Kritik geübt.[8] Das Gesetz wurde seinerzeit gegen Ende der letzten Legislaturperiode in einem äußerst kurzfristigen Verfahren umgesetzt. Da der politische Wille zur Umsetzung vorhanden war (der Koalitionsvertrag sah das vor), wurden teilweise fachliche Bedenken zurückgestellt und das Gesetz hat den Bundesrat letztlich unter Zurückstellung der bemängelten Aspekte passiert.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung ausweislich des aktuellen Koalitionsvertrages[9] eine Überarbeitung des Gesetzes beabsichtigt. Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen dies konkret betreffen soll und ob die seinerzeit bereits vom Bundesrat angesprochenen Aspekte aufgegriffen werden.

Einige der wesentlichen Kritikpunkte sollen an dieser Stelle in Erinnerung gerufen werden.

1. Technische Aufsicht

Da es beim autonomen Fahren – im Unterschied zum hoch- oder vollautomatisierten Fahren – keinen Fahrzeugführer mehr gibt, lässt das Gesetz konsequenterweise

---

7 Vgl. Artikel des BMVI vom 27.7.2021, abrufbar unter https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/gesetz-zum-autonomen-fahren.html?nn=12830.

8 Vgl. BR-Drs. 155/21 (Beschluss).

9 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Zeilen 1685 – 1687.

den Fahrzeugführer als Haftungssubjekt entfallen. An dessen Stelle tritt die neu eingeführte Technische Aufsicht, zu deren Einrichtung der Halter verpflichtet ist (§ 1f Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVG).

Technische Aufsicht ist nach § 1d Abs. 3 StVG diejenige natürliche Person, die das autonome Fahrzeug während des Betriebs deaktivieren (§ 1e Abs. 2 Nr. 8 StVG) und für dieses Kraftfahrzeug Fahrmanöver freigeben (§ 1e Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 StVG) kann. Entsprechend dem für sie geltenden Pflichtenkatalog (§ 1f Abs. 2 StVG) muss sie ggf. das Fahrzeug für ein alternatives Fahrmanöver freischalten, die autonome Fahrfunktion deaktivieren, Maßnahmen zur Verkehrssicherung einleiten und Kontakt mit den Fahrzeuginsassen aufnehmen können.

Bedauerlicherweise versäumt es das Gesetz aber, eine systemgerechte Einpassung der Technischen Aufsicht in das Haftungsrecht des StVG vorzunehmen. Eine Haftungsnorm für die Technische Aufsicht sieht das Gesetz im StVG nämlich nicht vor. Diese haftet somit nur nach der allgemeinen Regel des § 823 Abs. 1 BGB mit der Folge, dass der Geschädigte für den deliktischen Schadensersatzanspruch voll beweisbelastet ist, ohne dass er hinsichtlich der Erfüllung des Pflichtenkatalogs durch die Technische Aufsicht auf eine der Fahrerhaftung entsprechende Beweiserleichterung des § 18 Abs. 1 S. 2 StVG zurückgreifen kann. Der Bundesrat hatte daher im Gesetzgebungsverfahren empfohlen, die Haftung der Technischen Aufsicht in § 18 StVG – natürlich nur hinsichtlich ihres Pflichtenkatalogs – entsprechend der Fahrerhaftung zu regeln.[10]

Eine solche Regelung wäre angemessen: Denn es ist angesichts des für die Technische Aufsicht in § 1f Abs. 2 StVG normierten nicht unerheblichen Pflichtenkatalogs nicht angemessen, dass dieser künftig zentrale weitere straßenverkehrsrechtliche Akteur (neben Halter und Fahrzeugführer) aus dem Haftungsregime des StVG ausgeklammert bleiben soll. Der Bundestag hat die Empfehlung des Bundesrates bedauerlicherweise nicht aufgenommen. Die Bundesregierung hatte in ihrer Gegenäußerung zu der Empfehlung des Bundesrates ausgeführt, das Gefährdungspotential der Tätigkeit der Technischen Aufsicht unterscheide sich so erheblich von dem einer herkömmlichen Fahrzeugführung, dass eine Haftung der Technischen Aufsicht für vermutetes Verschulden nicht angemessen wäre. Denn die Technische Aufsicht könne in das Fahrgeschehen nur eingreifen, wenn sie von dem Fahrzeug hierzu aufgefordert wurde. Auch dann könne sie nur bestimmte Fahrmanöver freigeben, die ihr durch das Fahrzeug vorgeschlagen würden, oder sie müsse das Fahrzeug deaktivieren und in einen risikominimalen Zustand versetzen. Diese Eingriffsmöglichkeiten seien grundsätzlich andere als diejenigen einer klassischen Fahrzeugführung, bei der das Fahrzeug dauerhaft beherrscht werde.[11]

Diese Begründung verfängt jedoch aus Sicht des Bundesrates nicht.

Denn die Pflichten eines »klassischen« Fahrers eines nicht automatisierten Fahrzeugs, die Pflichten des Fahrers eines Fahrzeugs bei Nutzung hoch- oder

10 Bundesratsempfehlung Ziffer 17, BT-Drs. 19/28178.

11 Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 17, BT-Drs. 19/28178.

vollautomatisierter Fahrfunktionen gemäß § 1b StVG und die Pflichten der Technischen Aufsicht beim Betrieb eines Fahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion gemäß § 1f Abs. 2 StVG sind lediglich im Umfang – wenn insoweit auch erheblich – abgestuft. Bei den Pflichten der Technischen Aufsicht handelt es sich auch um zentrale Pflichten für die Abwehr von Gefahren des Straßenverkehrs, insbesondere wenn die Technische Aufsicht über den Weiterbetrieb bzw. die Deaktivierung des autonomen Fahrzeugs oder über vom Fahrzeug angebotene alternative Fahrmanöver zu entscheiden hat. Ausweislich der Gesetzesbegründung handelt es sich insoweit auch ausdrücklich um »Pflichten der Fahrzeugführung«.[12]

Aus gutem Grund sieht das Gesetz als Technische Aufsicht daher auch eine natürliche Person vor (§ 1d Abs. 3 StVG). Dann erscheint es aber wenig konsequent, deren Verhalten von vorneherein als so wenig relevant zur Gefahrvermeidung zu qualifizieren, dass ein Gleichlauf mit den anderen Akteuren im Straßenverkehr, die auf ein Fahrzeug einwirken können, ausgeschlossen wird. Einzig die Haftung der Technischen Aufsicht im StVG nicht zu regeln, anstatt sie in das Haftungssystem des § 18 StVG einzupassen – natürlich nicht als Fahrerhaftung, sondern als Haftung der Technischen Aufsicht –, stellt daher einen grundlegenden Systembruch dar.

Systemgerecht wäre es daher, die Technische Aufsicht ebenfalls der Beweislastregel des § 18 Abs. 1 S. 2 StVG zu unterwerfen. Der Geschädigte hat typischerweise keine Kenntnis vom Verhalten der Technischen Aufsicht und ist insoweit regelmäßig in Beweisnot für die Geltendmachung eines deliktischen Haftungsanspruchs.

2. Auskunftsansprüche Dritter

Ebenfalls die Technische Aufsicht betreffend hatte der Bundesrat ferner empfohlen, zum einen die Datenspeicherungspflicht des § 1g Abs. 1 S. 1 StVG um die Daten der Technischen Aufsicht zu ergänzen[13] und zum anderen in § 1g eine – parallel zu § 63a Abs. 3 StVG formulierte – Datenübermittlungspflicht des Halters an geschädigte Dritte (mit Höchstspeicherfristen wie in § 63a Abs. 4 StVG) aufzunehmen[14].

Denn die Durchsetzung von Haftungsansprüchen – insbesondere auch gegen die Technische Aufsicht – setzt voraus, dass der Geschädigte in Erfahrung bringen kann, welche Person konkret im Zeitpunkt eines Gefahrereignisses die Technische Aufsicht innehatte. Zwar war im weiteren Gesetzgebungsverfahren zumindest mit § 1g Abs. 7 StVG aufgenommen worden, dass Dritte vom Halter Auskunft über die gemäß Absatz 1 und 2 gespeicherten Daten verlangen können, soweit diese Daten zur Geltendmachung, Befriedigung oder Abwehr von Rechtsansprüchen im Zusammenhang mit einem in § 7 Abs. 1 StVG geregelten Ereignis erforderlich sind und das entsprechende Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion an diesem Ereignis beteiligt war.

Damit bleibt die Regelung jedoch hinter der Forderung des Bundesrates zurück, insoweit auch Name und Vorname der Technischen Aufsicht zu erfassen. Die

12 Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/27439, S. 25.
13 Bundesratsempfehlung Ziffer 9, BT-Drs. 19/28178.
14 Bundesratsempfehlung Ziffer 10, BT-Drs. 19/28178.

Bundesregierung hat diese Forderung in ihrer Gegenäußerung abgelehnt, da nur solche Daten gespeichert werden sollten, die beim Betrieb des Fahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion entstünden; die personenbezogenen Daten der Person der Technischen Aufsicht seien hingegen vom Betrieb des Fahrzeugs unabhängig.[15]

Die Speicherung der Person der Technischen Aufsicht hatte der Bundesrat dagegen für sinnvoll erachtet, da nicht auszuschließen ist, dass Halter in der Praxis die Aufgaben der Technischen Aufsicht nicht an eine einzelne Person, sondern an einen gewerblich tätigen Dienstleister mit mehreren Mitarbeitern vergeben werden, was es für einen Geschädigten erschwert, herauszufinden, wer in einem Unfallzeitpunkt konkret als Technische Aufsicht eingesetzt war. Es ist zu hoffen, dass sich die gerichtliche Praxis – z.B. mit einem Rückgriff auf § 242 BGB – zu helfen wissen wird, falls insoweit nicht im Rahmen der nach dem Koalitionsvertrag angedachten Überarbeitung des Gesetzes etwas geändert wird.

3. Hypothetischer Idealfahrer

Nicht aufgegriffen wurde auch die Empfehlung des Bundesrats, § 17 Abs. 3 StVG um einen neuen Satz 3 zu ergänzen, wonach bei Kraftfahrzeugen mit hochautomatisierter, vollautomatisierter oder autonomer Fahrfunktion ein Ereignis nur dann als unabwendbar gilt, wenn der Unfall auch von einem durch einen gedachten Idealfahrer gesteuerten Fahrzeug verursacht worden wäre, der jede nach den Umständen des Falles gebotene Sorgfalt beachtet.[16] Denn ein unabwendbares Ereignis sollte nicht durch das Erreichen der Grenzen der Technik definiert werden können.

Die Bundesregierung meint in ihrer Gegenäußerung, dass die derzeitige Regelung sogar eine strengere Haftung des Halters vorsähe als nach der Empfehlung des Bundesrates, weil der Haftungsausschluss des § 17 Abs. 3 S. 1 StVG nur erfolge, wenn das unabwendbare Ereignis weder auf einem Fehler in der Beschaffenheit des Kraftfahrzeugs noch auf einem Versagen seiner Vorrichtungen beruht. Gerade diese bisher wenig relevanten Fallgruppen dürften aber – so die Argumentation der Bundesregierung – ausreichen, um einen Haftungsausschluss gemäß § 17 Abs. 3 S. 1 StVG bei einem nichtidealtypischen Fahrverhalten eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion zu verhindern, da es sich bei entsprechendem Fahrverhalten entweder um einen Fehler in der Beschaffenheit eines Fahrzeugs oder um ein Versagen seiner Vorrichtungen handeln dürfte, das dem Haftungsausschluss entgegenstehe.

Diese Argumentation dürfte indes zu kurz greifen. Denn es ist zumindest abstrakt nicht ausgeschlossen, dass sich ein autonomes Fahrzeug seiner fehlerfreien Programmierung gemäß und damit »technisch fehlerfrei« verhält und dennoch im Ergebnis ein nicht idealtypisches Fahrverhalten generiert, das zu einem – bei einem Idealfahrer eben vermeidbaren – Unfall führen kann. Die Stellungnahme der Bundesregierung zeugt hier von einem Vertrauen in die Technik, das womöglich – noch – nicht angezeigt ist.

---

15 Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 9, BT-Drs. 19/28178.

16 Bundesratsempfehlung Ziffer 16, BT-Drs. 19/28178.

Die weitere Argumentation, dass bei einem Fehler in der Beschaffenheit des Kraftfahrzeuges mit autonomer Fahrfunktion oder einem Versagen seiner Vorrichtungen (etwa Sensoren) selbst dann gehaftet werden sollte, wenn ein entsprechend hypothetischer Maßstab eines Idealfahrers angelegt und erfüllt worden wäre, verkennt Wortlaut und Systematik des § 17 Abs. 3 StVG: denn danach setzt der Haftungsausschluss voraus, dass das Ereignis unabwendbar war und – kumulativ – weder auf einem Fehler in der Beschaffenheit des Kraftfahrzeugs noch auf einem Versagen seiner Vorrichtungen beruht. Läge ein Fehler in der Beschaffenheit des Kraftfahrzeugs oder ein Versagen seiner Vorrichtungen vor, käme auch bei Erfüllung des Idealfahrermaßstabs ein Haftungsausschluss nicht in Betracht.

Es mag sein, dass die dargestellte Problematik in der Praxis nicht häufig virulent wird. Für das Vertrauen in die neue Technik wäre es aber förderlich, wenn das bisherige Schutzniveau für Geschädigte auch bei autonomen Fahrfunktionen ausdrücklich beibehalten würde.

4. Hackerangriffe

Eine durchaus wichtige Problematik stellen mögliche Hackerangriffe auf das Fahrzeug mit autonomer Fahrfunktion dar.

Zwar erscheint eine Regelung zu Hackerangriffen in § 7 StVG nicht erforderlich. Der Bundesrat war – im Einklang mit den Ergebnissen der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« – der Meinung, dass Hackerangriffe bereits nach geltendem Recht nicht als höhere Gewalt im Sinne des § 7 Abs. 2 StVG zu einem vollständigen Haftungsausschluss des Halters führen. Da beim autonomen Fahren mit Hackerangriffen gerechnet werden muss, wird nicht anzunehmen sein, dass es sich bei einem Hackerangriff um ein Ereignis handelt, das »nach menschlicher Einsicht und Erfahrung unvorhersehbar« war.[17] Der Hacker haftet auch nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG, wenn er das Fahrzeug – wie der sog. »analoge« Schwarzfahrer – ohne Wissen und Wollen des Halters benutzt, also das Fahrzeug ohne Wissen und Wollen des Halters unter Nutzung der autonomen Fahrfunktion »fernsteuert«. Dass der unberechtigte »Benutzer« – der sog. Schwarzfahrer – im Fahrzeug sitzt, ist schon bisher für die Anwendung von § 7 Abs. 3 StVG nach der Rechtsprechung nicht erforderlich.[18] Im Rahmen des § 7 Abs. 3 S. 1 StVG stellt sich durch die Möglichkeit der sog. »Schwarzfahrt« durch Hacker-Fernsteuerung damit keine neue Problematik – es handelt sich nur um eine digitale statt einer analogen unberechtigten Fahrzeugbenutzung, die § 7 Abs. 3 S. 1 StVG miterfasst, so dass der Hacker als unberechtigter Fahrzeugbenutzer haftet; und zwar vorbehaltlich eines Fremdbenutzungsverschuldens des Halters nach § 7 Abs. 3 S. 1, 2. Halbsatz StVG anstelle des Halters. Diese Auffassung hat auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu den Empfehlungen des Bundesrates vertreten und

17 Vgl. Berichte der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« vom 1. Oktober 2018 und 15. April 2019, S. 203/204.

18 Vgl. Berichte der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« vom 1. Oktober 2018 und 15. April 2019, S. 204.

daher ebenfalls Vorschriften zur Haftung von Personen, die ein Kraftfahrzeug ohne Wissen und Wollen des Halters in Betrieb nehmen, nicht für erforderlich gehalten.[19]

Problematisch wird es allerdings sein, die Person des Hackers überhaupt zu ermitteln und damit den Ersatzanspruch nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG zu realisieren. Aufgrund dieser Problematik ergibt sich durch Fahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion möglicherweise eine ganz neue Schutzlücke.

Schon die Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« hatte insoweit im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Wenn der Hacker – wie eben dargestellt – anstelle des Halters nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG haftet, stellt sich die Frage, ob der Geschädigte einen Anspruch gegen die für den Gebrauch des Fahrzeugs abgeschlossene Kfz-Haftpflichtversicherung hat und damit – der Intention des PflVG entsprechend – »abgesichert« ist. Nach § 1 PflVG sind in der Kfz-Haftpflichtversicherung allerdings nur der Halter, der Eigentümer und der Fahrer eines Fahrzeugs versichert. Der Hacker ist aber kein Halter, er haftet nur nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG »anstelle des Halters«. Ob der Hacker als Fahrer eines autonomen Fahrzeugs – das definitionsgemäß keinen Fahrer hat – angesehen werden kann, erscheint fraglich. Zum Vergleich: Beim nicht-autonomen Fahrzeug fällt der nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG haftende Schwarzfahrer, jedenfalls soweit er im Fahrzeug sitzt, unter den Begriff des Fahrers im Sinne des § 1 PflVG. Würde man nun den Hacker nicht als Fahrer ansehen, könnte der durch einen Hackerangriff geschädigte Dritte weder einen Anspruch gegen den Kfz-Haftpflichtversicherer noch gegen den – bei vorsätzlicher Schädigung – einspringenden Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PflVG geltend machen. Der Geschädigte bliebe im Fall der Unerreichbarkeit oder Zahlungsunfähigkeit des Hackers also auf seinem Schaden sitzen.[20]

Um diese Schutzlücke zu schließen, hatte der Bundesrat daher in Ergänzung des § 1 PflVG die Verpflichtung des Halters eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion gefordert, eine Haftpflichtversicherung auch für die Person abzuschließen und aufrechtzuerhalten, die nach § 7 Abs. 3 S. 1 StVG haftet, ohne Führer des Kraftfahrzeugs zu sein, also für den Hacker als Fahrzeugbenutzer. Zudem sollte auch die Leistungspflicht des Entschädigungsfonds nach § 12 Abs. 1 S. 1 PflVG auf den Hacker erstreckt werden.[21]

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung dagegen die Auffassung vertreten, dass die bestehenden haftungsrechtlichen Vorschriften ausreichend seien und diesbezüglich auch keine Änderungen im Pflichtversicherungsgesetz erfolgen sollten. Unabhängig davon erscheine es unbillig, den Halter mit einer Haftpflichtversicherung zu belasten, die sich auf Vorgänge weit außerhalb seiner Einflusssphäre beziehen. Im Fall von Hackerangriffen obliege es dem Fahrzeughersteller, die Sicherheit

19 Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 18, BT-Drs. 19/28178.

20 Vgl. Berichte der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« vom 1. Oktober 2018 und 15. April 2019, S. 205.

21 Vgl. Bundesratsempfehlung Ziffer 19, BT-Drs. 19/28178.

des Fahrzeugs nach dem Stand der Technik zu gewährleisten und erforderlichenfalls durch Software-Updates oder andere angemessene Maßnahmen ausreichenden Schutz zu bieten. Sollte insofern der Halter die Umsetzung einer vom Hersteller zur Verfügung gestellten Maßnahme pflichtwidrig unterlassen, verbliebe es bei der Halterhaftung gemäß § 7 Abs. 3 S. 1, 2. Satzteil StVG.[22]

Die eben geschilderte mögliche Schutzlücke wird damit aber nicht geschlossen. An dieser Stelle sei nur angemerkt, dass auch die 90. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Frühjahr 2019 – den Vorschlägen der Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« folgend – eine entsprechende Ergänzung des PflVG gefordert hat.

IV. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Gesetz zum autonomen Fahren richtigerweise an dem bewährten Haftungsgefüge im Straßenverkehrsrecht nichts geändert hat. Es besteht jedoch zumindest in den genannten Bereichen Nachbesserungsbedarf. Im Ergebnis bleibt abzuwarten, inwieweit die neue Bundesregierung entsprechend ihrer Ankündigung im Koalitionsvertrag eine Anpassung der Regelungen vornehmen wird.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitsgruppe »Digitaler Neustart« aktuell mit den beiden Richtlinienvorschlägen der Kommission beschäftigt und voraussichtlich zur nächsten Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Frühjahr 2023 ihren Bericht dazu vorlegen wird.[23]

22 Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 19, BT-Drs. 19/28178.

23 Sodann abrufbar unter www.digitaler-neustart.de.

KI-Haftung im Straßenverkehr aus versicherungsrechtlicher Sicht

Dr. Martin Stadler,
Leiter Versicherungsrecht, Allianz Versicherungs-AG, München

I. Neue Technik, neues Recht?

Immer dann, wenn auf technischer Seite neue Entwicklungen entstehen, dauert es nicht lange bis auf rechtlicher Seite eine Diskussion um das Erfordernis eines neuen Haftungsregimes entsteht. Passen Regelungen aus einer analogen Welt noch, wenn künstlich intelligente Systeme (KI) Schäden verursachen? KI trifft datenbasiert Entscheidungen. Diese können in autonomen Fahrzeugen für Unfälle verantwortlich sein. Bei klassischen IT-gesteuerten Systemen kann man das Verhalten des Fahrzeugs anhand des programmierten Algorithmus konkret vorhersagen. Ein mit KI ausgestattetes Fahrzeug kann die Fähigkeit haben, selbständig dazuzulernen und ggf. sein Verhalten für die Zukunft anzupassen. Solche Fähigkeiten technischer Systeme führen gerade im Straßenverkehr auch zu Ängsten. Unabdingbar für eine Akzeptanz ist deshalb, dass zumindest das Vertrauen darin besteht, dass durch KI verursachte Schäden ersetzt werden, was die Frage nach einem für KI passenden Haftungssystem aufwirft.

Die bisherigen Rechtsdiskussionen zur Lösung von Haftungsproblemen rund um KI waren vielfältig. Sie gingen bis dahin, der KI eine eigene Rechtspersönlichkeit zuzuordnen und sie selbst haften zu lassen. Hierzu müsste die KI aber zunächst eigenes Vermögen aufbauen oder sich zumindest bei uns versichern. Diese Lösung wurde aber zwischenzeitlich wieder verworfen.

Zur Neuregelung der KI-Haftung hat die Europäische Kommission Ende September 2022 zwei für die Haftung im Straßenverkehr wichtige Richtlinienentwürfe vorgelegt, nämlich den

- **Entwurf für eine Richtlinie zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz**, 2022/0303 (COD), nachfolgend »**KI-Haftungs-RL«,** und
- **Entwurf für eine Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte** 2022/0302 (COD), nachfolgend »**Produkt-Haftungs-RL**«.

Die **KI-Haftungs-RL** soll einheitlich für alle Anwendungsfälle von KI einen harmonisierten Rechtsrahmen für Schäden durch Systeme mit künstlicher Intelligenz schaffen und bestehende Haftungslücken füllen. Schwerpunkte des Entwurfs sind neben einer widerleglichen Kausalitätsvermutung für KI-induzierte Personen- und Sachschäden eine beweisrechtliche Offenlegungspflicht für Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen. Dabei beschränkt sich die Richtlinie jedoch auf außervertragliche verschuldensabhängige zivilrechtliche Schadenersatzansprüche durch KI-Systeme (Art. 1 Abs. 2). Entgegen vorangegangener Diskussionen normiert sie keine übergreifende verschuldensunabhängige Haftung für KI-Systeme.

Die **Produkt-Haftungs-RL** stellt klar, dass die Produkthaftung nicht mehr nur für bewegliche Sachen gilt, sondern auch für digitale Produktionsdateien und für Software, einschließlich Systeme künstlicher Intelligenz, was bisher zumindest umstritten war. Nach dem Entwurf soll künftig auch das Inverkehrbringen des Produktes nicht mehr der allein maßgebliche Anknüpfungspunkt für die Produkthaftung sein, sondern eine Haftung auch entstehen, wenn der Hersteller sein Produkt nach dem Inverkehrbringen weiter kontrollieren kann, wie zum Beispiel durch entsprechende Softwareupdates. Auch der Entwurf der Produkt-Haftungs-RL sieht eine widerlegliche Kausalitätsvermutung und eine beweisrechtliche Offenlegungspflicht für Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen vor.

Beide Entwürfe sollen ein **neues Haftungssystem für KI** schaffen, um damit das Vertrauen in KI insgesamt zu fördern. Während die Produkt-Haftungs-RL die **verschuldensunabhängige Haftung von Herstellern** und Anbieter fehlerhafter KI-Systeme regeln soll, deckt der Vorschlag zur KI-Haftungs-RL die **außervertragliche verschuldensabhängige Haftung** für jede Art von Schäden ab.

Sollten die beiden **nicht speziell für den Straßenverkehr** konzipierten EU-Richtlinien verabschiedet werden, müssen sich diese auch bei der Lösung von Haftungsfragen im Straßenverkehr bewähren. Auch stellt sich die Frage, ob das spezielle deutsche Haftungsrecht des StVG im Rahmen Richtlinienumsetzung angepasst werden müsste. Zudem stellt sich die Frage, ob insbesondere durch die geplante Neufassung der Produkt-Haftungs-RL der Unfallgeschädigte seine Ansprüche zukünftig gegen den Hersteller richten wird, statt – wie heute üblich – gegen den Halter des Fahrzeugs.

Die **Messlatte für die neuen EU-Regularien** ist hoch. Die Kombination aus Gefährdungshaftung des Halters und den Regelungen des Pflichtversicherungsrechts hat sich in den letzten Jahrzehnten bewährt und möglicherweise ist das im Grundprinzip seit 1909[1] bestehende deutsche Haftungsrecht – mit kleineren Anpassungen – auch für die Zukunft des autonomen Fahrens mittels KI gewappnet. Vielleicht ist es den Urvätern des StVG gelungen, ein technikneutrales Recht zu schaffen, das auch in einer Zukunftswelt von KI unterstütztem autonomen Fahren noch zu sachgerechten Ergebnissen führt, weil es letztendlich egal ist, ob es zu einem Unfall kommt, weil eine Bremse nicht richtig funktioniert oder ein mit KI programmierter Fahrmodus einen Fehler macht?

1 Eingeführt am 3.5.1909 im Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (KFG).

Der deutsche Gesetzgeber hat das bestehende deutsche System der Gefährdungshaftung im Straßenverkehr in **zwei nationalen StVG Reformen** bereits für die Zukunft fit gemacht. Im Jahr 2017[2] für hoch- und vollautomatisierte Fahrzeuge und im Jahr 2021[3] für den ersten Schritt zu autonom fahrenden Fahrzeugen auf festgelegten Betriebsbereichen.

Der Schutz des Verkehrsopfers basiert dabei **heute haftungsseitig auf drei Säulen**, nämlich

1. der Gefährdungshaftung des Halters für Fahr- und Fahrzeugfehler,
2. der Produkt- bzw. Produzentenhaftung des Herstellers und
3. der Verschuldenshaftung des Fahrers.

Die 1. und 2. Säule sind durch die Richtlinienvorschläge zur KI-Haftung und Produkthaftung betroffen. Die 3. Säule, nämlich die **Haftung des Fahrers, wird in Zeiten zunehmender Fahrzeugautomatisierung an Bedeutung verlieren**, wenngleich für eine Übergangszeit dem Fahrer zumindest Eingreifpflichten bleiben werden. Bei autonom fahrenden Fahrzeugen wird der Fahrer durch eine sog. technische Aufsicht ersetzt. Auch das Verschulden von Menschen behält Bedeutung. Zumindest auf absehbare Zeit, wird immer ein Mensch bleiben, der das autonome System zur Not abschalten kann und zum Beispiel auch für die Wartung des Systems verantwortlich ist.

Der deutsche Gesetzgeber hat in seinen nationalen **Anpassungen das bestehende System der Gefährdungshaftung** im Grundprinzip beibehalten und in den Reformen 2017 und 2021 schrittweise angepasst. Aufgrund der zukünftig geringeren Bedeutung der heute unbegrenzten Haftung des Fahrers nach BGB wurden die **Höchsthaftungssummen für die Gefährdungshaftung** bei automatisiert fahrenden Fahrzeugen auf 10 Millionen Euro erhöht (§ 12 Abs. 1 StVG). Für hoch- und vollautomatisiert fahrende Fahrzeuge wurden Übernahmepflichten des Fahrers geregelt (§§ 1a und 1b StVG) und für Fahrten mit autonomen Fahrzeugen auf hierfür vorgesehen Betriebsgebieten der Fahrer durch eine **technische Aufsicht** mit eigenen Pflichten ersetzt (§ 1d StVG). Der Gesetzgeber ging dabei im Grundprinzip davon aus, dass zunächst auch für autonome Systeme weiterhin ein Mensch verantwortlich bleibt, der den Nutzen zieht, aber auch die Verantwortung trägt, Sicherheitsvorkehrungen trifft und notfalls die KI auch abschalten können muss. So muss die technische Aufsicht zum Beispiel einschreiten, wenn das Fahrzeug ein Problem meldet, mit dem die KI nicht zurechtkommt, z.B. wenn bei einer Fahrt im ländlichen Raum eine Kuh die Straße blockiert und sich atypisch verhält, so dass die KI keine Lösung findet. Die technische Aufsicht fällt auch bereits unter den gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtversicherungsschutz nach § 1 Abs. 1 PflVG. Der bisherigen Regelung wurde folgender Satz angefügt: *»Der Halter eines Kraftfahrzeugs mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d StVG ist verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung gemäß Satz 1 auch für eine Person der Technischen Aufsicht abzuschließen und aufrechtzuerhalten.«*

---

2 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 299/17.

3 Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, BT-Drs. 19/27439.

Fraglich ist nun, ob das deutsche System aus Gefährdungshaftung und Pflichtversicherung aufgrund der geplanten EU-Richtlinien **für den Einsatz von KI anzupassen** wäre und ob sich dadurch der Schutz des Verkehrsopfers verbessert.

Der Entwurf der KI-Haftungs-RL geht in seiner Begründung davon aus, dass die **bisherigen nationalen Regelungen nicht geeignet** seien, Haftungsprobleme rund um die künstliche Intelligenz zu lösen (*»Die derzeitigen nationalen Haftungsvorschriften, insbesondere die Vorschriften über die verschuldensabhängige Haftung, sind für die Bearbeitung von Haftungsansprüchen für Schäden, die durch KI-gestützte Produkte und Dienstleistungen verursacht werden, nicht geeignet.«).*

Ich möchte heute deshalb mit Ihnen diskutieren, wie sich die beiden **Richtlinienentwürfe im Vergleich zur bisherigen nationalen Regelung** schlagen.

Für die Versicherungswirtschaft ist dabei insbesondere ein Aspekt besonders wichtig. Auch wenn wir alle hoffen, dass in einer zukünftigen Welt mit autonom fahrenden Fahrzeugen und KI weniger Unfälle passieren, ist derzeit die **Regulierung von Unfallschäden ein Massengeschäft**. In der Kraftfahrtversicherung gab es im Jahr 2021 etwa 8,4 Mio. Kfz-Haftpflicht- bzw. Kaskoschäden. Die Versicherungswirtschaft zahlte im Jahr 2021 dafür ca. 13 Mrd. Euro in der Kfz-Haftpflichtversicherung und ca. 10 Mrd. Euro in der Kaskoversicherung aus[4]. Ein verändertes Recht muss deshalb auch praktikabel anwendbar sein.

II. Vergleich der Richtlinienentwürfe mit den bestehenden StVG Regelungen

Für den Vergleich der beiden EU-Richtlinienentwürfe zu KI-Haftung und Produkthaftung möchte ich folgenden **Beispielsfall** mit Ihnen diskutieren:

> Ein mit KI ausgestattetes autonom fahrendes Fahrzeug kollidiert auf einem Zebrastreifen mit einem 15- jährigen Jungen, der dabei glücklicherweise nur leicht verletzt wird. Nachdem man zunächst davon ausging, dass die Assistenzsysteme des Fahrzeugs versagt hatten und den Jungen nicht erkannten, wendet der Hersteller ein, dass Zeugen beobachtet hätten, wie eine Gruppe Jugendlicher das am Zebrastreifen zunächst ordnungsgemäß anhaltende autonome Fahrzeug »ärgern« wollten und immer wieder auf den Zebrastreifen getreten sind, um das Fahrzeug wieder zum Anhalten zu bringen. Bilder einer der im Fahrzeug installierten Kameras konnten nach deren Auswertung diesen Verdacht belegen.

Untersucht werden soll im ersten Schritt, ob das bisherige deutsche Straßenverkehrs- und Pflichtversicherungsrecht hier zu einer praktikablen Lösung führt und inwieweit die beiden **EU-Richtlinienentwürfe eine Verbesserung** hinsichtlich des Verkehrsopferschutzes, aber auch der Aufklärbarkeit der Schadenursache mit sich bringen.

---

4 Zahlen siehe Statistiken zur Deutschen Versicherungswirtschaft, statistiken-zur-deutschen-versicherungswirtschaft-2022-taschenbuch-data.pdf.

Sollte sich herausstellen, dass unser heutiges StVG bereits fit für die Zukunft ist und die für alle Beteiligten bessere Lösung darstellt, wäre im zweiten Schritt die Frage zu beantworten, inwiefern durch die neuen Richtlinien überhaupt eine **Verpflichtung zur Anpassung des StVG** bestehen könnte.

Der Vergleich der beiden Systeme soll anhand nachfolgender **Kriterien** erfolgen, die ein funktionierendes KI-Haftungssystem im Straßenverkehr ausmachen:

1. Einfach zu beweisende Anspruchsgrundlage für den Unfallgeschädigten

Mit der Gefährdungshaftung des § 7 StVG haben wir ein Haftungssystem, das es dem Unfallgeschädigten relativ einfach macht, den haftungsauslösenden Tatbestand zu beweisen. Erforderlich ist lediglich, dass **beim »Betrieb eines Kraftfahrzeugs« ein Schaden eingetreten** ist. Für die Haftung spielt das Verschulden keine Rolle. Da die Gefährdungshaftung nur bei Vorliegen höherer Gewalt ausscheidet (§ 7 Abs. 2 StVG), kann der Geschädigte seine Ansprüche in der Regel sehr einfach geltend machen, auch wenn das Versagen eines technischen Systems die Ursache des Unfalls war. Der Halter haftet nach § 7 StVG – neben seiner Haftung für Fehler des Fahrers – für technische Fehler jeder Art. Das Opfer ist deshalb nicht damit konfrontiert, dass »Mensch und Maschine sich die Schuld gegenseitig zuschieben«. Während technische Fehler früher zum Beispiel im Versagen der Bremsen lagen, kommt mit zunehmender Automatisierung dem Ausfall oder der Fehlfunktion von automatisierten Assistenzsystemen größere Bedeutung zu. Für das unschuldige Verkehrsopfer spielt die Art des Fehlers richtigerweise keine Rolle. Wie der BGH[5] zutreffend festgestellt hat, ist die Haftung des Halters für sein Fahrzeug *»der Preis dafür, dass durch die Verwendung eines Kfz – erlaubterweise – eine Gefahrenquelle eröffnet wird«* (BGH, NJW 2005, S. 2081 f.). Dies ist auch bei mittels KI autonom fahrenden Fahrzeugen weiterhin zutreffend.

Im **Ausgangsfall** müsste das Unfallopfer **nach StVG** lediglich beweisen, dass es beim Betrieb des autonomen Fahrzeugs geschädigt wurde.

Die in der **KI-Haftungs-RL** vorgesehene **Offenlegungspflicht** von Beweisen zur Programmierung hilft dem Unfallgeschädigte in der Regel nicht, da die Regelungen eine verschuldensabhängige Haftung ergänzen. Art. 3 KI-Haftungs-RL-E sieht einen neuen Anspruch auf gerichtliche Anordnung der Offenlegung von Beweismitteln vor, wenn ein Hochrisiko-KI-System den Schaden verursacht hat, was beim Einsatz von KI in autonomen Fahrzeugen zu bejahen ist. Da jedoch der Unfallgeschädigte im System der Gefährdungshaftung eben kein Verschulden nachweisen muss, benötigt er diese Beweiserleichterung nicht. In Art. 4 KI-Haftungs-RL-E ist zudem eine widerlegliche **Kausalitätsvermutung** geplant. Diese entbindet den Geschädigten im Fall eines nachgewiesen sorgfaltspflichtwidrigen Verhaltens von einem Beweis der Kausalität zwischen dem sorgfaltswidrigen Verhalten und dem eingetretenen Schaden. Der Haftungsgegner muss diese Vermutung entkräften, um der Haftung zu entgehen. Die Vermutung greift jedoch nur, wenn hinreichend wahrscheinlich ist,

5 BGH v. 26.4.2005, VI ZR 168/04, NJW 2005, S. 2081.

dass der Fehler vom KI-System ausgeht. Diese Problematik stellt sich jedoch bei der Gefährdungshaftung im StVG gerade nicht. Die Kausalität zwischen einer Sorgfaltspflichtverletzung und dem Schaden ist irrelevant, da der Unfallgeschädigte nach StVG lediglich beweisen muss, dass er »beim Betrieb« eines Kfz verletzt wurde.

Mehr praktische Bedeutung – aber lediglich für den nachgelagerten Regress des Versicherers – dürfte den Neuregelungen der geplanten **Produkt-Haftungs-RL** zukommen, die dem Versicherer den Rückgriff beim Fahrzeughersteller erleichtern könnte.

Zwar könnten die Neuerungen der Produkt-Haftungs-RL auch einen Anspruch des **Unfallgeschädigten** gegen den Hersteller aufgrund eines Produktfehlers unterstützen, doch stellt die Geltendmachung eines Produkthaftungsanspruchs für einen normalen Geschädigten – trotz der vorgesehenen Erleichterungen – im Vergleich zum leicht durchsetzbaren Anspruch nach der Gefährdungshaftung des § 7 StVG eine hohe Hürde dar. Die Produkthaftung setzt auch nach dem Richtlinienentwurf voraus, dass der Hersteller einen Fehler gemacht hat, also zum Beispiel seine Produkte falsch konstruiert hat, diese während der Produktion nicht auf Produktionsfehler überprüft oder ein zunächst fehlerfrei aussehendes Produkt ausliefert, dieses aber nach Auslieferung nicht ausreichend überwacht. Da es sich bei einem Produktfehler in der Regel um einen systemischen Fehler handelt, der eine Vielzahl von Fahrzeugen betreffen könnte, wird der Hersteller dies in der Regel zunächst bestreiten. Die Geltendmachung eines Produkthaftungsanspruchs durch den Geschädigten dürfte deshalb wegen der für diesen leichter durchzusetzenden Gefährdungshaftung wie bisher die Ausnahme bleiben.

Dem **Versicherer** könnte aber die im Entwurf der Produkthaftungs-Richtlinie ebenfalls vorgesehene **Offenlegung von Beweismitteln einen Vorteil** im Vergleich zum bisherigen Recht bringen. Die Versicherer haben das technische Knowhow, um anhand von zur Verfügung gestellter Programmiercodes die Verletzung einer Sorgfaltspflicht nachzuweisen. Dem Versicherer können die beweisrechtlichen Offenlegungspflichten deshalb helfen, einen späteren Regress beim Hersteller durchzusetzen. Ist der Regress des Versicherers gegen den Hersteller erfolgreich, wird auch die Belastung des Schadenfreiheitsrabatts rückgängig gemacht. Streitig dürfte hier häufig der Umfang der Offenlegungspflicht werden. Der Widerstand der Hersteller wird umso größer sein als die Beweismittel als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse anzusehen sind. In der vergleichbaren Konstellation des datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruchs hat der BGH in seiner Schufa Entscheidung[6] gezeigt, dass auch das Interesse des Unternehmens am Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse zu berücksichtigen ist und das Zusammenspiel der Algorithmen richtigerweise nicht immer offen gelegt werden muss.

Die **wichtigste Information zur Aufklärung der Unfallursache** ist, ob zum Unfallzeitpunkt ein Mensch oder die Maschine das Fahrzeug gesteuert haben. Wenngleich diese Information für den primären Schadenersatzanspruch des Unfallgeschädigten keine Rolle spielt, da der Halter, wie bereits dargestellt, gleichermaßen

6 BGH v. 28. Januar 2014 – VI ZR 156/13.

für Fehler des Fahrers wie der Maschine haftet, ist diese Information für einen denkbaren späteren Regress des Kfz-Haftpflichtversicherers die entscheidende Weichenstellung. Ein Versagen des Fahrers führt im Normalfall nicht zu einem Regress des Versicherers (Ausnahme z.B. bei einer Alkoholfahrt), wohingegen das Versagen der KI zu einem Regress gegen den Hersteller führen kann. Neben dem Interesse an der Aufklärung des einzelnen Unfalls besteht auch ein gesellschaftliches Interesse zu wissen, wie viele Unfälle durch das Versagen hochautomatisierter oder autonomer Systeme im Fahrzeug verursacht werden. Das deutsche StVG sieht eine Verpflichtung zur Speicherung und Herausgabe dieser Daten in § 63a StVG bereits vor. Leider fehlt bisher ein praktikabler Weg, wie Versicherer und Ermittlungsbehörden an diese Daten herankommen. Der VGT hat bereits im Jahre 2018 eine Übertragung dieser Daten an einen unabhängigen Dritten gefordert[7]. Nicht akzeptabel aus Sicht der Unfallaufklärung ist, wenn die Information, wer das Fahrzeug gesteuert hat, nur über den Hersteller zu beschaffen ist, wie dies in der Vergangenheit bei Unfällen mit Tesla Fahrzeugen der Fall war[8].

Sowohl nach StVG als auch nach den Richtlinienentwürfen wird auf der Ebene des **Mitverschuldens** das Fehlverhalten des Unfallgeschädigten mitberücksichtigt, das im Ausgangsfall darin begründet sein könnte, dass der 15-jährige Junge »als Scherz« unter Verstoß gegen §§ 1 Abs. 2 und 25 Abs. 3 StVO immer wieder den Zebrastreifen überquert hat, um zu sehen, wie das autonome Fahrzeug darauf reagiert. Hier ändert sich im Vergleich zur bisherigen Rechtslage nichts. Im **Ausgangsfall** müsste die Pflichtverletzung des Jungen vom Kfz-Haftpflichtversicherer bewiesen werden (z.B. durch Zeugen). Der Schadenersatzanspruch würde dann entsprechend der Mitschuld gemindert.

2. Der Verantwortliche ist identifizierbar und versichert

Ein Unfallgeschädigter, der einen Anspruch durchsetzen möchte, benötigt dafür zunächst einen **klar identifizierbaren** Anspruchsgegner. Das bestehende System aus Gefährdungshaftung des Halters stellt dies in Verbindung mit dem Pflichtversicherungs- und Zulassungssystem sicher. Der verantwortliche Halter ist über das Autokennzeichen und den Zentralruf der Autoversicherer einfach zu identifizieren.

Der nationale Gesetzgeber hat die Kfz-Haftpflichtversicherung als **Pflichtversicherung** ausgestaltet (§ 1 PflVG) und stellt damit sicher, dass der Verantwortliche versichert ist. Wer durch ein Kraftfahrzeug geschädigt wird, kann seine Ansprüche in jedem Fall gegen einen Versicherer und damit gegen einen kompetenten und solventen Schuldner geltend machen. Im Falle eines Schadens mit einem ausländischen

7 VGT 2018, Arbeitskreis II Automatisiertes Fahren (Zivilrechtliche Fragen), Empfehlung 5, abrufbar unter https://deutscher-Verkehrsgerichtstag.de/media//Editoren/Dokumentationen/56.%20Dokumentation%20VGT%202018.pdf.

8 Vgl. z.B. Handelsblatt v. 31.3.2018 abrufbar unter https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/selbstfahrende-autos-autopilot-war-bei-toedlichem-tesla-unfall-eingeschaltet/21131388.html.

Fahrzeug steht dem Geschädigten seit der 4. KH-Richtlinie ein Ansprechpartner im Inland zur Verfügung.

Daneben dient das PflVG auch dem Schutz des Unfallverursachers, der nach dem **Kontrahierungszwang** des § 5 Abs. 2 PflVG im Normalfall auch Versicherungsschutz erhält.

Wenn in einem Versicherungsvertrag Pflichten verletzt sind oder die Versicherungsbeiträge nicht bezahlt werden, führt dies normalerweise zum Verlust des Versicherungsschutzes. Zum Schutz des Verkehrsopfers sieht das deutsche Recht hier wichtige Ausnahmen vor. Nach § 117 Abs. 1 VVG bleibt dem Unfallgeschädigten der **Direktanspruch** auch dann erhalten, wenn der Versicherer im Innenverhältnis (gegenüber seinem VN und/oder einer mitversicherten Person) von der Verpflichtung zur Leistung ganz oder teilweise frei ist. Man spricht hier von einem sog. »kranken« Versicherungsverhältnis. Leistungsfreiheit des Versicherers kommt insbesondere in Betracht bei Nichtzahlung der Versicherungsbeiträge oder sonstigen Pflichtverletzungen des Versicherungsnehmers. Ist – trotz der behördlichen Überwachung durch das Zulassungsverfahren – ein Fahrzeug ausnahmsweise gar nicht versichert, leistet gemäß § 12 Abs. 1 PflVG die Verkehrsopferhilfe als Entschädigungsfonds.

Im **Ausgangsfall** könnte das Unfallopfer seine Ansprüche direkt gegen den Kfz-Haftpflichtversicherer des autonom fahrenden Fahrzeugs stellen (§ 115 Abs. 1 VVG) und hätte damit einen solventen Anspruchsgegner. Der Kfz-Haftpflichtversicherer würden den Schaden regulieren und im Falle eines Produktfehlers einen Regress beim Fahrzeughersteller einleiten.

Würde man hingegen den **Hersteller bzw. Programmierer als Haftungsadressat** für den Geschädigten vorsehen, müsste ein vergleichbares **Pflichtversicherungssystem** implementiert werden, das in den beiden Richtlinienentwürfen derzeit nicht vorgesehen ist. Selbst wenn man eine Pflichtversicherung des Herstellers vorsehen würde, wäre es für einen Hersteller mit schlecht funktionierender schadenträchtiger KI voraussichtlich schwierig, einen Versicherer zu finden. Ein Annahmezwang des Versicherers, wie ihn § 5 Abs. 2 PflVG heute gegenüber dem Halter des Fahrzeugs vorsieht, ist zugunsten des Herstellers nicht möglich. Bei einem Versicherer würden sich sonst möglicherweise schlechte Risiken eines Herstellers kumulieren.

3. Alle Insassen und auch der Fahrer sind geschützt

Insassen sind im Falle eines Unfalls normalerweise unproblematisch geschützt, da sie ihren Anspruch sowohl gegen den Halter des gegnerischen Fahrzeugs geltend machen können als auch gegen den Halter des Fahrzeugs, in dem sie sitzen. Eine Lücke im System der Gefährdungshaftung besteht jedoch für den Halter selbst. Da der Halter nach aktueller Rechtslage keine Ansprüche gegen sich selbst stellen kann, bliebe ihm nur ein Anspruch aus dem Produkthaftungsrecht gegen den Hersteller. Die Situation ähnelt auf den ersten Blick derjenigen, des Fahrers, der bei einem selbstverschuldeten Unfall ebenfalls keine Ansprüche gegen seine eigene Kfz-Haftpflichtversicherung stellen kann. Jedoch besteht ein entscheidender Unterschied. Während der Fahrer den Unfall selbst verursacht hat, ist dem Halter, der in seinem fahrerlosen eigenen

Fahrzeug als Insasse sitzt, möglicherweise kein eigenes Fehlverhalten vorzuwerfen. Die Versicherer haben mit der Fahrerschutzversicherung für die Lücke beim Fahrer bereits eine Lösung, die jedoch nicht in das Pflichtversicherungssystem integriert ist. So wie die Gefährdungshaftung sicherstellt, dass das unschuldige Verkehrsopfer vollumfänglich geschützt ist, sollte deshalb auch der Halter geschützt sein, wenn er in seinem automatisiert fahrenden Fahrzeug sitzt und dabei verletzt wird.

4. Schutz auch bei Hackerangriffen

Versicherungsschutz bei Hackerangriffen ist für Versicherer ein durchaus kritisches Thema, da Hackerangriffe mit einem erheblichen Kumulrisiko verbunden sind. Zumindest theoretisch ist es denkbar, dass ein Hacker weltweit gleichzeitig alle Fahrzeuge eines bestimmten Herstellers angreift. In der Kfz-Haftpflichtversicherung sind Schäden nach **Hackerangriffen mitversichert** und dürfen nach der KfzPflVV vom Versicherer auch zukünftig nicht ausgeschlossen werden.

Wenn man – wie teilweise vertreten – den **Hacker mit einem Schwarzfahrer** gleichstellt und damit der Hacker nach § 7 Abs. 3 StVG statt des Halters haftet, würde der Kfz-Haftpflichtversicherer nicht den Schaden des Verkehrsopfers begleichen, sondern müsste die Ansprüche des Unfallgeschädigten als unberechtigt abwehren. Wenngleich man vertreten kann, dass auch ein Hacker, wie der normale Schwarzfahrer, das Fahrzeug ohne Wissen und Wollen des Halters benutzt, bestehen Unterschiede, die eine andere Auslegung ermöglichen. Der Unterschied besteht darin, dass der Schwarzfahrer sich des Fahrzeugs im Ganzen bemächtigt, wohingegen ein Hacker im Normalfall nur einen Teil des Fahrzeugs unter seine Kontrolle bekommen kann. Soweit zur Lösung des Problems vorgeschlagen wird, die Kfz-Haftpflichtversicherung solle den Hacker mitversichern, ist dies zwar vor dem Hintergrund des gewünschten Ergebnisses des Schutzes des Verkehrsopfers nachvollziehbar, doch sollten andere Wege zur Erreichung dieses Ziels gesucht werden. Auch sollte die Einstandspflicht für durch Hacker verursachte Unfälle nicht auf die Verkehrsopferhilfe verlagert werden, wie dies vom Bundesrat gefordert wurde[9].

Einen neu normierten **Anspruch im Falle eines Hackerangriffs gegen den Hersteller** sieht zwar der Entwurf der Produkt-Haftungs-RL vor. Nach Art. 6 Abs. 1f) können nun ausdrücklich auch **fehlende Cybersicherheitsanforderungen einen Produkthaftungsanspruch auslösen**. Die Möglichkeit der Hersteller, sich der Haftung zu entziehen, indem sie nachweisen, dass ein Mangel entstanden ist, nachdem sie das Produkt in Verkehr gebracht haben, soll zukünftig entfallen, wenn die Fehlerhaftigkeit eines Produkts darin besteht, dass Software-Updates nicht durchgeführt wurden. Wenngleich ein Anspruch gegen den Hersteller hiernach denkbar ist, muss auch bei einem Hackerangriff das Verkehrsopfer einen einfach durchsetzbaren Schadenersatzanspruch gegen den Halter und dessen Versicherer haben. Sinnvoller wäre deshalb haftungsrechtlich klarzustellen, dass ein Hackerangriff keine Schwarzfahrt im Sinne von § 7 Abs. 3 StVG darstellt.

9 BT-Drucks. 19/28178, S. 12.

5. Eine unabhängige Statistik schafft Transparenz

Die Versicherungswirtschaft wird ihren **Beitrag zur Systemsicherheit** und damit zur Verhütung unnötiger Schadenfälle leisten. Im gewissen Umfang erfolgt dies selbstregulierend durch das Typklassen System, das die Schadenaufwendungen für bestimmte Fahrzeugtypen statistisch erfasst. Das System beruht somit auf einer Belohnung derjenigen, die statistisch betrachtet ein geringeres Risiko darstellen, und einer Bestrafung von Fahrzeugmodellen mit erhöhten Schadenaufwänden. Wenn zum Beispiel ein KI unterstütztes autonomes Fahrzeug ein erhöhtes Schadenaufkommen verursacht, weil der Brems- oder Spurhalteassistent nicht zufriedenstellend funktioniert, wirkt sich die erhöhte Anzahl von Schadenfällen auf die Typklasse des Fahrzeugs aus, wodurch wiederum der Versicherungsbeitrag steigt. Dies wiederum kann ein Verkaufshemmnis für den Hersteller darstellen, da Kunden die Versicherungskosten in ihrer Gesamtkalkulation berücksichtigen. Dieses System funktioniert schon heute so. Die Versicherungswirtschaft geht aber davon aus, dass zukünftig die Bedeutung der fahrzeugbezogenen Risikomerkmale die fahrerbezogenen zurückdrängen wird.

Wichtig für die risikogerechte Tarifierung der Versicherer, aber auch für die Verbesserung der Systeme, ist eine **unabhängige Schadenstatistik**, die Transparenz darüber schafft, welche Fahrzeugmodelle bzw. Assistenzsysteme zu Unfällen führen.

Im **Ausgangsfall** würde heute der Unfall des autonom fahrenden Fahrzeugs in der Unfallstatistik des GDV berücksichtigt. Nicht erfasst würde jedoch die Unfallursache.

Die Gemeinschaftsstatistik nach § 9 PflVG sollte deshalb um **Statistiken zu unfallverursachenden Assistenzsystemen** erweitert werden. Die Grundlage hierfür hat der deutsche Gesetzgeber in § 63a StVG bereits gelegt, der es ermöglicht, dass Unfälle im automatisierten Fahrmodus in anonymisierter Form zu Zwecken der Unfallforschung an Dritte übermittelt werden.

III. Müsste das deutsche StVG in der Richtlinienumsetzung angepasst werden?

Wenn man nun die Ansicht teilt, dass das deutsche System aus Gefährdungshaftung und Pflichtversicherung beibehalten werden sollte, stellt sich die Frage nach einer Umsetzungspflicht aufgrund der beiden EU-Richtlinienvorschläge. Hierzu gibt es drei denkbare Auslegungsvarianten:

1. Das deutsche StVG fällt gar nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, weil eine Gefährdungshaftung des StVG nicht Regelungsgegenstand der Richtlinie ist.
2. Das deutsche StVG ist in der Gesamtbetrachtung günstiger und muss deshalb nicht angepasst werden.
3. Die beiden Hauptbestandteile der Richtlinienentwürfe, nämlich die beweisrechtliche Offenlegungspflicht und die Kausalitätsvermutung müssen in das deutsche StVG integriert werden.

Nach hier vertretener Auffassung ist Variante 1 zutreffend. Der Richtlinienvorschlag für die KI-Haftungs-RL muss nicht im StVG umgesetzt werden, da die KI-Haftungs-RL lediglich eine bestehende Verschuldenshaftung ergänzen soll. Der

Richtlinienentwurf stellt zudem zumindest in seiner Begründung in Ziffer 1 klar, dass Haftungsregelungen des Verkehrs ausgenommen sind *(»Darüber hinaus wirkt sich diese Richtlinie nicht auf die bestehenden Vorschriften zur Regelung der Haftungsvoraussetzungen im Verkehrssektor und die Vorschriften des Gesetzes über digitale Dienste aus«)*, wenngleich nicht klar ist, ob damit nicht die »Haftung von Verkehrsunternehmen« gemeint ist, worauf Art. 1 Abs. 3a (*»Unionsrecht in Bezug auf Haftungsbedingungen im Bereich des Verkehrs*«) und Ziffer 11 der Begründung (*»Darüber hinaus sollte im Verkehrsbereich das Unionsrecht, das die Haftung von Verkehrsunternehmen regelt, von der vorliegenden Richtlinie unberührt bleiben*«) hindeuten.

Die Richtlinie sollte deutlicher Regeln, dass zumindest verschuldensunabhängige Haftungsbestimmungen des Straßenverkehrsrechts von der Richtlinie unberührt bleiben.

IV. Fazit

Das bestehende Haftungsrecht der Gefährdungshaftung nach § 7 StVG ist – kleine Anpassungen vorausgesetzt – auch für Fahrzeuge mit KI-Komponenten fit für die Zukunft. Das bestehende Haftungsregime der Gefährdungshaftung stellt dem Unfallgeschädigten eine einfache Anspruchsgrundlage zur Verfügung. Der Halter haftet unabhängig davon, ob ein menschlicher Fehler oder ein technisches Versagen Ursache für den Unfall war. Hinsichtlich des technischen Versagens spielt es keine Rolle, ob eine Bremse ein normales Assistenzsystem oder ein mit KI programmiertes autonomes System versagt hat.

Die beiden Richtlinienentwürfe zur Produkthaftung und KI-Haftung bringen für den Unfallgeschädigten im Vergleich zur bestehenden Rechtslage keine Vorteile. Dies überrascht auch nicht. Ziel der EU-Kommission war es, für vielfältigste denkbare Einsatzmöglichkeiten von KI ein einheitliches Schadenersatzrecht zu etablieren, das auf einer verschuldensabhängigen Haftung aufsetzt. Hier erfüllt die KI-Haftungs-RL ihren Zweck. Es macht aber einen erheblichen Unterschied, ob jemand bei einer Bewerbung um einen Arbeitsplatz von einem KI-System abgelehnt wird und deshalb einen Schadenersatzanspruch geltend mach oder ob ein Kind durch ein durch KI gesteuertes Fahrzeug bei einem Verkehrsunfall schwer verletzt wird.

War ein Produktfehler der KI Ursache für den Unfall, wird der Regress des Versicherers durch die geplanten Neuregelungen der Produkthaftungs-RL, insbesondere durch die beweisrechtliche Offenlegungspflicht, in Zukunft erleichtert. Bei erfolgreichem Regress wird der Schadenfreiheitsrabatt nicht belastet und der zunächst haftende Halter hat keinen verbleibenden Schaden.

Nachbesserungen im für KI im Straßenverkehr besser geeigneten deutschen Gefährdungshaftungssystem sind lediglich beim Schutz des Halters erforderlich, wenn dieser in seinem eigenen Fahrzeug als Insasse verletzt wird. Klargestellt werden sollte auch, dass ein Hackerangriff nicht mit einer Schwarzfahrt nach § 7 Abs. 3 StVG gleichzustellen ist und der Halter deshalb nicht von seiner Haftung befreit ist. Beide Thematiken sind jedoch nicht Gegenstand der beiden neuen Richtlinienentwürfe.

Nach hier vertretener Auffassung besteht aufgrund der beiden Richtlinien weder eine Veranlassung noch eine Verpflichtung das bewährte System aus Gefährdungshaftung und Pflichtversicherung anzupassen. Der Richtlinienvorschlag zur KI-Haftungs-RL muss im StVG nicht umgesetzt werden, da die Richtlinie ausschließlich Regelungen zur Verschuldenshaftung enthält und in der Entwurfsbegründung zudem klargestellt ist, dass Haftungsregelungen des Verkehrs ausgenommen sind. Diese Klarstellung sollte aber in den Wortlaut der Richtlinien übernommen werden.

Für eine grundsätzlich zu begrüßende europarechtliche Harmonisierung der Haftungsvorschriften für KI im Straßenverkehr sollte das System der Gefährdungshaftung die Basis bilden.

Neben dem Interesse an der Aufklärung des einzelnen Unfalls besteht auch ein gesellschaftliches Interesse zu wissen, wie viele Unfälle durch das Versagen hochautomatisierter oder autonomer Systeme im Fahrzeug verursacht werden. Die Gemeinschaftsstatistik des § 9 PflVG sollte diesbezüglich erweitert werden.

Mit den dargestellten kleinen Anpassungen ist das deutsche Straßenverkehrsrecht für den zukünftigen Einsatz von KI Systemen gut vorbereitet.

Diskussionsstand in Brüssel: Der Vorschlag des Europäischen Parlaments und das Haftungspaket der Europäischen Kommission

Dr. Lars Entelmann, LL.M. (LSE),
Leiter des Referats I B 7, Bundesministerium der Justiz, Berlin

I. Ziel und Umfang der Darstellung

Der Beitrag soll einen Überblick über den derzeitigen Diskussionsstand auf europäischer Ebene bieten und damit eine Grundlage für die Diskussion des Arbeitskreises liefern.[1] Er konzentriert sich auf die das derzeitige Verhandlungsgeschehen bestimmenden Entwürfe; die umfangreichen Vorarbeiten, die zu deren Entstehung geführt haben, müssen aus Raumgründen hier ausgeklammert bleiben.

Den Anfang machte insoweit die Entschließung des Europäischen Parlaments zur zivilrechtlichen Haftung beim Einsatz künstlicher Intelligenz vom 20. Oktober 2020.[2] Im September 2022 hat dann die Europäische Kommission ihre beiden Entwürfe zur Produkthaftung und zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz vorgelegt.[3] Neben diesen drei haftungsrechtlichen Entwürfen ist auch der Vorschlag für ein »KI-Gesetz« mitzudenken, den die Kommission bereits im April 2021 veröffentlicht hatte.[4] Er enthält Vorschriften für die Entwicklung, das Inverkehrbringen und die Verwendung

1 Der Verfasser leitet das Referat I B 7 – Schadensersatzrecht, Luftverkehrsrecht im Bundesministerium der Justiz. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

2 2020/2014(INL).

3 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung für fehlerhafte Produkte vom 28.09.22, COM(2022) 495 final, und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz (Richtlinie über KI-Haftung) vom 28.09.22, COM(2022) 496 final.

4 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union vom 21.04.2021, COM(2021) 206 final.

von KI-Systemen, die jeweils an die Einstufung dieser Systeme in bestimmte Risikoklassen anknüpfen. Auch dieser Vorschlag befindet sich derzeit noch in der Verhandlungsphase: Nachdem der Rat im Dezember 2022 seine allgemeine Ausrichtung angenommen hatte, wird der Beginn der Trilog-Verhandlungen zum »KI-Gesetz« für das Frühjahr 2023 erwartet.

Den drei genannten haftungsrechtlichen Vorschlägen ist ein horizontaler Regulierungsansatz gemein. Sie beschränken sich nicht auf bestimmte Kategorien von KI-Systemen oder Produkten, wie etwa autonome Fahrzeuge, sondern wollen in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich jeweils sektorübergreifende Regeln schaffen. Sie alle dürften aber – wenn auch in unterschiedlichem Maße – für die KI-Haftung im Straßenverkehr relevant sein. Dabei enthalten sie jeweils ganz unterschiedliche haftungsrechtliche Konzepte und bilden damit die Diskussion der letzten Jahre zur KI-Haftung fast umfassend ab: Im EP-Entwurf finden sich Vorschriften über eine Gefährdungshaftung ebenso wie eine Regelung zur Haftung für vermutetes Verschulden. Der Entwurf zur Produkthaftungsrichtlinie hält an dem bekannten Regelungskonzept der Herstellerhaftung fest, erweitert und ergänzt es aber um softwarespezifische Regelungen, die auch KI-Systeme betreffen. Der Richtlinienvorschlag zur KI-Haftung verzichtet auf eigene Haftungstatbestände und bringt stattdessen neue Informationspflichten und Beweislastregelungen, welche die schon nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten bestehende Verschuldenshaftung ergänzen sollen. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs ergeben sich zwischen den Vorschlägen verschiedene Überschneidungen und Abgrenzungsfragen, die gerade auch im Hinblick auf autonome Fahrzeuge relevant sein dürften.

II. Die Entschließung des Europäischen Parlaments

1. Bedeutung und Hintergrund

Mangels Initiativrechts konnte das Europäische Parlament keinen eigenen Legislativvorschlag unterbreiten, sondern war gemäß Art. 225 AEUV darauf beschränkt, die Kommission zur Vorlage geeigneter Vorschläge aufzufordern. Diese liegen mit den beiden genannten Entwürfen vom September 2022 nun auf dem Verhandlungstisch. Auch wenn die Parlamentsentschließung also selbst nicht Gegenstand des laufenden Brüsseler Gesetzgebungsverfahrens ist, lohnt sich die Auseinandersetzung mit ihr weiterhin. Es ist nämlich durchaus zu erwarten, dass das Parlament im Rahmen der Verhandlungen – gerade im Trilog – auf seine dort angenommenen Positionen zurückkommen wird, sie dürften für die aktuelle Debatte also nach wie vor von Bedeutung sein.

Mit seiner Konzeption strebt das Parlament ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Bürger einerseits und der Förderung von Unternehmen bei der Investition in KI-Systeme andererseits an. Es schlägt dafür zwei haftungsrechtliche Säulen vor, nämlich eine Aktualisierung der Herstellerhaftung nach der Produkthaftungsrichtlinie, ergänzt um eine neue Verordnung über die Haftung für den Betrieb von

Systemen mit Künstlicher Intelligenz, für die es einen ausformulierten Vorschlag vorlegt. Der bereits bestehenden Herstellerhaftung soll damit eine neue unmittelbar anwendbare europäische Betreiberhaftung zur Seite gestellt werden, wobei der weite Betreiberbegriff des Vorschlags wiederum Abgrenzungsfragen zur Herstellerhaftung hervorruft.

2. Anwendungsbereich des Parlamentsvorschlags

In sachlicher Hinsicht erfasst der Verordnungsvorschlag des Parlaments Schäden, die »durch von einem KI-System gesteuerte physische oder virtuelle Aktivitäten, Geräte oder Prozesse« verursacht werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Vorschlags). KI-Systeme sind gemäß Art. 3 lit. a) des Entwurfs softwaregestützte oder in Hardware-Geräten eingebettete Systeme, die ein Intelligenz simulierendes Verhalten zeigen, indem sie unter anderem Daten sammeln und verarbeiten, ihre Umgebung analysieren und interpretieren und mit einem gewissen Maß an Autonomie Maßnahmen ergreifen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Autonom soll ein KI-System gemäß Art. 3 lit. b) des Vorschlags dann sein, wenn es »durch Interpretation bestimmter Eingaben und durch Verwendung einer Reihe vorab festgelegter Anweisungen funktioniert, ohne durch solche Anweisungen beschränkt zu sein, wenngleich das Verhalten des Systems durch das ihm vorgegebene Ziel und andere relevante Vorgaben seines Entwicklers eingeschränkt wird bzw. auf die Erfüllung des Ziels ausgerichtet ist.«

Wie *Zech* betont hat, wird es letztlich darauf ankommen, dass das Verhalten des Systems durch seine Programmierung nicht vollständig vorgegeben und damit auch nicht vollständig vorhersehbar ist.[5]

Passivlegitimiert sollen nach dem Vorschlag des Parlaments die Betreiber von KI-Systemen sein, wobei der Vorschlag zwischen Frontend- und Backend-Betreibern unterscheidet. Frontend-Betreiber können nach Art. 3 lit. e) des Vorschlags »natürliche oder juristische Personen sein, die ein gewisses Maß an Kontrolle über ein mit dem Betrieb und der Funktionsweise des KI-Systems verbundenes Risiko ausüben und für die sein Betrieb einen Nutzen darstellt.« Hier dürfte an die Halter autonomer Fahrzeuge zu denken sein. Daneben kann auch der Backend-Betreiber haftbar sein, gemäß Art. 3 lit. f) des Vorschlags also »jede natürliche oder juristische Person, die auf kontinuierlicher Basis die Merkmale der Technologie definiert und Daten und einen wesentlichen Backend-Support-Dienst bereitstellt und daher auch ein gewisses Maß an Kontrolle über ein mit dem Betrieb und der Funktionsweise des KI-Systems verbundenes Risiko ausübt.«

Dabei verkennt das Parlament nicht, dass es insoweit zu erheblichen Überschneidungen mit der Herstellerhaftung nach der Produkthaftungsrichtlinie kommen kann. Soweit eine Haftung nach der Produkthaftungsrichtlinie besteht, ordnet Art. 3 lit. d) des Parlamentsentwurfs für den Backend-Betreiber einen Vorrang der

5 Vgl. Zech, Ergänzungsgutachten zum 73. Deutschen Juristentag 2022, Empfehlen sich Regelungen zu Verantwortung und Haftung beim Einsatz künstlicher Intelligenz? Der Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments, S. 3.

Herstellerhaftung an. Tritt der Fahrzeughersteller allerdings gleichzeitig als Frontend-Betreiber auf, z. B. indem er eine Flotte autonomer Fahrzeuge selbst betreibt, soll die Betreiberhaftung nach dem Parlamentsentwurf der Haftung nach der Produkthaftungsrichtlinie vorgehen, wie sich aus Art. 11 S. 2 des Entwurfs ergibt.[6]

3. Gefährdungshaftung oder Haftung für vermutetes Verschulden

Für durch KI-Systeme verursachte Schäden sieht der Entwurf zwei unterschiedliche Haftungsregime vor: eine verschuldensunabhängige Haftung, hinterlegt mit einer Versicherungspflicht des Backend- und Frontend-Betreibers (vgl. Art. 4 des Entwurfs) für KI-Systeme mit hohem Risiko, ergänzt durch eine Haftung für vermutetes Verschulden für sonstige KI-Systeme nach Art. 8 des Vorschlags.

Für die Haftung für durch autonome Fahrzeuge verursachte Schäden wäre damit relevant, ob diese als KI-Systeme mit hohem Risiko einzustufen wären. Der Begriff »hohes Risiko« bezeichnet gemäß Art. 3 lit. c) des Entwurfs »ein signifikantes Potenzial eines autonom betriebenen KI-Systems, einer oder mehreren Personen einen Personen- oder Sachschaden auf eine Weise zu verursachen, die zufällig ist und darüber hinausgeht, was vernünftigerweise erwartet werden kann; die Bedeutung des Potenzials hängt zwischen der Schwere des möglichen Schadens, der Frage, inwieweit die Entscheidungsfindung autonom erfolgt, der Wahrscheinlichkeit, dass sich das Risiko verwirklicht und der Art, in der das System verwendet wird, ab.« Allerdings belässt es das Parlament nicht bei dieser Definition. Für Rechtssicherheit soll gemäß Art. 4 Abs. 2 des Vorschlags vielmehr eine Liste mit Hochrisiko-KI-Systemen im Anhang der Verordnung sorgen, die durch Durchführungsrechtsakte der Kommission regelmäßig ergänzt werden soll. In dem vom Parlament angenommenen Vorschlag fehlt diese Liste allerdings, so dass sich insoweit kein Aufschluss für die Qualifikation autonomer Fahrzeuge ergibt.

Der ursprüngliche Berichtsentwurf des Berichterstatters MdEP *Voss* für den Rechtsausschuss hatte aber noch einen Anhang enthalten, in dem neben autonomen Verkehrsmanagementsystemen ausdrücklich auch Fahrzeuge mit Automatisierungsgrad 4 und 5 aufgeführt waren.[7]

4. Ausgestaltung der Haftung für autonome Fahrzeuge nach dem Parlamentsentwurf

Geht man mit dem ursprünglichen Berichtsentwurf des Rechtsausschusses von der Einstufung von autonomen Fahrzeugen als »KI-Systemen mit hohem Risiko« aus, ergibt sich gemäß Art. 4 Abs. 1 des Vorschlags eine verschuldensunabhängige Haftung der Betreiber für sämtliche Personen- und Sachschäden, »die von einer von dem KI-System angetriebenen physischen oder virtuellen Aktivität, Vorrichtung oder

6 Gemäß Art. 11 S. 4 soll der Verordnungsvorschlag außerdem Vorrang haben, falls es nur einen Betreiber gibt und dieser zugleich Hersteller ist.

7 Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission zu zivilrechtlicher Haftung beim Einsatz künstlicher Intelligenz vom 27.04.2020, 2020/2014(INL), S. 27.

Prozess verursacht wurden.« Lediglich bei höherer Gewalt wäre diese Betreiberhaftung laut Art. 4 Abs. 3 S. 2 des Vorschlags ausgeschlossen.

Nach Art. 4 Abs. 4 des Vorschlags sollen sowohl Backend- als auch Frontend-Betreiber zu einer angemessenen Deckungsvorsorge verpflichtet werden. Dabei wären die in Art. 5 des Entwurfs statuierten Haftungshöchstbeträge von Relevanz, die sich für Tod oder Personenschäden auf 2 Mio. Euro und für Sachschäden und immaterielle Schäden auf 1 Mio. Euro belaufen. § 12 Abs. 1 Nr. 1 StVG sieht bei Personenschäden für Fahrzeuge mit hoch-, vollautomatisierter oder autonomer Fahrfunktion demgegenüber schon heute einen Höchstbetrag von insgesamt zehn Millionen Euro für dasselbe Ereignis vor.

Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs sieht für den Fall des Mitverschuldens des Geschädigten (der »betroffenen Person«, vgl. Art. 3 lit. h) des Entwurfs), eine Verringerung des Haftungsumfangs des Betreibers vor. Laut Art. 11 S. 1 des Vorschlags haften mehrere Betreiber eines KI-Systems als Gesamtschuldner. Der Regress unter ihnen ist in Art. 12 des Entwurfs geregelt. Nach dessen Abs. 2, 2. Unterabs. soll sich das Haftungsverhältnis dabei »nach dem jeweiligen Grad der Kontrolle« richten, »die die Betreiber über das mit dem Betrieb und der Funktionsweise des KI-Systems verbundene Risiko hatten.«

III. Der Vorschlag zur Revision der Produkthaftungsrichtlinie

1. Ziel des Kommissionsvorschlags

Mit ihrem Vorschlag zur Revision der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte vom 28. September 2022 hat die Europäische Kommission die Forderung des Parlaments nach einem Update der Herstellerhaftung aufgegriffen. Der Vorschlag wird in Brüssel derzeit in der Ratsarbeitsgruppe Zivilrecht beraten.

Die Kommission hat sich dafür entschieden, an dem bewährten Konzept der bestehenden Produkthaftungsrichtlinie von 1985 festzuhalten. Voraussetzung für einen Schadensersatzanspruch bleiben daher die Fehlerhaftigkeit des Produkts, die Verletzung eines geschützten Rechtsguts sowie die Kausalität zwischen Fehler und Rechtsgutsverletzung. Diese Tatbestandsmerkmale sind nach wie vor grundsätzlich vom Anspruchsteller darzulegen und zu beweisen (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs).

Gleichzeitig will der Entwurf aber der technischen Entwicklung seit Erlass der bestehenden Richtlinie Rechnung tragen und das Produkthaftungsrecht insbesondere an die Digitalisierung anpassen. Auch wenn der Entwurf nicht spezifisch an das Vorliegen eines KI-Systems anknüpft, ist sich die Kommission der Bedeutung bewusst, die die Herstellerhaftung nach der neuen Richtlinie gerade auch im KI-Bereich haben wird.[8] EWG 12 des Entwurfs stellt ausdrücklich klar, dass Anbieter von KI-Systemen als Hersteller im Sinne der Produkthaftungsrichtlinie zu betrachten sind.

8 Vgl. Fn. 3, Richtlinienvorschlag Produkthaftung, S. 6.

2. Anwendungsbereich und Reichweite des Kommissionsvorschlags

Gemäß Art. 1 des Vorschlags werden mit der Richtlinie »gemeinsame Vorschriften über die Haftung von Wirtschaftsakteuren für Schäden festgelegt, die natürlichen Personen durch fehlerhafte Produkte entstehen.« Schäden juristischer Personen bleiben also von der Haftung nach dieser Richtlinie ausgenommen. Im Hinblick auf Sachschäden sind gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. b) iii) des Entwurfs außerdem Schäden an Sachen ausgenommen, die ausschließlich für berufliche Zwecke genutzt werden. Dies dürfte gerade im Bereich des Straßenverkehrs von erheblicher Bedeutung sein. Gemischt genutzte Fahrzeuge wären allerdings von der Haftung erfasst – etwa wenn ein Lieferbote sein privates Fahrrad im Rahmen der »Gig Economy« auch für seine berufliche Tätigkeit nutzt.

Anspruchsverpflichteter ist in erster Linie der Hersteller. Für den Fall, dass er außerhalb der Union niedergelassen ist oder nicht ermittelt werden kann, kommt nach Maßgabe von Art. 7 des Vorschlags aber auch eine Haftung anderer Akteure in Betracht, etwa des Importeurs, Fulfillment-Dienstleisters, Händlers oder des Anbieters einer Online-Plattform.

Der Begriff des »Produkts« wird in Art. 4 Abs. 1 des Vorschlags legaldefiniert. Er bezeichnet »alle beweglichen Sachen, auch wenn diese in eine andere bewegliche Sache integriert sind. Dazu zählen auch Elektrizität, digitale Bauunterlagen und Software.« Software ist damit eindeutig in den Anwendungsbereich der Produkthaftungsrichtlinie einbezogen, und zwar unabhängig davon, ob sie in einem physischen Produkt verkörpert ist oder nicht. Irrelevant ist insoweit auch, ob es sich bei der Software zugleich auch um ein »KI-System« im Sinne des KI-Gesetzes handelt. Denn selbstlernende oder autonome Systeme sind ebenso erfasst wie herkömmliche Computerprogramme. Zudem kommt auch eine Haftung für »verbundene Dienste« in Betracht (vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a) des Vorschlags). Gemäß Art. 4 Abs. 4 handelt es sich dabei um digitale Dienste, die derartig in das Produkt integriert sind, dass es ohne sie eine oder mehrere Funktionen nicht ausführen könnte. EWG 15 nennt als Beispiel die kontinuierliche Bereitstellung von Verkehrsdaten in einem Navigationssystem. Kommt es hier zu einem Fehler, durch den ein Unfall des autonomen Fahrzeugs verursacht wird, hat der Hersteller also ggf. für entstandene Personen- oder Sachschäden einzustehen.

3. Cybersicherheit und Updates

Fehlerhaft ist ein Produkt gemäß Art. 6 Abs. 1 des Vorschlags, »wenn es nicht die Sicherheit bietet, die die breite Öffentlichkeit unter Berücksichtigung aller Umstände« erwarten darf. Dabei ist gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. c) auch zu berücksichtigen, ob das Produkt die Fähigkeit besitzt, nach Einsatzbeginn weiter zu lernen. Gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. f) sind nunmehr ausdrücklich auch Cybersicherheitsanforderungen erfasst. Für autonome Fahrzeuge könnten diese z. B. in einem angemessenen Schutz gegen Hackerangriffe bestehen.

In diesem Zusammenhang enthält der Vorschlag der Produkthaftungsrichtlinie nun erstmals auch Regelungen zu Update-Obliegenheiten des Herstellers: Gemäß

Art. 10 Abs. 1 lit. c) soll sich der Hersteller zwar von der Haftung befreien können, indem er nachweist, »dass die Fehlerhaftigkeit, die den Schaden verursacht hat, zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens (…) wahrscheinlich noch nicht bestanden hat (…).« Dies soll aber nach Art. 10 Abs. 2 lit. b) und c) des Vorschlags nicht gelten, wenn der Produktfehler auf einem Softwareupdate oder dem Fehlen eines sicherheitsrelevanten Softwareupdates beruht, sofern dies der Kontrolle des Herstellers unterliegt. Nach Maßgabe dieser Regelung müssen Hersteller ihre Produkte also zukünftig mit Updates versorgen, wollen Sie eine mögliche Produkthaftung vermeiden. Diese Obliegenheit würde auch die Kraftfahrzeughersteller betreffen.

4. Offenlegung von Beweismitteln und Beweislast

Wie schon dargestellt belässt es der Kommissionsvorschlag im Grundsatz bei der von der bestehenden Richtlinie bekannten Verteilung der Darlegungs- und Beweislast (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs). Unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht er es den Gerichten aber, die Offenlegung von beim Beklagten vorhandenen Beweismitteln anzuordnen (vgl. Art. 8) und gewährt in seinem Art. 9 eine Reihe von gesetzlichen Vermutungen zugunsten des Klägers. Diese Vorschriften dürften insbesondere für KI-Systeme von Bedeutung sein, wo es schon wegen des bekannten Blackbox-Effekts zu Beweisschwierigkeiten kommen kann.

Nach Art. 8 Abs. 1 des Entwurfs sollen Gerichte künftig die Herausgabe von Beweismitteln durch den Beklagten anordnen können, wenn die geschädigte Person »Tatsachen und Belege vorgelegt hat, welche die Plausibilität ihres Schadensersatzanspruchs ausreichend stützen«. Nach Abs. 2 muss die Offenlegung auf das »erforderliche und verhältnismäßige Maß« beschränkt werden. Die Abs. 3 und 4 enthalten zusätzliche Anforderungen insbesondere zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Ist der Beklagte seiner Offenlegungspflicht nicht nachgekommen, so wird die Fehlerhaftigkeit des Produkts gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 1 lit. a) des Vorschlags (widerleglich, vgl. Art. 9 Abs. 5) vermutet. Gemäß Art. 9 Abs. 3 des Vorschlags wird außerdem »von einem ursächlichen Zusammenhang zwischen der Fehlerhaftigkeit des Produkts und dem Schaden ausgegangen, wenn festgestellt wurde, dass das Produkt fehlerhaft und der entstandene Schaden von der dem betreffenden Fehler typischerweise entsprechenden Art ist.« In diesen Fällen besteht somit neben der Vermutung für die Fehlerhaftigkeit des Produkts auch eine Kausalitätsvermutung.

Im Zusammenhang mit komplexen Produkten wie KI-Systemen dürfte außerdem Art. 9 Abs. 4 des Vorschlags von besonderem Interesse sein. Danach kann das Gericht den Produktfehler und die Kausalität zwischen Fehler und Rechtsgutsverletzung widerleglich vermuten, wenn es der Auffassung ist, dass der Beweis für den Kläger »aufgrund der technischen oder wissenschaftlichen Komplexität übermäßig schwierig ist« und der Kläger »auf der Grundlage hinreichend relevanter Beweise nachgewiesen hat, dass das Produkt zum Schaden beigetragen hat und das Produkt wahrscheinlich fehlerhaft war und / oder seine Fehlerhaftigkeit den Schaden wahrscheinlich verursacht hat.« Der Beklagte hat nach Art. 9 Abs. 4 S. 2 des Vorschlags

das Recht, diese Voraussetzungen anzufechten. Außerdem kann er die Vermutung gemäß Art. 9 Abs. 5 auch insgesamt widerlegen.

IV. Der Vorschlag der KI-Haftungs-Richtlinie

1. Konzeption des Kommissionsvorschlags

Wie vom Europäischen Parlament verlangt, hat sich die Kommission nicht auf die Aktualisierung der Produkthaftungsrichtlinie beschränkt, sondern deren Revision um einen Vorschlag zur KI-Haftung ergänzt. Dabei hat sie allerdings auf neue Haftungstatbestände verzichtet und sich stattdessen auf die im Zusammenhang mit KI-Systemen möglicherweise entstehenden Beweisprobleme bei verschuldensabhängigen Schadensersatzansprüchen konzentriert. Außerdem hat sie keinen Verordnungs-, sondern »nur« einen Richtlinienvorschlag unterbreitet. Ähnlich den Art. 8 und 9 des Vorschlags zur Produkthaftungsrichtlinie enthalten die Art. 3 und 4 des Entwurfs der KI-Haftungs-Richtlinie entsprechende Offenlegungspflichten und Beweislastregelungen.

Der Vorschlag will den Geschädigten so die Durchsetzung außervertraglicher verschuldensabhängiger Schadensersatzansprüche erleichtern (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Vorschlags). Im Gegensatz zur Produkthaftungsrichtlinie verfolgt die Kommission hier einen Ansatz der Mindestharmonisierung. Es stünde den Mitgliedstaaten daher frei, weitergehende Informationsansprüche oder Beweislastregelungen vorzusehen. Wie EWG 10 des Entwurfs festhält, sollen die grundlegenden haftungsrechtlichen Konzepte der Mitgliedstaaten, wie etwa Verschulden oder Kausalität, von dem Vorschlag unberührt bleiben.

2. Verhältnis zum Entwurf des KI-Gesetzes

Anders als noch der Vorschlag des Europäischen Parlaments enthält der Entwurf der KI-Haftungs-Richtlinie keine eigenständige Definition für den Begriff des KI-Systems, sondern verweist auf das KI-Gesetz. Auch hinsichtlich seines personalen Anwendungsbereichs knüpft er vollständig an dessen Definitionen an (vgl. Art. 2 Nr. 1 bis 4 des Richtlinienvorschlags). Dies gewährleistet einen Gleichlauf mit der kommenden horizontalen KI-Regulierung, bedeutet für die laufenden Verhandlungen der KI-Haftungs-Richtlinie aber die Schwierigkeit, dass zentrale Begriffe erst nach Abschluss der erst demnächst beginnenden Trilog-Verhandlungen zum KI-Gesetz feststehen werden.

Für den Begriff des KI-Systems verweist Art. 2 Nr. 1 des Richtlinienvorschlags auf Art. 3 Nr. 1 des Kommissionsvorschlags des KI-Gesetzes. Ein KI-System ist demnach »eine Software, die (…) im Hinblick auf eine Reihe von Zielen, die vom Menschen festgelegt werden, Ergebnisse wie Inhalte, Vorhersagen, Empfehlungen oder Entscheidungen hervorbringen kann, die das Umfeld beeinflussen, mit dem sie interagieren.« Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Software »mit einer oder mehreren der in Anhang I (des KI-Gesetzes) aufgeführten Techniken und Konzepte entwickelt worden ist.« Der Anhang I nennt u. a. »Konzepte

des maschinellen Lernens« aber auch »logik- und wissensgestützte Konzepte« sowie »statistische Ansätze«. Insgesamt erscheint dieser KI-Begriff weniger fokussiert als der vom Europäischen Parlament vorgeschlagene, der vor allem auf die Autonomie des Systems abgestellt hatte, also dass das Verhalten des Systems durch seine ursprüngliche Programmierung nicht vollständig festgelegt ist.

Auch hinsichtlich des Anwendungsbereichs ergeben sich gewisse Unterschiede: Wo das Parlament Frontend- und Backend-Betreiber erfassen wollte, spricht der Kommissionsentwurf vom Anbieter und Nutzer. Letzterer ist dabei nach Art. 3 Nr. 4 des Entwurfs des KI-Gesetzes, auf den Art. 2 Nr. 4 des Richtlinienentwurfs verweist, »eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet, es sei denn, das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet.« Anbieter ist gemäß Art. 2 Nr. 3 des Richtlinienvorschlags i. V. m. Art. 3 Nr. 4 des Entwurfs des KI-Gesetzes »eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System entwickelt oder entwickeln lässt, um es unter ihrem eigenen Namen oder ihrer eigenen Marke – entgeltlich oder unentgeltlich – in Betrieb zu bringen oder in Betrieb zu nehmen.«

Auch wenn sich die Begriffe hier unterscheiden, dürfte es erhebliche Überschneidungen zwischen den Anbietern und Nutzern im Sinne des Kommissionsvorschlags und den Betreibern im Sinne des Parlamentsentwurfs geben. Dies gilt ebenso für den Anbieter von KI-Systemen und den Hersteller im Sinne der Produkthaftungsrichtlinie.

3. Offenlegungspflicht und Beweiserleichterungen

Wie Art. 8 Abs. 1 des Entwurfs der Produkthaftungsrichtlinie enthält auch Art. 3 Abs. 1 der vorgeschlagenen KI-Haftungsrichtlinie eine Verpflichtung zur Offenlegung von Beweismitteln. Dieser Anspruch richtet sich gegen Nutzer und Anbieter, greift allerdings nur bei Hochrisiko-KI-Systemen. Da autonome Fahrzeuge gemäß Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang II des Entwurfs des KI-Gesetzes regelmäßig als Hochrisiko-KI-Systeme einzuordnen sein dürften, würde die Offenlegungsverpflichtung insoweit greifen. Ergänzt wird diese Pflicht durch eine korrespondierende Beweismittelsicherungspflicht (Art. 3 Abs. 2 des Vorschlags). Kommen Nutzer oder Anbieter einer gerichtlichen Anordnung zur Offenlegung oder Sicherung von Beweismitteln nicht nach, wird nach Art. 3 Abs. 5 des Vorschlags der KI-Haftungsrichtlinie die Verletzung einer Sorgfaltspflicht widerleglich vermutet.

Eine weitere widerlegliche Vermutung enthält Art. 4 des Vorschlags. Die Regelungsstruktur dieser Norm ist allerdings komplex: Der Grundtatbestand in Art. 4 Abs. 1 wird in den folgenden beiden Absätzen 2 und 3 durch zusätzliche Anforderungen betreffend Anbieter und Nutzer von Hochrisiko-KI-Systemen ergänzt. Die Abs. 4 bis 6 enthalten Sonderregeln für Hochrisiko-KI-Systeme (Abs. 4), KI-Systeme, die keine Hochrisiko-Systeme sind (Abs. 5) sowie die Nutzung von KI-Systemen im Rahmen einer »persönlichen, nicht beruflichen Tätigkeit« (Abs. 6). Der abschließende Absatz 7 stellt schließlich klar, dass die Vermutung nach Abs. 1 vom Beklagten widerlegt werden kann.

Zu beachten ist dabei, dass sich die gesetzliche Vermutung nach Art. 4 Abs. 1 gerade nicht auf die Verursachung einer Rechtsgutsverletzung bezieht. Vermutet wird lediglich, dass das Verschulden (gemeint dürfte die Sorgfaltspflichtverletzung sein) zu dem von dem KI-System hervorgebrachten Ergebnis geführt hat. Den Kausalzusammenhang zwischen dem Ergebnis der Datenverarbeitung durch die KI und dem eingetretenen Schaden muss weiterhin der Kläger nach allgemeinen Regeln darlegen und beweisen (Art. 4 Abs. 1 lit. c). Dies entspricht dem Grundanliegen des Kommissionsentwurfs, gerade über die KI-spezifischen Beweisprobleme hinwegzuhelfen, die sich aus dem Blackbox-Effekt und der Komplexität dieser Systeme ergeben, das mitgliedstaatliche Haftungsrecht im Übrigen aber weitgehend unangetastet zu lassen.

V. Fazit

Die Kommission hat die Vorschläge zur Revision der Produkthaftung und zur KI-Haftung als einheitliches »EU-Haftungspaket« vorgelegt. Indem sie den Anwendungsbereich der Produkthaftungsrichtlinie auf Software erweitert, bezieht sie auch KI-Systeme in den Anwendungsbereich der Produkthaftung ein. Ergänzend hat sie mit der KI-Haftungsrichtlinie einen Vorschlag für den Bereich der verschuldensabhängigen außervertraglichen Haftung unterbreitet. Wo nach der Konzeption des Europäischen Parlaments die Produkthaftung der spezifischen KI-Haftung grundsätzlich vorgehen und sie insoweit verdrängen sollte (vgl. Art. 3 lit. d) des Parlamentsvorschlags), hat sich die Kommission grundsätzlich für eine kumulative Anwendbarkeit von harmonisierter Produkthaftung und Verschuldenshaftung nach dem Recht der Mitgliedstaaten entschieden (vgl. Art. 2 Abs. 3 lit. c) des Vorschlags der Produkthaftungsrichtlinie). Dabei soll die KI-Haftungs-Richtlinie die auch weiterhin nicht-harmonisierte nationale Verschuldenshaftung um die beschriebenen Offenlegungspflichten und Beweislastregelungen ergänzen.

Soweit es um Ansprüche gegen Hersteller autonomer Fahrzeuge geht, würde es daher bei der im deutschen Recht bekannten Parallelität von Produkthaftung und Verschuldenshaftung (sog. Produzentenhaftung nach § 823 BGB) bleiben. Allerdings dürfte sich die praktische Bedeutung der verschuldensabhängigen KI-Haftung vor allem dort zeigen, wo die Herstellerhaftung nach der Produkthaftungsrichtlinie nicht eingreift.

Bleibt es während der laufenden Verhandlungen im Wesentlichen bei dem Regelungskonzept der Kommission, wird das Grundmodell unserer Straßenverkehrshaftung mit seiner Fokussierung auf die pflichtversicherte Halterhaftung (§ 7 Abs. 1 StVG i.V.m. § 115 Abs. 1 Nr. 1 VVG i.V.m. § 1 PflVG) voraussichtlich ohne größere Änderungen bestehen bleiben können. Möglich wäre aber eine Fokusverschiebung auf der Regressseite: Durch die verschärfte Produkthaftung könnte es Kfz.-Haftpflichtversicherern bei autonomen Kraftahrzeugen künftig leichter fallen bei dem Hersteller bzw. dessen Produkthaftpflichtversicherer Regress zu nehmen.

Produkthaftung als zweite Spur der Straßenverkehrshaftung

Prof. Dr. Gerhard Wagner,
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Ökonomik,
Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin

I. Das System der Verkehrsunfallhaftung in Deutschland

Das deutsche Verkehrsunfallrecht steht auf zwei Säulen, der Gefährdungshaftung des Halters gemäß § 7 StVG sowie der Verschuldenshaftung des Fahrers gemäß § 18 StVG, § 823 BGB. Beides wird abgesichert durch eine obligatorische Haftpflichtversicherung, ohne deren Nachweis kein Auto zugelassen wird. Sie deckt Schadensersatzansprüche gegen den Halter wie auch gegen den Fahrer und gewährt dem Geschädigten einen Direktanspruch. Lässt sich der Unfallverursacher nicht ausfindig machen oder ist das Fahrzeug nicht versichert, hat der Geschädigte Ansprüche gegen einen Fonds. Im Hintergrund des Haftungsrechts für Verkehrsunfälle steht die Produkthaftung des Fahrzeugherstellers nach europäischem Recht gemäß der Richtlinie 85/374/EWG, transformiert im ProdHaftG, sowie nach autonomem deutschen Deliktsrecht (§ 823 BGB). In der Praxis spielt sie kaum eine Rolle, weil die große Mehrzahl der Schäden durch Fahrfehler oder Wartungsversäumnisse verursacht wird, für die der Fahrer und der Halter einzustehen haben.[1] Es ist die seltene Ausnahme, dass der Unfall durch ein im Sinne des Produkthaftungsrechts fehlerhaftes Kraftfahrzeug verursacht wurde.

Die Kombination aus verschuldensunabhängiger Halterhaftung, Pflichtversicherung und Direktanspruch hat eine gut geölte Entschädigungsmaschine hervorgebracht, an deren Betrieb Gerichte, Rechtsanwälte, Sachverständige, Reparaturwerkstätten, Autovermietungen und sonstige Leistungserbringer sowie die Versicherungswirtschaft mitwirken. Sie setzt jedes Jahr viele Milliarden um, die über Versicherungsprämien aufgebracht werden. Wenn man an diesem System irgendetwas kritisieren könnte, dann sicher nicht den unzureichenden Schutz des

1 *Wagner* AcP 217 (2017), 707 (709, 759).

Geschädigten, sondern allenfalls seine sehr hohen Kosten von zuletzt EUR 17 Milliarden im Jahr 2021.[2]

II. Herausforderung durch autonome Fahrzeuge

1. Herstellerhaftung für eine Welt mit (ausschließlich) autonomen Fahrzeugen

Was ändert sich an diesem System, wenn Fahrzeuge nicht mehr durch Menschen, sondern durch Algorithmen gesteuert werden? Das Haftungsrecht ist technologieneutral und gilt *mutatis mutandis* auch für autonome Fahrzeuge.[3] Trotzdem besteht Anlass, das Haftungssystem für Verkehrsunfälle im Lichte der technologischen Entwicklung zu überprüfen. Der Grund dafür ist einfach: Bei herkömmlichen Fahrzeugen verursachen die Nutzer den überwältigenden Teil der Unfälle in dem Sinne, dass sie auf Entscheidungen des Fahrers oder des Halters zurückzuführen sind. Den aktuellen technischen Zustand des Fahrzeugs bestimmt der Halter, während der Fahrer über Bewegung, Fahrtrichtung und Geschwindigkeit des Fahrzeugs entscheidet. Bei voll autonomen Fahrzeugen werden diese Aufgaben – Bestimmung der Bewegung, Richtung und Geschwindigkeit – von einem Algorithmus übernommen.[4] Der Fahrer hat »nichts mehr zu melden«, d.h. er kann das Verhalten des Fahrzeugs nicht beeinflussen und er darf es auch nicht, denn das wäre viel zu gefährlich. Der Algorithmus wiederum wird von dem Fahrzeughersteller entwickelt, möglicherweise unter Mithilfe von Zulieferern, und in den Verkehr gebracht. Aller Voraussicht nach wird der Hersteller eines autonomen Fahrzeugs auch nach dessen Inverkehrbringen die Kontrolle über den Algorithmus behalten und Weiterentwicklungen über Updates oder Upgrades an den Nutzer weitergeben. Soweit diese Aktualisierungen sicherheitsrelevant sind, wird der Nutzer sie nicht verhindern können und dürfen, sondern dazu verpflichtet sein, sie zu akzeptieren und beim Betrieb des Fahrzeugs zu nutzen. Eine primäre Verantwortlichkeit des Halters oder Fahrers ließe sich nur noch in Fällen begründen, in denen das voll autonome Fahrzeug missbraucht oder Sicherheitssysteme durch den Fahrer abgeschaltet oder manipuliert wurden. Schon wegen der dagegen vom Hersteller zu installierenden Sicherheitsmechanismen wird dies kaum vorkommen. Im Übrigen gilt bei Fehlverhalten des Nutzers die allgemeine Verschuldenshaftung gemäß § 823 BGB.

---

2 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Kfz-Versicherung: Beiträge, Leistungen, Anzahl der Risiken, im Internet unter https://www.gdv.de/gdv/medien/zahlen-und-daten/kfz-versicherung-beitraege-leistungen-und-anzahl-der-risiken (letzter Aufruf: 16.12.2022).

3 *Wagner* VersR 2020, 717 f.

4 Zum sog. Autonomierisiko eingehend *Teubner* AcP 218 (2018), 155 (163 ff.); *Zech*, Entscheidungen digitaler autonomer Systeme: Empfehlen sich Regelungen zu Verantwortung und Haftung?, Verhandlungen des 73. Deutschen Juristentags, Bd. I, 2020, S. A 37 ff.

Unter diesen Umständen spricht alles dafür, die Haftung für Verkehrsunfälle auf den Hersteller zu konzentrieren.[5] Die Nutzer, also Fahrer und Halter, sind beim Betrieb voll autonomer Fahrzeuge nur noch Statisten. Niemand würde auf die Idee kommen, die Passagiere eines Reisebusses für die Folgen eines Unfalls verantwortlich zu machen – genauso wenig sinnvoll erscheint es, die Haftung bei voll autonomen Fahrzeugen an den Halter oder Fahrer zu adressieren. Die Haftung muss vielmehr dasjenige Rechtssubjekt ins Visier nehmen, das durch sein eigenes Verhalten dazu in der Lage ist, Schäden zu vermeiden. Dies ist bei dieser Art von Fahrzeugen der Hersteller.

Die Haftung des Herstellers für Unfälle durch voll autonome Fahrzeuge sollte auch nicht erst im Regressweg realisiert werden. Da bei voll autonomen Fahrzeugen der Regress gegen den Hersteller nahezu flächendeckend stattzufinden hätte, wäre es besser, diesen direkt verantwortlich zu machen. In den – seltenen – Fällen der Mitverantwortlichkeit von Halter und/oder Fahrer könnte der Hersteller seinerseits Regress nehmen.

2. Beibehaltung des gegenwärtigen Systems in der Übergangsphase

Wie allgemein bekannt, gibt es bisher keine voll autonomen Fahrzeuge. Vielmehr sitzt hinter jedem Steuer noch ein Fahrer. Bei den sog. Fahrzeugen mit hoch- oder vollautomatisierten Fahrfunktionen iSd § 1a StVG muss der Fahrer jederzeit dazu in der Lage sein, das Steuer und die Kontrolle über das Fahrzeug zu übernehmen, § 1b StVG. Der Verkehr autonomer Fahrzeuge ohne Fahrer ist gemäß §§ 1d ff. StVG zwar zulässig, allerdings nur in behördlich genehmigten »festgelegten Betriebsbereichen«. In dieser Situation, die nach menschlichem Ermessen nur eine – vermutlich noch lange anhaltende – Übergangsstation ist, sollte das gegenwärtige System beibehalten werden, wofür sich auch der Deutsche Juristentag ausgesprochen hat.[6] Heute ist es noch so, dass für die große Masse der Verkehrsunfälle das Tandem aus Halter und Fahrer verantwortlich ist. Damit ist gemeint, dass diese Personen durch ihre Entscheidungen Häufigkeit und Schwere von Verkehrsunfällen bestimmen, nicht hingegen der Hersteller. Bisher spielen Fehler des Fahrzeugs für die Verursachung von Verkehrsunfällen keine Rolle. Unter diesen Umständen ist § 7 StVG, ergänzt um die Fahrerhaftung gemäß § 18 StVG, das richtige Haftungsregime.

Auch in der Übergangszeit, in der sich autonome Fahrzeuge bzw. Fahrzeuge mit autonomen Fahrfunktionen den Straßenraum mit herkömmlichen, von Menschen gesteuerten Fahrzeugen teilen, spricht nichts dafür, von dem hergebrachten Haftungssystem abzuweichen. Es bietet dem Geschädigten einen *One-Stop-Shop* für die Geltendmachung seiner Ansprüche. Unabhängig davon, ob der Unfall durch den Fahrer oder den digitalen »Autopiloten« verursacht worden ist, für die Regulierung

5 Eingehend *Wagner* VersR 2020, 717 (724 f.); aA *Sedlmaier/Bogataj* NJW 2022, 2953 Rn. 20 ff..

6 Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentags, Bonn 2022, Zivilrecht, These 12; https://djt.de/wp-content/uploads/2022/09/Beschluesse.pdf (Letzter Aufruf 23.10.2023).

ist immer das Versicherungsunternehmen zuständig, das für das Fahrzeug eine Haftpflichtpolice ausgestellt hat. Der Geschädigte muss folglich nicht aufklären, wie der Unfall zustande kam, um sodann den richtigen Anspruchsgegner auszuwählen. In einem System, in dem der Fahrer für Fahrfehler, der Halter für Wartungsfehler und der Hersteller für Produktfehler verantwortlich ist, wäre genau das jedoch erforderlich. Damit würde die Anspruchsdurchsetzung durch den Geschädigten wesentlich erschwert. Wenn es die umfassende Einstandspflicht des Halters für sämtliche Fahrzeugrisiken noch nicht gäbe, müsste sie jetzt eingeführt werden. Genau dies hat das Vereinigte Königreich mit dem Electric Vehicles Act getan.[7] Bei Fahrzeugen mit autonomen Fahrfunktionen hält das englische Recht also nicht mehr am hergebrachten System der Verschuldenshaftung für Verkehrsunfälle fest, sondern begründet direkt, ohne den »Umweg« über die zivilrechtliche Haftung von Halter und Fahrer, die Verantwortlichkeit der für das Fahrzeug abzuschließenden Versicherung. In Deutschland wird seit jeher auf rechtstechnisch anderem Weg dasselbe Ergebnis erzielt.

III. Reformbedarf

Das eben vorgetragene »solange«-Argument, dass an dem herkömmlichen System festgehalten werden sollte, bis sich autonome Kraftfahrzeuge mehr oder weniger flächendeckend durchgesetzt haben, bedeutet allerdings nicht, dass ihr allmähliches Aufkommen keinerlei Anpassungsbedarf im geltenden Recht auslöst. Die Haftung von Nutzern und Herstellern muss neu justiert werden, wenn auch die Produkthaftung einstweilen nur für den Regress der Haftpflichtversicherung des an dem Unfall beteiligten Kraftfahrzeugs relevant wird. Als Regressinstrument ist sie aber unverzichtbar, denn sie verhindert die Sozialisierung der durch Fehler von Kraftfahrzeugen mit autonomen Fahrfunktionen verursachten Schadenskosten zu Lasten des Kollektivs der Autofahrer und vermittelt den Herstellern solcher Fahrzeuge wirksame Anreize, deren Sicherheitsstandard (weiter) zu verbessern. Aus diesen Gründen ist ein Produkthaftungsrecht, das auch bei autonomen Fahrzeugen funktioniert, für die Vermeidung von Verkehrsunfällen von essentieller Bedeutung. Darüber hinaus bedürfen die herkömmlichen Haftungsgrundlagen für die Nutzer autonomer Fahrzeuge insoweit der Anpassung, als der Fahrer als Haftungssubjekt wegfällt.

IV. Aktuelle Reformvorhaben

Die zuständigen Gesetzgebungsorgane auf nationaler und europäischer Ebene haben die Herausforderung durch automatisierte und autonome Kraftfahrzeuge bereits

7 Automated and Electric Vehicles Act 2018, Ch. 18, Part 1, Section 2; dazu *Marson/Ferris/Dickinson*, The Automated and Electric Vehicles Act 2018 Part 1 and Beyond: A Critical Review, 20 Statute Law Review 1 (2019); *Wagner* VersR 2020, 717 (731 f.).

angenommen. Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zum autonomen Fahren 2021 klargestellt, dass das herkömmliche System der Halterhaftung auch für autonome Kraftfahrzeuge gilt – indem er an den §§ 7 ff. StVG nichts geändert hat.[8] Allerdings tritt an die Stelle des Fahrers die neu geschaffene Figur der »Technischen Aufsicht«.

Zur Herstellerhaftung hat die EU-Kommission am 28. September 2022 zwei Richtlinienentwürfe vorgestellt, von denen einer die bisherige Produkthaftungs-Richtlinie 85/374/EWG an das digitale Zeitalter anpassen soll,[9] während der andere der nationalen Verschuldenshaftung beweisrechtliche Sonderregeln für »KI-Systeme« implantieren will.[10] Insbesondere die neu gefasste Produkthaftungs-Richtlinie hätte, sollte sie verabschiedet werden, einen enormen Einfluss auf das Verkehrsunfallrecht, denn sie nimmt mit dem Hersteller diejenige Partei ins Visier, deren Einfluss und Kontrolle auf das Verhalten von Kraftfahrzeugen in Zukunft immer stärker werden wird.

V. Nutzerhaftung

1. Das Gesetz zum autonomen Fahren

a) Fahrerhaftung und Technische Aufsicht

Mit dem Gesetz zum autonomen Fahren hat der deutsche Gesetzgeber die Rechtsgrundlagen für die Integration autonomer Kraftfahrzeuge in den Straßenverkehr geschaffen. Die §§ 1d ff. StVG enthalten umfangreiche Sicherheitsvorschriften, die vor allem an die Hersteller dieser Fahrzeuge adressiert sind (§ 1f Abs. 3 StVG). Da deren Einfluss auf und Kontrolle über das Fahrzeug deutlich größer wird, ist dieser Schritt im Interesse der Präventionswirkung der Haftung zu begrüßen.

Bei voll autonomen Fahrzeugen gibt es keinen Fahrer mehr, sondern nur noch Passagiere. Allerdings kreiert das Gesetz eine neue Rolle beim Betrieb autonomer Fahrzeuge, nämlich diejenige der Technischen Aufsicht. Die Technische Aufsicht ist gewissermaßen die Minderform oder das Rudiment eines Fahrers. Sie ist eine natürliche Person (§ 1d Abs. 3 StVG), der gemäß § 1f Abs. 2 StVG die Aufgabe obliegt, im Notfall einzugreifen und die Kontrolle über das Fahrzeug zu übernehmen. Der Fahrerhaftung gemäß § 18 StVG unterliegt die Technische Aufsicht nicht. Die Bundesregierung hat eine Anregung des Bundesrates, die Technische Aufsicht in den Geltungsbereich von § 18 StVG einzubeziehen und gleich einem Fahrer aus vermutetem

8 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Pflichtversicherungsgesetzes – Gesetz zum autonomen Fahren, v. 12.7.2021, BGBl. I, 3108; dazu BT-Drucks. 19/27439 S. 25 ff.

9 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haftung für fehlerhafte Produkte, COM(2022) 495 final (im Folgenden: Richtlinienvorschlag Produkthaftung).

10 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz (Richtlinie über KI-Haftung), COM(2022) 496 final (im Folgenden: Richtlinienvorschlag KI-Haftung); dazu *Wagner* JZ 2023, 123.

Verschulden haften zu lassen, nicht aufgenommen.[11] Die Haftung der Technischen Aufsicht kann sich somit nur aus § 823 BGB ergeben. Der Bundesrat argumentierte zur Begründung seiner Forderung nach Einbeziehung der Technischen Aufsicht in § 18 StVG vor allem mit der Systemgerechtigkeit.[12] Aber was ist systemgerecht?

Von § 18 StVG unterscheidet sich die allgemeine Deliktshaftung vor allem dadurch, dass der Geschädigte das Verschulden – die Pflichtverletzung – nachweisen muss, während die Beweislast bei § 18 StVG den Beklagten trifft. In der Praxis hat dies zur Folge, dass der Geschädigte im Rahmen des § 18 StVG lediglich nachweisen muss, dass der Beklagte das gegnerische Fahrzeug im Unfallzeitpunkt gesteuert hat.[13] Da die Sorgfaltspflichten im Straßenverkehr primär darin bestehen, die Verkehrsregeln der StVO einzuhalten, muss der beklagte Fahrer nachweisen, dass er sich in diesem Sinne verkehrsgerecht verhalten hat. Im Gegensatz zu einem Fahrer hat die Technische Aufsicht nun aber gerade nicht zu gewährleisten, dass das autonome Fahrzeug die Verkehrsregeln einhält. Im Gegenteil, die Technische Aufsicht darf und soll sich zurückhalten und nur in Notfällen eingreifen. Dann aber ist es ungereimt, ihr die volle Verantwortung für das Verhalten des Fahrzeugs zuzuweisen, wenn auch nur im Rahmen des Beweisrechts. Wichtig ist, dass sie in die vom Halter abzuschließende Haftpflichtversicherung für das Fahrzeug einbezogen ist. Eine Änderung des PflVG trägt dem Rechnung.[14]

Allerdings stellt sich bei Unfällen mit autonomen Kraftfahrzeugen das Problem, dass der Geschädigte nicht wissen und ohne Weiteres auch nicht aufklären kann, ob das gegnerische Fahrzeug im Unfallzeitpunkt von seinem Autopiloten gesteuert wurde oder ob – gleichsam in letzter Sekunde – die Technische Aufsicht gehandelt hat. Ohne dieses Wissen ist es dem Geschädigten nicht möglich, eine Pflichtverletzung der Technischen Aufsicht im Rahmen des § 823 BGB nachzuweisen. Indem § 1f Abs. 7 StVG dem Geschädigten einen Anspruch auf Zugang zu den Datenaufzeichnungen des Fahrzeugs gewährt, wird dieses Problem gelöst. Die Forderung des Bundesrates, der Geschädigte müsse Anspruch darauf haben, auch den Namen der Technischen Aufsicht zu erfahren, ist berechtigt; die Abwehrhaltung der Bundesregierung insoweit unverständlich.[15]

b) Halterhaftung und Hackereingriffe

Die Halterhaftung gemäß §§ 7 ff. StVG wird nach dem Gesetz zum autonomen Fahren auch für diese Fahrzeuge beibehalten,[16] was aus den oben genannten Gründen

11 BT-Drucks. 19/28178, S. 10 f., 24 f.

12 BT-Drucks. 19/28178, S. 10 f.

13 *Heß* in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, § 18 Rn. 3, 8; *Kaufmann* in: Geigel, Der Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, Kap. 25 Rn. 320; *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, § 18 StVG Rn. 4.

14 § 1 S. 2 PflVG idF des Art. 2 Gesetz zum autonomen Fahren, BGBl. I 2021, 3108 (3114).

15 BT-Drucks. 19/28178, S. 6, 22.

16 BT-Drucks. 19/27439, S. 31 – die Beibehaltung der Halterhaftung ergibt sich implizit aus der in § 8 StVG eingefügten Rückausnahme zu langsam fahrenden Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion.

zu begrüßen ist.[17] Eine Schutzlücke vermutet der Bundesrat bei Hackerangriffen und fordert, den Halter auch insoweit in die Pflicht zu nehmen.[18] Die Lücke muss allerdings erst dadurch geschaffen werden, dass die Entlastung des Halters bei sog. Schwarzfahrten gemäß § 7 Abs. 3 StVG auf Hackerangriffe erstreckt wird. Dies wiederum kommt von vornherein nur in Betracht, wenn der Hacker das Fahrzeug eigenmächtig in Betrieb nimmt, also gleichsam entwendet, nicht aber, wenn er das Verhalten des Fahrzeugs während des autorisierten Betriebs manipuliert.[19] Schließlich zweifelt auch niemand an der Halterhaftung, wenn ein konventionelles Fahrzeug, etwa im Rahmen eines Werkstattbesuchs, manipuliert wird, sodass anschließend, während des autorisierten Betriebs, ein Unfall passiert.

Digital ins Werk gesetzte »Entführungen« autonomer Fahrzeuge mögen vorkommen, doch stellt sich die Frage, ob sie tatsächlich anders behandelt werden sollten als die entsprechenden Fälle bei konventionellen Fahrzeugen. Sie ist zu verneinen. Soweit der Halter die Entwendung durch den Hacker fahrlässig ermöglicht hat, ist seine Haftung gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 StVG gegeben.[20] Soweit der Hersteller den Hackerangriff durch unzureichende Sicherheitsmaßnahmen ermöglicht hat, muss er für den Unfall geradestehen, was durch die Neufassung der Produkthaftungs-Richtlinie klargestellt würde.[21]

Ist beides nicht der Fall, steht der Geschädigte nicht besser oder schlechter als bei konventionellen Autos. Einzuräumen ist allerdings, dass der Unfall mit einem durch Hacking in Betrieb genommenen autonomen Fahrzeug weiterhin dem Straßenverkehr als Gesamtsystem zuzurechnen ist. Dies spricht dafür, die Einstandspflicht des Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen gemäß § 12 PflVG auf diesen Fall zu erstrecken, wie dies der Bundesrat gefordert hat.[22]

2. Die Richtlinie über KI-Haftung

Der von der EU-Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag KI-Haftung verweist hinsichtlich seines Anwendungsbereichs auf die ebenfalls noch im Entwurfsstadium befindliche Verordnung über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz.[23] Die weite Definition von Künstlicher Intelligenz in Art. 3 Abs. 1 Entwurf KI-VO erfasst

17 Vgl. oben, II. 2.

18 BT-Drucks. 19/28178, S. 11 f.; zur Gegenäußerung der Bundesregierung aaO, S. 25.

19 Vgl. nur *Heß* in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, § 7 Rn. 24; *Kaufmann* in: Geigel, Der Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, Kap. 25 Rn. 220, 225; *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, § 7 StVG Rn. 52.

20 *Heß* in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, § 7 Rn. 25; *Kaufmann* in: Geigel, Der Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, Kap. 25 Rn. 235 ff.; *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, § 7 StVG Rn. 53.

21 Dazu sogleich, unter VI.

22 BT-Drucks. 19/28178, S. 12.

23 Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung Harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz, COM(2021) 206 final (im Folgenden: KI-VO).

umstandslos autonome Fahrzeuge, die zudem als Hochrisiko-KI-Systeme im Sinne dieser Verordnung zu klassifizieren sind.

Während der Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments zur KI-Haftung aus dem Jahr 2020[24] die Betreiber hochriskanter KI-Systeme einer Gefährdungshaftung unterwerfen wollte, enthält der Richtlinienvorschlag der Kommission keinen Haftungstatbestand. Der Abschied der Kommission von der Betreiber-Gefährdungshaftung ist zu begrüßen, denn die Verschärfung der Verantwortlichkeit des Nutzers digitaler Systeme führt das Haftungsrecht in die falsche Richtung.[25]

Inhaltlich beschränkt sich der Richtlinienvorschlag zur KI-Haftung KI-Haftung auf die Gewährung eines Anspruchs auf Zugang zu Beweismitteln (Art. 3 Abs. 1–4) und eine an die Nichterfüllung dieses Anspruchs geknüpfte Verschuldensvermutung (Art. 3 Abs. 5).[26] Hinzu kommt eine Kausalitätsvermutung, die die Feststellung einer Pflichtverletzung voraussetzt und auf den Kausalzusammenhang zwischen dieser und dem Output des KI-Systems bezogen ist (Art. 4). Die Bedeutung dieser Regelungen für das autonome Fahren ist sehr gering. Das Recht auf Zugang zu Beweismitteln und die beiden Vermutungen könnten auch bei Verkehrsunfällen mit autonomen Fahrzeugen eine Rolle spielen, doch sind sie für die Inanspruchnahme der Verantwortlichen entweder überflüssig oder redundant, jedenfalls aus der Perspektive des deutschen Rechts. Soweit der Richtlinienvorschlag nämlich den Offenlegungsanspruch und die Vermutungsregeln an den Nutzer von KI-Systemen adressiert, was in abgeschwächter Form der Fall ist (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 3 und 6 Entwurf), ist damit der Fahrzeughalter gemeint, wie sich aus dem Verweis in Art. 2 Nr. 4 Richtlinienentwurf KI-Haftung auf Art. 3 Abs. 4 der KI-VO ergibt. Insoweit ist der Geschädigte jedoch gar nicht auf die Verschuldenshaftung gemäß § 823 BGB angewiesen, sondern kann den Halter gemäß § 7 StVG ohne Rücksicht auf Verschulden in Anspruch nehmen, ohne dass er dafür irgendwelcher Informationen oder Vermutungsregeln bedürfte, mit denen sich die Unfallumstände aufklären, die Pflichtverletzung begründen und deren Kausalität für den »Output« des autonomen Fahrsystems feststellen ließe.[27]

Neben dem Nutzer nimmt der Richtlinienvorschlag KI-Haftung auch die Anbieter von KI-Systemen in den Blick, wobei unter Anbieter gemäß Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs, Art. 3 Abs. 2 KI-VO der Hersteller des KI-Systems zu verstehen ist. Obwohl der Herstellerhaftung bei autonomen Fahrzeugen besonderes Gewicht zukommt, bewirkt die Richtlinie über KI-Haftung insoweit nichts, weil der Entwurf

24 Europäisches Parlament, Regelung der zivilrechtlichen Haftung bei künstlicher Intelligenz vom 20.10.2020, P9_TA-PROV(2020)0276; dazu der Bericht mit Empfehlungen an die Kommission für eine Regelung der zivilrechtlichen Haftung beim Einsatz künstlicher Intelligenz, Berichterstatter Axel Voss, v. 5.10.2020, A9–0178/2020; eingehend dazu *Wagner* ZEuP 2021, 545; *Zech*, in: Verhandlungen des 73. Deutschen Juristentages Bonn 2022, Ergänzungsband zu den Gutachten, S. A 117.

25 Vgl. oben, II. 1.

26 Eingehend zur Richtlinie *Wagner* JZ 2023, 123.

27 Zur Mechanik der Kausalitätsvermutung ausführlich *Wagner* JZ 2023, 123 (125 f.).

zur Reform der Produkthaftungs-Richtlinie seinerseits einen Anspruch auf Zugang zu Beweismitteln sowie Regelungen über Fehler- und Kausalitätsvermutungen enthält, die denjenigen der Art. 3, 4 der Richtlinie über KI-Haftung entsprechen.[28] Rechtstechnisch sind zwar beide Richtlinien nebeneinander anwendbar (Art. 1 Abs. 3 lit. b) Richtlinienentwurf KI-Haftung), aber für die Praxis bleibt dies folgenlos. Die praktische Bedeutung der Richtlinie über KI-Haftung für die Herstellerhaftung liegt ausschließlich in den Bereichen reiner Vermögensschäden und Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Der Schutzbereich des Verkehrsunfallrechts erstreckt sich jedoch nicht auf reine Vermögensinteressen[29] und schon gar nicht auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht.

Vor diesem Hintergrund ist die Schlussfolgerung unausweichlich: Die Richtlinie über KI-Haftung wird im deutschen Verkehrsunfallrecht keine Rolle spielen.

VI. Herstellerhaftung

1. Zentralstellung des Herstellers als Haftungssubjekt

Die Herstellerhaftung für autonome digitale Systeme ist von entscheidender Bedeutung, weil der Hersteller diejenige Instanz ist, die das System programmiert, in den Verkehr bringt und auch noch danach (post market) in gewissem Umfang unter Kontrolle behält.[30] Diese Person ist es, die das Haftungsrecht erreichen muss, um wirksame Anreize zur Vermeidung von Unfällen durch sichere Konstruktion des Fahrzeugs, sorgfältige Herstellung, angemessene Instruktion des Nutzers und pflichtgemäße Beobachtung der Produkte im Feld zu generieren. Die haftungsrechtlichen Impulse müssen über die Zeit wirken und damit auch den Anreiz generieren, das Produkt besser zu machen, also seine Sicherheitseigenschaften fortzuentwickeln.

2. Reform der Produkthaftungs-Richtlinie

Das auf der Richtlinie 85/374/EWG beruhende ProdHaftG trägt diesen Maßgaben insoweit Rechnung, als es den Endhersteller ins Visier nimmt, der die Sicherheit des Gesamtprodukts, wie es schließlich in den Verkehr gebracht wird, zu verantworten hat (Art. 3 Abs. 1 RL, § 4 Abs. 1 ProdHaftG). Zusätzlich haftet der Teilhersteller, der lediglich eine Komponente zu dem Endprodukt beigesteuert hat, für Fehler seines Teilprodukts. Hat der Hersteller seinen Sitz außerhalb der EU, haftet auch der Importeur, lassen sich weder der Hersteller noch der Importeur ausmachen, trifft die Haftung den Händler (Art. 3 Abs. 2, 3 RL, § 4 Abs. 2, 3 ProdHaftG).

Das Haftungssystem der Richtlinie 85/374/EWG hat die deliktische Produkthaftung gemäß § 823 BGB an den Rand gedrängt, seitdem mit dem Zweiten

28 Dazu unten, VI.; sowie *Spindler* CR 2022, 689 Rn. 47 ff.; *Wagner* JZ 2023, 1 (9 f.).

29 BGH NJW 2005, 2923 (2924); NJW 2015, 1174 Rn. 13 f. mit Bespr. *Picker* NJW 2015, 2304 = JZ 2015, 680 mit Bespr. *Wagner*.

30 Vgl. oben, II. 1.

Schadensersatzrechtsänderungsgesetz von 2002 der Immaterialschadensersatz auch für die Haftung nach dem ProdHaftG zur Verfügung gestellt worden ist.[31] Seine Anpassung an das digitale Zeitalter ist allerdings geboten, und sie wird durch den Richtlinienentwurf Produkthaftung in sehr gelungener Weise verwirklicht.[32] Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf diejenigen Neuerungen, die für autonome Kraftfahrzeuge besonders relevant sind. Im Vordergrund stehen der sachliche Anwendungsbereich der harmonisierten Produkthaftung, das Kraftfahrzeug als Schutzgut sowie der Fehlerbegriff.

3. Geltungsbereich der Produkthaftung

Nach der aktuellen Fassung der Richtlinie 85/374/EWG gilt sie nur für bewegliche Sachen iSd Art. 2. Dazu zählen selbstverständlich auch Kraftfahrzeuge, möglicherweise aber nicht Software. Bisher ist die Literatur nahezu einhellig davon ausgegangen, dass jedenfalls sog. embedded Software, die zusammen mit einer beweglichen Sache, wie eben einem Kraftfahrzeug, in den Verkehr gebracht wird, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.[33] Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Krone* aus dem Jahr 2021 hat diese Auffassung ins Wanken gebracht. Mit Blick auf einen fehlerhaften Gesundheitstipp in einer Zeitung differenzierte der Gerichtshof zwischen dem Informationsträger, also dem Papier, das zweifellos eine bewegliche Sache darstellt, und der Information selbst, dem Gesundheitstipp, die nicht zu den körperlichen Gegenständen zähle.[34] Übertragen auf autonome Fahrzeuge bedeutete dies, dass die Steuerungssoftware von der Produkthaftungs-Richtlinie nicht erfasst sein könnte. Damit würde der Haftung des Softwareunternehmens als Teilhersteller, möglicherweise sogar der Haftung des Endherstellers mit Blick auf Fehler der Software die Grundlage entzogen. Diese Schlussfolgerungen sind zwar im Ergebnis nicht überzeugend, doch die Begründungslast für die Einbeziehung von Software in den Anwendungsbereich von Art. 2 Richtlinie 85/374/EWG ist durch die Entscheidung des Gerichtshofs erschwert geworden.

Die vorgeschlagene Neufassung der Richtlinie räumt mit diesen Unsicherheiten auf und bezieht Software jeder Art in den Produktbegriff ein (Art. 4 Abs. 1 Richtlinienentwurf).[35] Doch damit bleibt der Vorschlag nicht stehen, sondern erstreckt die Produkthaftung auch auf produktbezogene Dienstleistungen digitaler Natur. Sofern die digitale Dienstleistung unter Kontrolle des Herstellers in das Projekt integriert

---

31 *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, Einl. ProdHaftG Rn. 24: vgl. auch *Wagner* NJW 2002, 2049 (2053 ff.).

32 Im Einzelnen *Wagner* JZ 2023, 1.

33 *Wagner* AcP 217 (2017), 707 (714 ff.); *ders.* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 2 ProdHaftG Rn. 6, 21; *Oechsler* in: Staudinger, 2021, § 2 ProdHaftG Rn. 64; *Günther,* Produkthaftung für Informationsgüter, 2001, S. 189 f.

34 EuGH, 10.6.2021, C-65/20 (*VI ./. Krone Verlag*), Rn. 29 ff. = NJW 2021, 2015 m. Anm. *Finkelmeier*; eingehend dazu *Wagner* in: Lohsse/Schulze/Staudenmayer, Smart Products, 2022, 157 (171 ff.).

35 Dazu *Wagner* JZ 2023, 1 (4 f.).

oder mit diesem verbunden wird, gilt sie als »Komponente« des Endprodukts (Art. 4 Abs. 3), mit der Folge, dass nicht nur der Endhersteller für Fehler des verbundenen Diensts haftet, sondern darüber hinaus auch der Dienstleister als Komponenten- bzw. Teilprodukthersteller (Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 2).[36] Zu den digitalen Dienstleistungen in diesem Sinne gehören auch Daten. Folgerichtig soll der Hersteller eines Navigationsgeräts für Fehler des aufgespielten Kartenmaterials haften.[37] Bei einem autonomen Fahrzeug träfe die Haftung beispielsweise auch diejenigen Unternehmen, die dem in Betrieb befindlichen Fahrzeug Verkehrs- oder Geodaten zuführen. Damit werden weitere Akteure, die Einfluss auf die Sicherheit autonomer Fahrzeuge nehmen können, in die Haftungsandrohung einbezogen. Mit Blick auf die dadurch generierten Anreize zu verantwortungsvollem Handeln ist dies zu begrüßen.

4. Das Kfz als Schutzobjekt

Auf der anderen Seite eines gedachten Verkehrsunfalls unter Beteiligung autonomer Fahrzeuge ist der Geschädigte mit seinem Fahrzeug in den Blick zu nehmen. Bisher ist der Schutzbereich der Produkthaftung auf Verletzungen der klassischen Rechtsgüter Leben, Körper, Gesundheit und Eigentum und bei Letzterem auf privat genutzte Sachen beschränkt (Art. 9 RL 85/374/EWG). Die Kommission will den bisher geltenden Selbstbehalt von EUR 500 bei Sachbeschädigungen fallen lassen, an der Beschränkung auf privat genutzte Sachen jedoch im Wesentlichen festhalten (Art. 4 Abs. 6 Richtlinienentwurf). Gewerblich genutzte Fahrzeuge blieben also weiterhin außerhalb des Schutzbereichs der unionsrechtlichen Produkthaftung. Im Verkehrsunfallrecht hätte dies zur Folge, dass der Hersteller eines fehlerhaften autonomen Fahrzeugs für den Sachschaden des Unfallgegners aufzukommen hat, wenn es sich um einen privat genutzten Pkw handelt, nicht aber bei Unfällen mit einem gewerblich genutzten Lieferwagen. Die Kommission hat es an dieser Stelle leider versäumt, die verbraucherschutzrechtlichen Wurzeln der Produkthaftungs-Richtlinie endgültig abzustreifen und den Schutzbereich in sachlich überzeugender Weise zu definieren, also ohne die willkürliche Unterscheidung zwischen privat und beruflich genutzten Sachen.[38] Dafür gibt es keine Rechtfertigung, zumal die Schutzlücke durch das nationale Produkthaftungsrecht ausgefüllt werden müsste und ausgefüllt werden würde. Die Einheit des Produkthaftungsrechts wird so untergraben.

5. Fehlerbegriff

Der in Art. 6 RL 85/374/EWG normierte Fehlerbegriff der Produkthaftung kommt einer verklausulierten Fahrlässigkeitsprüfung gleich. Nach der Rechtsprechung des BGH ist der Fehlerbegriff des ProdHaftG mit demjenigen des § 823 Abs. 1 BGB im

36 Richtlinienvorschlag Produkthaftung, ErwGr 15; *Wagner* JZ 2023, 1 (5).
37 Richtlinienvorschlag Produkthaftung, ErwGr 15.
38 *Wagner* JZ 2023, 1 (7).

Kern identisch.[39] Maßgebend ist in beiden Fällen, welche Sicherheitsmaßnahmen im Zeitpunkt ex ante, also bei Inverkehrbringen des konkret schadensursächlichen Produkts, einem vernünftigen Hersteller in der Lage des Beklagten möglich und zumutbar waren.[40]

Art. 6 Abs. 1 Richtlinienvorschlag Produkthaftung erweitert den für die Fehlerbeurteilung maßgeblichen Kriterienkatalog, um damit den Anforderungen gerecht zu werden, die spezifisch an Digitalprodukte zu stellen sind. So spielt gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. c) die Fähigkeit des Produkts, nach Inverkehrbringen weiter zu lernen, bei der Fehlerbeurteilung eine Rolle. Art. 6 Abs. 1 lit. d) spricht aus, was auch schon nach bisherigem Recht galt,[41] dass nämlich auch das Zusammenwirken des Produkts mit anderen Produkten zu berücksichtigen ist. Art. 6 Abs. 1 lit. f) stellt ausdrücklich klar, dass der Hersteller auch die Cybersicherheit gewährleisten muss, sodass ein Digitalprodukt fehlerhaft ist, wenn es nicht die gebotene Sicherheit gegenüber Hackerangriffen bietet.[42]

Besonders bedeutsam ist die Dynamisierung des Fehlerbegriffs über den Zeitpunkt des Inverkehrbringens hinaus.[43] Bisher ist für die Fehlerbeurteilung das Inverkehrbringen und damit das sog. Werktorprinzip maßgebend, also der Moment, in dem das Produkt die Herstellungsphase verlassen hat und vom Hersteller in den Vertrieb gegeben wird.[44] Digitalprodukte unterliegen dem Zugriff des Herstellers regelmäßig noch nach ihrem Inverkehrbringen. Insbesondere ist es möglich und auch üblich, die in dem Produkt enthaltene Software nachträglich zu modifizieren, durch sog. Updates oder Upgrades. Dem trägt der Richtlinienvorschlag Rechnung, indem Art. 6 Abs. 1 lit. e) für die Fehlerbeurteilung ausdrücklich auf den Zeitpunkt abstellt, »ab dem das Produkt nicht mehr unter der Kontrolle des Herstellers steht«. Das sollte richtigerweise aber nur insoweit gelten, als es um die Sicherheitseigenschaften des letzten Updates oder Upgrades geht, nicht aber für das Produkt insgesamt. Die unveränderte Hardware ist also weiter an dem Maßstab zu messen, der im Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens relevant war. Diese Rechtslage wird durch Art. 10 Abs. 2 lit. b) bestätigt, der eine Entlastung des Herstellers mit Rücksicht auf die Fehlerfreiheit des Produkts im Zeitpunkt des Inverkehrbringens *nur* dann ausschließt, wenn der Produktfehler auf Software Updates oder -Upgrades beruht.[45]

---

39 BGHZ 181, 253 Rn. 12 = NJW 2009, 2952 = VersR 2009, 1125 – Airbags; BGHZ 200, 242 Rn. 8 = NJW 2014, 2106 = VersR 2014, 593 – Strom; *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 3 ProdHaftG Rn. 3.

40 *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 823 Rn. 952 f., § 3 ProdHaftG Rn. 6 f.

41 So zu § 823 Abs. 1 BGB BGHZ 99, 167 (172 ff.) = NJW 1987, 1009; *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 823 Rn. 979.

42 Dazu eingehend *Wagner* AcP 217 (2017), 707 (727 f.).

43 *Wagner* JZ 2023, 1 (6).

44 *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 1 ProdHaftG Rn. 24 ff.; *Oechsler* in: Staudinger, 2021, § 1 ProdHaftG Rn. 50 ff; *Seibl* in: BeckOGK, 01.10.2022, § 1 ProdHaftG Rn. 75.

45 Eingehend *Wagner* JZ 2023, 1 (6 f.).

Entsprechende Grundsätze gelten für verbundene Dienstleistungen, bei denen gemäß Art. 10 Abs. 2 lit. a) Richtlinienvorschlag keine Entlastung eintritt, wenn der Fehler des Produkts auf einer verbundenen Dienstleistung beruht, die der Kontrolle des Herstellers unterliegt. Diese Vorschrift nimmt nicht den Anbieter der digitalen Dienstleistung selbst ins Visier, denn dieser haftet gemäß Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 2 Richtlinienvorschlag als Komponentenhersteller ohnehin für Fehler seiner Dienstleistung, die im Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens vorliegen. Vielmehr geht es bei Art. 10 Abs. 2 lit. a) um die Haftung des Endherstellers, der ein Digitalprodukt in den Verkehr bringt, in das nachträglich mit seiner Zustimmung digitale Dienste integriert oder mit dem digitale Dienste verbunden werden (Art. 4 Abs. 5).[46] Der Endhersteller kann sich also nicht entlasten, wenn das Produkt im Zeitpunkt seines Inverkehrbringens fehlerfrei war, jedoch danach durch mit ihm verbundene digitale Dienste fehlerhaft geworden ist.

Es bleibt die Frage, ob darüber hinaus eine deliktsrechtliche Pflicht besteht, sicherheitsrelevante Updates und Upgrades zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen. Die bisherige Produkthaftungs-Richtlinie 85/374/EWG statuiert überhaupt keine Produktbeobachtungspflichten des Herstellers *post market*.[47] Vertragsrechtlich besteht eine solche Pflicht zu »Aktualisierungen« gemäß Art. 7 lit. d), Art. 8 Abs. 2 Richtlinie 2019/770 über die Bereitstellung digitaler Inhalte,[48] § 327f BGB. Nunmehr begründet Art. 10 Abs. 2 lit. c) Richtlinienvorschlag eine haftungsbewehrte Verpflichtung zur Vornahme solcher digitaler »Nachbesserungsarbeiten« an Produkten, die sich bereits im Feld befinden. Die Haftungsbefreiung nach Art. 10 Abs. 1 lit. c) für den Fall, dass der schadensursächliche Fehler zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens »wahrscheinlich noch nicht bestanden hat«, steht nämlich gemäß Art. 10 Abs. 2 lit. c) Richtlinienvorschlag nicht zur Verfügung, wenn der Fehler auf dem »Fehlen von Software-Updates oder -Upgrades, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit erforderlich sind«, beruht. Sofern die Gewährleistung von Produktsicherheit dies gebietet, besteht also eine produkthaftungsrechtliche Verpflichtung des Herstellers zu Updates und Upgrades nach dem Inverkehrbringen des Produkts.[49]

Die Bedeutung dieser Neuausrichtung des Fehlerbegriffs für das autonome Fahren kann kaum unterschätzt werden. Die vorgeschlagenen Regelungen werden dazu führen, dass ein erheblicher Teil der durch autonome Fahrzeuge verursachten Unfallkosten dem Hersteller zuzurechnen ist.

6. Beweisrecht

Gemäß Art. 4 Richtlinie 85/374/EWG trägt der Geschädigte die Beweislast für die drei zentralen Haftungsvoraussetzungen, also Produktfehler, Rechtsgutsverletzung

46 Richtlinienvorschlag Produkthaftung, ErwGr 37.

47 *Wagner* in: MünchKommBGB, 8. Aufl. 2020, § 1 ProdHaftG Rn. 62; *Oechsler* in: Staudinger, 2021, § 1 ProdHaftG Rn. 117.

48 ABl. L 136, 1.

49 *Wagner* JZ 2023, 1 (6 f.).

(Schaden) und Kausalität. Die Beweislast für den Fehler ist schon bei konventionellen Produkten ein Problem, weil der Geschädigte keinen Einblick in die Entwicklungs- und Herstellungsprozesse hat. Bei digitalen Produkten werden sich diese Schwierigkeiten wesentlich verstärken[50] – wie soll der Geschädigte beurteilen, ob der Algorithmus eines autonomen Fahrzeugs fehlerhaft ist, und in einem Rechtsstreit ggf. entsprechend vortragen? Der Richtlinienvorschlag behält in seinem Art. 9 Abs. 1 die Allokation der Beweislast zum Geschädigten bei, mildert diese jedoch durch flankierende Regelungen wesentlich ab.[51] Art. 8 Richtlinienvorschlag gewährt dem Geschädigten einen Anspruch auf Offenlegung von Beweismitteln, wenn er Tatsachen behaupten und beweisen kann, welche das Bestehen eines Schadensersatzanspruchs plausibel erscheinen lassen. Die berechtigten Geheimhaltungsinteressen des Herstellers sind ggf. durch geeignete Schutzmaßnahmen, die das Gericht anordnen kann, zu wahren. Diese Regelung ist überfällig und in ihrer Ausgestaltung angemessen; die reflexhaft einsetzenden Warnungen vor einer *discovery* nach U.S.-amerikanischem Muster sind unbegründet.[52] Kommt der Hersteller der Verpflichtung zur Offenlegung von Beweismitteln nicht nach, wird die Fehlerhaftigkeit des Produkts gemäß Art. 9 Abs. 2 lit. a) vermutet. Dasselbe gilt, wenn das Produkt gegen verbindliche Vorschriften des Produktsicherheitsrechts verstößt (Art. 9 Abs. 2 lit. b)) oder – bei digitalen Produkten von besonderer Bedeutung – wenn der Schaden durch »eine offensichtliche Funktionsstörung des Produkts bei normaler Verwendung« verursacht wurde (Art. 9 Abs. 2 lit. c)).

VII. Fazit

Bis die Technik so weit ist, dass der Verkehr ausschließlich mit autonomen Fahrzeugen bestritten wird, ist an dem gewohnten System der Halter-Gefährdungshaftung mit Pflichtversicherung festzuhalten. Beim gegenwärtigen Stand der technischen Entwicklung kommt es darauf an, den Regress der Haftpflichtversicherung gegen die Hersteller teil- oder vollständig autonomer Fahrzeuge zu gewährleisten. Die Digitalisierung des Autofahrens führt zu einer Marginalisierung des Produktnutzers und zu einer verstärkten Kontrolle des Herstellers. Die haftungsrechtliche Konsequenz daraus muss sein, die Verantwortlichkeit des Herstellers zu stärken. Die EU-Kommission ist mit der groß angelegten Reform der Produkthaftungs-Richtlinie auf gutem Wege zu diesem Ziel.

50 *Wagner* VersR 2020, 717 (735).
51 Dazu *Wagner* JZ 2023, 1 (9).
52 *Spindler* CR 2022, 689 Rn. 47, 51; *Klindt* BB 49/2022, S. I.

Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden Angemessener Interessenausgleich oder Überkompensation des Geschädigten?

Prof. Dr. Dirk Looschelders,
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung sowie Privatversicherungsrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

I. Rechtliche Grundlagen

1. Grundsatz der Naturalrestitution

Der Ersatz von Reparaturkosten bei Haftpflichtschäden aufgrund von Verkehrsunfällen hat in der Praxis sehr große Bedeutung. Es gibt hierzu inzwischen freilich eine kaum noch überschaubare Kasuistik. Ausgangspunkt ist nach § 249 BGB der Grundsatz der Naturalrestitution. § 249 Abs. 1 BGB verpflichtet den Ersatzpflichtigen bekanntlich zur Herstellung des Zustands, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre. Ist wegen der Verletzung einer Person oder der Beschädigung einer Sache Schadensersatz zu leisten, so kann der Geschädigte nach § 249 Abs. 2 S. 1 BGB statt der Herstellung den dazu erforderlichen Geldbetrag verlangen. Dem Geschädigten steht insoweit also eine Ersetzungsbefugnis zu.[1]

Nach Rechtsprechung und h.M. in der Literatur stehen dem Geschädigten für die Naturalrestitution im Allgemeinen zwei Wege zur Verfügung: die Reparatur der beschädigten Sache oder die Ersatzbeschaffung.[2] Die Ersatzbeschaffung ist allerdings

---

1 BGH v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73, BGHZ 63, 182 (184); MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 357; BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 249 Rn. 113.

2 BGH v. 5.2.2013 – VI ZR 363/11, VersR 2013, 471 Rn. 471 Rn. 11; Grüneberg/*Grüneberg*, BGB, 82. Aufl. 2023, § 249 Rn. 21; BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 63 ff., 74; Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 249 Rn. 187; Soergel/*Ekkenga/Kuntz*, BGB, 13. Aufl. 2014, § 249 Rn. 6; *Ahrens/Spickhoff*, Deliktsrecht, 2022, § 44 Rn. 19; krit. *Haug* VersR 2000, 1329 ff.

nur möglich, wenn eine gleichartige und gleichwertige Ersatzsache beschafft werden kann.[3] Die Rechtsprechung ist dabei indes gerade bei Kraftfahrzeugen sehr großzügig. So kommt eine Ersatzbeschaffung nicht nur bei neuen oder neuwertigen Fahrzeugen, sondern auch bei Gebrauchtwagen in Betracht.[4] Gebrauchtwagen sind zwar im Allgemeinen weder vertretbare Sachen noch Gattungssachen; die Beschaffung eines gleichartigen und gleichwertigen anderen Fahrzeugs entspricht aber dem Ziel der Naturalrestitution, den Geschädigten (möglichst) so zu stellen, wie er ohne das schädigende Ereignis stünde.[5] Hinzu kommt, dass auf dem Gebrauchtwagenmarkt für fast jedes zerstörte Fahrzeug ein gleichartiges und gleichwertiges Fahrzeug zur Verfügung steht.[6] Eine Ausnahme wird nur für den Fall der Zerstörung von Unikaten wie etwa Oldtimern befürwortet.[7] Ist eine Reparatur in diesen Fällen nicht möglich oder unverhältnismäßig, so hat der Geschädigte (nur) einen Wertersatzanspruch aus § 251 Abs. 1 Alt. 1 BGB bzw. § 251 Abs. 2 S. 1 BGB.

2. Grundsatz der Totalreparation

Das Schadensrecht geht im Interesse des Geschädigten vom Grundsatz der Totalreparation aus. Der Schädiger muss danach den ganzen Schaden ersetzen, der durch das schädigende Ereignis eingetreten ist.[8] Soweit die Naturalrestitution nicht möglich oder zur Entschädigung des Gläubigers nicht genügend ist, hat der Ersatzpflichtige den Gläubiger nach § 251 Abs. 1 BGB in Geld zu entschädigen. Der Geschädigte kann daher neben den Kosten einer Reparatur auch Ersatz für den verbliebenen merkantilen Minderwert des beschädigten Fahrzeugs verlangen.[9]

---

3 Soergel/*Ekkenga*/*Kuntz*, BGB, 13. Aufl. 2014, § 249 Rn. 8 ff.

4 BGH v. 20.6.1972 – VI ZR 61/71, NJW 1972, 1800 (1801); BGH v. 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 365 (368); BGH v. 30.11.1999 – VI ZR 219/98, BGHZ 143, 189 (193); BGH v. 7.6.2005 – VI ZR 192/04, BGHZ 163, 180 (184); BGH v. 5.2.2013 – VI ZR 363/11, VersR 2013, 471 (472) = r+s 2013, 203 m. Anm. *Lemcke*; Grüneberg/*Grüneberg*, BGB, 82. Aufl. 2023, § 249 Rn. 21 f.; Erman/*Ebert*, BGB, 17. Aufl. 2023, § 249 Rn. 17; krit. MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 251 Rn. 10 f.

5 *Looschelders*, Schuldrecht Allgemeiner Teil, 21. Aufl. 2023, § 47 Rn. 5.

6 Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 249 Rn. 187.

7 NK-BGB/*Magnus*, 4. Aufl. 2021, § 251 Rn. 11; Erman/*Ebert*, BGB, 17. Aufl. 2023, § 249 Rn. 20; offengelassen für einen Oldtimer von BGH v. 2.3.2010 – VI ZR 144/09, NJW 2010, 2121 Rn. 8.

8 BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 249 Rn. 62 ff.; BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 43 ff.; *Looschelders*, Schuldrecht Allgemeiner Teil, 21. Aufl. 2023, § 43 Rn. 4; *Medicus*/*Petersen*, Bürgerliches Recht, 28. Aufl. 2021, Rn. 818.

9 Vgl. MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 53; Soergel/*Ekkenga*/*Kuntz*, BGB, 13. Aufl. 2014, § 249 Rn. 141.

3. Vermeidung einer Überkompensation des Geschädigten

a) Schadensrechtliches Bereicherungsverbot

Auf der anderen Seite erkennen die §§ 249 ff. BGB auch das Interesse des Ersatzpflichtigen an einer sachgemäßen Begrenzung des Schadensersatzanspruchs an. Denn der Geschädigte soll aufgrund des schädigenden Ereignisses nicht schlechter, aber auch nicht besser als ohne dieses Ereignis stehen. Man spricht auch vom schadensrechtlichen Bereicherungsverbot, das aus der Ausgleichsfunktion des Schadensersatzes abgeleitet werden kann.[10]

Das Ziel der Vermeidung einer Überkompensation des Geschädigten wird unter anderem dadurch verwirklicht, dass § 249 Abs. 2 S. 1 BGB den Anspruch des Geschädigten auf den für die Herstellung »erforderlichen« Betrag begrenzt. Ein weiteres wichtiges Instrument zur Begrenzung des Schadensersatzanspruchs ist der bei der Reform des Schadensrechts von 2002 eingeführte § 249 Abs. 2 S. 1 BGB. Der zur Herstellung erforderliche Geldbetrag schließt danach die Umsatzsteuer nur ein, wenn und soweit diese tatsächlich angefallen ist.

b) Ausschluss unverhältnismäßiger Aufwendungen und Schadensminderungspflicht

§ 251 Abs. 2 S. 1 BGB stellt des Weiteren klar, dass der Ersatzpflichtige den Gläubiger in Geld entschädigen kann, wenn die Herstellung nur mit unverhältnismäßigen Aufwendungen möglich ist. Da der BGH die Reparatur des beschädigten Fahrzeugs und die Beschaffung eines Ersatzfahrzeugs als gleichwertige Ausprägungen des Grundsatzes der Naturalrestitution ansieht,[11] ist § 251 Abs. 2 S. 1 BGB nach dessen Konzeption zwar zumindest nicht unmittelbar anwendbar.[12] Die Grenzen ergeben sich vielmehr aus dem Merkmal der Erforderlichkeit in § 249 Abs. 2 S. 1 BGB.[13] Dies hindert aber nicht daran, die Wertungen des § 251 Abs. 2 S. 1 BGB bei der Konkretisierung der Erforderlichkeit zu berücksichtigen.[14] Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch die Schadensminderungspflicht des Gläubigers nach § 254 Abs. 2 S. 1 BGB zu beachten.[15]

---

10 BGH v. 23.5.2006 – VI ZR 192/05, BGHZ 168, 43 = VersR 2006, 989 Rn. 7; BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 249 Rn. 69; BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 46 ff.; MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 20; *Looschelders*, Schuldrecht Allgemeiner Teil, 21. Aufl. 2023, § 43 Rn. 5.

11 Vgl. oben I. 1.

12 Klarstellend BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 66.

13 Näher dazu unten II. 1.

14 Für entsprechende Anwendung von § 251 Abs. 2 BGB in diesem Rahmen Grüneberg/*Grüneberg*, BGB, 82. Aufl. 2023, § 249 Rn. 25; vgl. auch *Medicus/Petersen*, Bürgerliches Recht, 28. Aufl. 2021, Rn. 818, wonach der BGH »der Sache nach« doch § 251 Abs. 2 S. 1 BGB anwendet.

15 BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 249 Rn. 189.

II. Die Konzeption der Rechtsprechung

1. Wirtschaftlichkeitsgebot und subjektbezogene Schadensbetrachtung

Die Rechtsprechung leitet aus dem Merkmal der Erforderlichkeit in § 249 Abs. 2 S. 1 BGB ein sog. Wirtschaftlichkeitsgebot ab. Ersatzfähig sind danach nur solche Aufwendungen, die vom Standpunkt eines verständigen, wirtschaftlich denkenden Menschen in der Lage des Geschädigten zur Behebung des Schadens zweckmäßig und angemessen erscheinen.[16] Ist die Reparatur unwirtschaftlich, so bleibt der Geschädigte auf die Ersatzbeschaffung verwiesen.

Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit gilt eine subjektbezogene Schadensbetrachtung. Der zur Herstellung erforderliche Aufwand wird danach nicht nur durch Art und Ausmaß des Schadens sowie die örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten für seine Beseitigung bestimmt. Vielmehr ist auch die individuelle Situation des Geschädigten zu berücksichtigen. Dabei können die begrenzten Erkenntnis- und Einflussmöglichkeiten des konkreten Geschädigten sowie gerade für ihn bestehende Schwierigkeiten zu einer Erhöhung der erforderlichen Kosten führen.[17] Umgekehrt muss der Geschädigte sich individuelle Rabatte (z.B. Großkundenrabatt, Rabatt für Werksangehörige) und sonstige Vorteile, die nur er erzielen konnte (z.B. Vergünstigung für Menschen mit Behinderung), anspruchsmindernd anrechnen lassen.[18]

2. Konkrete und fiktive Abrechnung des Sachschadens

Bei der Abrechnung von Sachschäden an seinem Kraftfahrzeug billigt die Rechtsprechung dem Geschädigten Dispositionsfreiheit zu.[19] Der Geschädigte kann danach frei darüber entscheiden, ob er das Fahrzeug (vollständig) repariert oder nicht. Entscheidet der Geschädigte sich für die zweite Alternative, so kann er die für eine fachgerechte Reparatur erforderlichen Kosten auf der Grundlage eines Sachverständigengutachtens abrechnen;[20] in einfacher gelagerten Fällen kann auch der Kostenvoranschlag einer Werkstatt ausreichen.[21]

---

16 BGH v. 9.12.2014 – VI ZR 138/14, NJW 2015, 1298 Rn. 14; BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 176; *Ahrens*/*Spickhoff*, Deliktsrecht, 2022, § 44 Rn. 22 ff.

17 BGH v. 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 364 (369); BGH v. 17.12.2009 – VI ZR 315/18, NJW 2020, 1001 Rn. 15; BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 12 m. Anm. *Heßeler*.

18 BGH v. 29.10.2019 – VI ZR 45/19, VersR 2020, 174 = NZV 2020, 418 m. Anm. *Wellner*; MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 373; Grüneberg/*Grüneberg*, BGB, 82. Aufl. 2023, § 249 Rn. 25; *Beckmann*/*Heß*/*Müller* JA 2021, 979 (981).

19 BGH v. 15.2.2005 – VI ZR 70/04, BGHZ 162, 161 (165 f.) = ZfS 2005, 382 m. Anm. *Diehl*; BGH v. 9.6.2009 – VI ZR 110/08, BGHZ 181, 242 = NJW 2009, 3022 Rn. 13; Soergel/*Ekkenga*/*Kuntz*, BGB, 13. Aufl. 2014, § 249 Rn. 98; BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 211; *Ahrens*/*Spickhoff*, Deliktsrecht, 2022, § 44 Rn. 26.

20 Vgl. *Engel*/*Ehlscheid* DAR 2020, 321 ff.

21 MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 371.

Die Zulässigkeit einer solchen »fiktiven« Abrechnung wird dadurch gerechtfertigt, dass das Vermögen des Geschädigten allein schon durch den am Fahrzeug entstandenen Schaden gemindert ist. Da diese Einbuße dem Geschädigten vom Schädiger aufgezwungen wird, soll der Geschädigte wenigstens selbst darüber entscheiden können, in welcher Weise er den Ersatzbetrag verwendet.[22] Die h.M. geht davon aus, dass die Zulässigkeit der fiktiven Abrechnung durch § 249 Abs. 2 S. 2 BGB mittelbar anerkannt wird. Die Vorschrift lässt nämlich den Gegenschluss zu, dass bei fiktiver Schadensberechnung nur die ersparte Umsatzsteuer nicht ersatzfähig ist.[23] Bei fiktiver Schadensabrechnung kann der Geschädigte allerdings auch insoweit keinen Ersatz der Umsatzsteuer verlangen, wie diese im Rahmen einer Teilreparatur zur Wiederherstellung der Verkehrssicherheit des Fahrzeugs tatsächlich angefallen ist. Wäre die tatsächlich angefallene Umsatzsteuer in diesen Fällen ersatzfähig, so liefe dies nämlich auf eine unzulässige Kombination von konkreter und fiktiver Schadensabrechnung hinaus.[24]

3. Das Vier-Stufen-Modell

Die vorstehend dargelegten Grundsätze bleiben noch immer recht vage und unbestimmt. Die Rechtsprechung hat daher zur Konkretisierung ein sog. Vier-Stufen-Modell entwickelt.[25]

a) Reparaturaufwand bis zum Wiederbeschaffungsaufwand

Weitgehend unproblematisch ist die erste Stufe, bei der die Reparaturkosten zuzüglich des merkantilen Minderwerts (sog. Reparaturaufwand) nicht über den Wiederbeschaffungsaufwand (Wiederbeschaffungskosten abzüglich des Restwerts des beschädigten Fahrzeugs) hinausgehen. Der Geschädigte kann die Reparaturkosten in diesem Fall sowohl konkret als auch fiktiv auf Basis eines Sachverständigengutachtens abrechnen, wobei er bei fiktiver Abrechnung keine Umsatzsteuer erhält (§ 249 Abs. 2 S. 2 BGB). Die Zulässigkeit der fiktiven Abrechnung hängt nicht davon ab, ob der Geschädigte das Fahrzeug vollständig, teilweise oder überhaupt nicht reparieren lässt.[26] Hat der Geschädigte eine mühelos ohne Weiteres zugängliche, günstigere und gleichwertige Reparaturmöglichkeit, so muss er sich bei fiktiver Abrechnung aber unter dem Aspekt der Schadensminderungspflicht nach § 254 Abs. 2 S. 1 BGB

22 *Looschelders*, Schuldrecht Allgemeiner Teil, 21. Aufl. 2023, § 47 Rn. 7.

23 Vgl. *Looschelders*, Schuldrecht Allgemeiner Teil, 21. Aufl. 2023, § 47 Rn. 8.

24 BGH v. 12.10.2021 – VI ZR 513/19, NJW 2022, 543 Rn. 21 ff.; BGH v. 5.4.2022 – VI ZR 7/21, VersR 2022, 894 = NJW 2022, 1884 m. Anm. *Heßeler*.

25 Ausführlich zum 4-Stufen-Modell BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 170; *Wellner* NJW 2012, 7 ff.; *Lemcke/Buller/Figgener* NJW-Spezial 2019, 457 ff.

26 BGH v. 29.4.2003 – VI ZR 398/02, BGHZ 155, 1 = VersR 2003, 920.

hierauf verweisen lassen.[27] Eine Weiterbenutzung des Fahrzeugs ist dagegen weder bei konkreter noch bei fiktiver Abrechnung erforderlich.

b) Reparaturaufwand zwischen Wiederbeschaffungsaufwand und Wiederbeschaffungswert

Belaufen sich die Reparaturkosten und die Wertminderung auf einen Betrag zwischen dem Wiederbeschaffungsaufwand und dem Wiederbeschaffungswert (100 %-Bereich), so kann der Geschädigte auf der zweiten Stufe des Modells die über den Wiederbeschaffungsaufwand hinausgehenden Reparaturkosten bei fiktiver Abrechnung nur verlangen, wenn er das Fahrzeug – falls erforderlich – wieder in einen verkehrssicheren Zustand versetzt und es nach dem Unfall für eine längere Dauer (mindestens sechs Monate) weiter nutzt.[28] Der Anspruch auf Erstattung der fiktiven Reparaturkosten wird dabei allerdings sofort und nicht erst nach Ablauf der sechs Monate fällig.[29] Veräußert der Geschädigte das Fahrzeug vor Ablauf der sechs Monate, so realisiert er damit den Restwert. Bei fiktiver Abrechnung ist der Anspruch auf Reparaturkostenersatz daher im Fall der Veräußerung auf den Wiederbeschaffungsaufwand begrenzt.[30]

Für die konkrete Abrechnung des Schadens bestehen keine entsprechenden Einschränkungen. Es kommt also auch nicht auf die weitere Nutzung des Fahrzeugs durch den Geschädigten an. Der Geschädigte muss sich den Restwert des Fahrzeugs daher auch dann nicht anrechnen lassen, wenn er das Fahrzeug nach erfolgter Reparatur vor Ablauf von sechs Monaten veräußert.[31]

c) Reparaturaufwand bis zu 30 % über dem Wiederbeschaffungswert

Besonders problematisch ist die dritte Stufe des Modells, bei der die Reparaturkosten und die Wertminderung den Wiederbeschaffungswert des Fahrzeugs um bis zu 30 % übersteigen (sog. 130 %-Grenze). Keine Besonderheiten ergeben sich allerdings bei fiktiver Schadensabrechnung. Hier gelten vielmehr die gleichen Grundsätze wie im 100 %-Bereich. Nutzt der Geschädigte das Fahrzeug nicht mindestens sechs Monate weiter, bleibt der Anspruch auf Ersatz der fiktiven Reparaturkosten also auf den Wiederbeschaffungsaufwand beschränkt. Sofern der Geschädigte das Fahrzeug wenigstens sechs Monate weiter nutzt und es zu diesem Zweck – soweit erforderlich – in einen verkehrstauglichen Zustand versetzt, kann er dagegen auch

27 BGH v. 29.4.2003 – VI ZR 398/02, BGHZ 155, 1 = VersR 2003, 920; BGH v. 20.10.2009 – VI ZR 53/09, BGHZ 183, 21 = VersR 2010, 225 Rn. 9; BGH v. 25.9.2018 – VI ZR 65/18, NJW 2019, 852 = VersR 2019, 120 Rn. 6.

28 BGH v. 29.4.2003 – VI ZR 393/02, BGHZ 154, 395; BGH v. 23.11.2010 – VI ZR 35/10, VersR 2011, 280 Rn. 7.

29 Grüneberg/*Grüneberg*, BGB, 82. Aufl. 2023, § 249 Rn. 24; *T. Schulz* NJW 2022, 994 (996); *Lemcke/Buller/Figgener* NJW-Spezial 2019, 457.

30 MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 375.

31 BGH v. 5.12.2006 – VI ZR 77/06, NJW 2007, 588 (589).

bei fiktiver Abrechnung bis zur 100 %-Grenze den Ersatz der vollen Netto-Reparaturkosten verlangen. Die weiteren 30 % bleiben bei fiktiver Abrechnung aber stets außer Betracht.[32]

Rechnet der Geschädigte die Reparaturkosten auf der dritten Stufe konkret ab, so billigt die Rechtsprechung ihm einen Integritätszuschlag von 30 % zu. Lässt der Geschädigte das Fahrzeug vollständig, fachgerecht und in einer dem Sachverständigengutachten entsprechenden Weise reparieren, so kann er daher bis zu der 130 %-Grenze den Ersatz der gesamten Reparaturkosten verlangen. Die Rechtsprechung rechtfertigt diese Ausweitung der »Opfergrenze« des Schädigers mit dem Interesse des Geschädigten, sein vertrautes Fahrzeug weiterbenutzen zu können.[33] Denn der Geschädigte wisse, wie sein Fahrzeug ein- und weitergefahren, gewartet und sonst behandelt worden sei.[34] Der Erwerb eines Ersatzfahrzeugs auf dem Gebrauchtwagenmarkt sei dagegen mit unkalkulierbaren Risiken verbunden.[35] Da der Geschädigte sein Interesse an der Weiternutzung des Fahrzeugs manifestieren muss, setzt der Anspruch weiter voraus, dass der Geschädigte das Fahrzeug nach der Reparatur weder verkauft noch verschrottet, sondern für einen längeren Zeitraum (mindestens sechs Monate) tatsächlich weiter nutzt.

d) Überschreitung des Wiederbeschaffungswerts um mehr als 30 %

Gehen Reparaturkosten und Wertminderung mehr als 30 % über den Wiederbeschaffungswert hinaus (4. Stufe), so verstößt eine gleichwohl durchgeführte Reparatur im Allgemeinen gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot. Der Geschädigte kann daher vom Schädiger nur den Ersatz des Wiederbeschaffungsaufwands verlangen.[36] Dies gilt nicht nur bei fiktiver, sondern auch bei konkreter Abrechnung. Der Geschädigte kann daher nicht verlangen, dass der Schädiger ihm die tatsächlich aufgewendeten Reparaturkosten bis zu der 130 %-Grenze ersetzt.[37] Dies gilt auch dann, wenn er sich mit einer unvollständigen Reparatur begnügt, deren Kosten unter der 130 %-Grenze bleiben.[38] Dahinter steht die Erwägung, dass es dem Geschädigten nicht erlaubt

32 Näher dazu MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 249 Rn. 375.

33 Vgl. BGH v. 10.7.2007 – VI ZR 258/06, NJW 2007, 2917 Rn. 8 = VersR 2007, 1244; *Wellner* NJW 2012, 7 (9) m.w.N.

34 BGH v. 15.2.2005 – VI ZR 70/04, BGHZ 162, 161 (167) = ZfS 2005, 382 m. Anm. *Diehl*; BGH v. 13.11.2007 – VI ZR 89/07, NJW 2008, 437 Rn. 8 = VersR 2008, 134.

35 Vgl. BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 48.

36 BGH v. 10.7.2007 – VI ZR 258/06, NJW 2007, 2917 = VersR 2007, 1244; *Wellner* NJW 2012, 710.

37 BGH v. 2.6.2015 – VI ZR 387/14, NJW 2015, 2958 Rn. 7; BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 52; Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 251 Rn. 25; *Ahrens/Spickhoff*, Deliktsrecht, 2022, § 44 Rn. 25.

38 BGH v. 15.11.2011 – VI ZR 30/11, NJW 2012, 52 Rn. 7; MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 251 Rn. 44.

sein soll, sich den Integritätszuschlag trotz Unwirtschaftlichkeit der Reparatur zu erhalten.[39]

Ist es dem Geschädigten trotz eines Sachverständigengutachtens, das einen über die 130 %-Grenze hinausgehenden Reparaturaufwand ausweist, gelungen, das Fahrzeug – beispielsweise durch Verwendung gebrauchter Ersatzteile – einer vollständigen und fachgerechten Reparatur zuzuführen, ohne die 130 %-Grenze zu überschreiten, so hat er aber einen Anspruch auf Ersatz der tatsächlich angefallenen Kosten.[40] Beruht die Einhaltung der 130 %-Grenze darauf, dass die Werkstatt dem Geschädigten einen Rabatt gewährt hat, so bleibt es dagegen bei der durch das Gutachten begründeten Vermutung, dass die Reparatur wirtschaftlich unvernünftig war. Diese Ausnahme lässt sich mit dem Ziel rechtfertigen, Manipulationen im Zusammenwirken zwischen dem Geschädigten und der Werkstatt zu vermeiden.[41] Der Geschädigte kann diese Vermutung aber durch Vortrag zu den Gründen für die Rabattgewährung widerlegen.[42]

4. Zwischenbilanz

Auf dem 58. Verkehrsgerichtstag 2020 hat der Arbeitskreis II in seinen Empfehlungen bereits an die Rechtsprechung appelliert, Fehlentwicklungen und Missbrauchsanreizen bei der fiktiven Schadensabrechnung weiter entgegenzuwirken.[43] Hierauf soll daher im Folgenden nicht nochmal eingegangen werden. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, ob die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Ersatz der tatsächlichen Reparaturkosten einen angemessenen Interessenausgleich zwischen Schädiger und Geschädigtem verwirklichen oder zu einer Überkompensation des Geschädigten führen. Besonders problematisch ist dabei die dritte Stufe des Modells: nämlich die Ersatzfähigkeit von tatsächlich aufgewendeten Reparaturkosten, wenn der Reparaturaufwand bis zu 30 % über den Wiederbeschaffungsaufwand hinausgeht.

III. Die 130 %-Rechtsprechung des BGH

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der 130 %-Rechtsprechung des BGH würde den Rahmen des Vortrags sprengen. Ich werde mich daher auf die zentralen Probleme beschränken.

---

39 MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 251 Rn. 43.

40 BGH v. 2.6.2015 – VI ZR 387/14, NJW 2015, 2958 Rn. 8; BGH v. 16.11.2021 – VI ZR 100/20, NJW 2022, 539 Rn. 10 m. Anm. *Heßeler*; MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 251 Rn. 44.

41 Zum Manipulationsrisiko MüKoBGB/*Oetker*, 9. Aufl. 2022, § 251 Rn. 43.

42 BGH v. 8.2.2011 – VI ZR 79/10, NJW 2011, 1435 Rn. 9.

43 Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 58. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2020, S. X.

1. Keine Anrechnung des Restwerts bei der Berechnung der 130 %-Grenze

Bei der Würdigung der 130 %-Rechtsprechung ist zunächst zu beachten, dass die Rechtsprechung den Restwert des Fahrzeugs bei der Berechnung »im Interesse einer einfachen und praktikablen Handhabung der Schadensregulierung« außer Betracht lässt.[44] Dies kann zu einer erheblichen Verschiebung der »Opfergrenze« zu Lasten des Schädigers und seines Haftpflichtversicherers führen. In der Literatur wird der Fall diskutiert, dass das beschädigte Fahrzeug einen Wiederbeschaffungswert von 15.000 EUR und einen Restwert von 5.000 EUR hat. Lässt man den Restwert mit dem BGH außer Betracht, so kann der Geschädigte nach der 130 %-Formel seinen Reparaturaufwand (einschließlich merkantilen Minderwert) bis zur Höhe von 19.500 EUR geltend machen. Der Wiederbeschaffungsaufwand beträgt dagegen nur 10.000 EUR und ist damit um fast die Hälfte geringer als der ersatzfähige Reparaturaufwand.[45] Brächte man den Restwert bei der Berechnung der 130 %-Grenze in Abzug, so beliefe sich der ersatzfähige Reparaturaufwand auf lediglich 13.000 EUR. Lässt man den Restwert wiederum außer Betracht und verzichtet stattdessen auf den Zuschlag von 30 %, so wäre ein Reparaturaufwand von bis zu 15.000 EUR ersatzfähig. Man kann sich daher fragen, ob die Kombination von Integritätszuschlag und Außerachtlassung des Restwerts zu einer Überkompensation führt.[46]

Für die Außerachtlassung des Restwerts wird geltend gemacht, dass der Vergleich zwischen Reparaturkosten und Wiederbeschaffungskosten sonst tendenziell zuungunsten der Reparatur ausfiele.[47] Das Beispiel zeigt aber, dass der ersatzfähige Reparaturaufwand bei Abzug des Restwerts immer noch deutlich über dem Wiederbeschaffungsaufwand liegt. In der Literatur wird daher dafür plädiert, den Restwert in der Vergleichsrechnung zu berücksichtigen.[48] Dem lässt sich allerdings entgegenhalten, dass der Geschädigte, der das Fahrzeug nach vollständiger Reparatur weiternutzt, den Restwert gerade nicht realisiert. Außerdem wird der Restwert im 100 %-Bereich selbst bei einer Weiterveräußerung nach Reparatur nicht in Ansatz gebracht. Die Berücksichtigung des Restwerts trotz Weiternutzung des Fahrzeugs wäre daher systemwidrig.

2. Überschreitung der 130 %-Grenze durch die tatsächlichen Reparaturkosten

Da die Reparaturkosten bei der Ermittlung der 130 %-Grenze ex-ante auf der Grundlage eines Gutachtens in Ansatz gebracht werden, kann der Fall eintreten, dass der tatsächliche Reparaturaufwand über die 130 %-Grenze hinausgeht. Dies mag auf unvorhersehbaren Komplikationen beruhen, die sich erst während der Reparatur

---

44 BGH v. 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 364 (373) = VersR 1992, 61.

45 Zu diesem Beispiel BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 49; Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 251 Rn. 22.

46 In diesem Sinne etwa Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 251 Rn. 23, der sich vor diesem Hintergrund für die Aufgabe der 130 %-Rechtsprechung ausspricht.

47 Soergel/*Ekkenga*/*Kuntz*, BGB, 13. Aufl. 2014, § 249 Rn. 155 Fn. 504.

48 So *Korch*/*Ort* VersR 2016, 1027 (1030).

zeigen. Denkbar ist aber auch, dass die vom Geschädigten mit der Durchführung der Reparatur beauftragte Werkstatt unsachgemäß arbeitet oder dem Geschädigten überhöhte Preise in Rechnung stellt.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die tatsächliche Überschreitung der 130 %-Grenze nicht zu Lasten des Geschädigten gehen darf. Der Geschädigte kann daher auch in diesen Fällen den Ersatz der vollen Reparaturkosten verlangen.[49] Dahinter steht die Erwägung, dass der Schädiger das Prognoserisiko trägt.[50] Dies gilt auch dann, wenn die Überschreitung der 130 %-Grenze auf einem Verschulden der Werkstatt beruht. Den Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer trifft damit das sog. Werkstattrisiko. Dogmatisch lässt sich diese Risikozuweisung damit rechtfertigen, dass die Verteuerung der Reparatur durch nicht vorhersehbare Erschwernisse oder durch das Verschulden der Werkstatt zu den Risiken gehört, die der Schädiger durch die Verursachung des schädigenden Ereignisses geschaffen hat. Hinzu kommt, die Herstellung des ohne den zum Ersatz berechtigenden Umstand bestehenden Zustands nach § 249 Abs. 1 BGB an sich Sache des Schädigers ist. Macht der Geschädigte nach § 249 Abs. 2 S. 1 BGB von seiner Ersetzungsbefugnis Gebrauch, so soll das daher nicht zu seinen Lasten gehen. Im Hinblick auf die Schadensminderungspflicht des Geschädigten aus § 254 Abs. 2 S. 1 BGB ist die Werkstatt daher auch nicht als dessen Erfüllungsgehilfe (§ 254 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 278 BGB) anzusehen.[51] In Betracht kommt daher nur ein eigener Verstoß des Geschädigten gegen die Schadensminderungspflicht nach § 254 Abs. 2 S. 1 BGB, etwa in Form eines Auswahlverschuldens durch Beauftragung einer ungeeigneten Werkstatt. Da der Geschädigte als Nichtfachmann nur eingeschränkte Erkenntnismöglichkeiten hat, ist davon aber im Regelfall nicht auszugehen.[52] Nach den Grundsätzen der subjektbezogenen Schadensbetrachtung sind also auch die überhöhten Kosten im Allgemeinen als »erforderlich« i.S.d. § 249 Abs. 2 S. 1 BGB anzusehen.

3. Kritik an der 130 %-Rechtsprechung als solcher

Die 130 %-Rechtsprechung wird von Teilen der Literatur seit längerem kritisiert. Die Vertreter dieser Auffassung argumentieren damit, dass der Geschädigte berechtigt sei, das Ersatzfahrzeug bei einem seriösen Gebrauchtwagenhändler zu kaufen, es einer gründlichen technischen Prüfung zu unterziehen und sich von dem Händler

49 BGH v. 20.6.1972 – VI ZR 61/71, NJW 1972, 1800 (1801); BGH v. 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 364 (370); BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 53; NK-BGB/*Magnus*, 4. Aufl. 2021, § 251 Rn. 18; *Wandt*, Gesetzliche Schuldverhältnisse, 11. Aufl. 2022, § 25 Rn. 23; krit. BeckOK BGB/*Flume*, 67. Ed. 1.8.2023, § 249 Rn. 186; zur abweichenden Beurteilung in einem Sonderfall OLG Celle v. 7.11.2017 – 14 U 24/17, r+s 2018, 161.

50 BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 53; Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 251 Rn. 26; Geigel/*Katzenstein*, Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, §§ 249, 250 BGB Rn. 17.

51 BGH v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73, BGHZ 63, 182 (185); BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 12 m. Anm. *Heßeler*; *Kemperdiek* r+s 2022, 372 (373); *Meyer-Näser* NJW-Spezial 2018, 457.

52 Geigel/*Katzenstein*, Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, §§ 249, 250 BGB Rn. 16.

eine Garantie geben zu lassen. Im Übrigen lasse sich wegen des Unfallschadens ohnehin keine vollständige Identität mit dem vertrauten Fahrzeug mehr herstellen.[53] Die auf der Gewöhnung an das Fahrzeug beruhende Präferenz für die Reparatur (sog. *endowment effect*)[54] sei irrational und nicht schutzwürdig.[55]

In neuerer Zeit wird außerdem darauf hingewiesen, dass die Bedeutung des Autos sich von einem emotional besetzten Statussymbol zu einem bloßen Gebrauchsgegenstand gewandelt habe. Das Interesse des Geschädigten an der weiteren Nutzung seines vertrauten Fahrzeugs sei daher nicht mehr schutzwürdig. Im Übrigen sei eine unwirtschaftliche Reparatur von Kraftfahrzeugen aus Gründen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes abzulehnen.[56] Umstritten ist ebenfalls, ob der Integritätszuschlag auch bei gewerblicher Nutzung gerechtfertigt ist.[57]

4. Abschließende Würdigung

Bei der Würdigung des Meinungsstreits ist zunächst festzustellen, dass die 130 %-Rechtsprechung weder auf die emotionale Verbundenheit des Geschädigten mit seinem Auto noch auf einen irrationalen Gewöhnungseffekt gestützt werden kann. Dies erkennt allerdings auch der BGH an. Ob man die 130 %-Rechtsprechung noch damit begründen kann, dass die Kenntnis der mit der bisherigen Nutzung des Fahrzeugs verbundenen Umstände, die diesem ein individuelles Gepräge geben, einen wirtschaftlichen Wert hat,[58] ist in Anbetracht der modernen technischen Entwicklungen bei Kraftfahrzeugen aber ebenfalls zweifelhaft. Problematisch erscheint auch, dass der BGH einerseits die Reparatur und die Ersatzbeschaffung als gleichwertige Formen der Naturalrestitution ansieht, andererseits aber annimmt, dass die Reparatur das Integritätsinteresse des Geschädigten regelmäßig stärker als die Ersatzbeschaffung zu befriedigen vermag.[59]

Zur Auflösung dieses Widerspruchs ist es notwendig, den Fokus stärker auf die Dispositionsfreiheit des Geschädigten zu richten. Die Bedeutung dieses Gedankens ist nicht auf das Verhältnis von konkreter und fiktiver Abrechnung beschränkt. Nimmt man die Dispositionsfreiheit ernst, so muss man dem Geschädigten vielmehr auch einen gewissen Entscheidungsspielraum dahingehend zubilligen, ob die Naturalrestitution durch die Reparatur seines Fahrzeugs oder durch die Beschaffung eines gleichwertigen Ersatzfahrzeugs durchgeführt werden soll. Der Geschädigte muss sich

---

53 Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 249 Rn. 242.

54 Hierauf abstellend *Korch* VersR 2015, 542 ff.; *Korch*/*Ort* VersR 2016, 1027 (1028 ff.); ähnlich bereits *Freundorfer* VersR 1992, 1332 (1333).

55 Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 249 Rn. 242.

56 So *Heß* NJW-Spezial 2021, 457 f.

57 Zur Anwendbarkeit der 130 %-Rechtsprechung bei gewerblicher Nutzung BGH v. 8.12.1998 – VI ZR 66/98, VersR 1999, 245; dagegen *Korch* VersR 2015, 542 (544).

58 BGH v. 15.2.2005 – VI ZR 70/04, BGHZ 162, 161 (167) = ZfS 2005, 382 m. Anm. *Diehl*.

59 So ausdrücklich BGH v. 15.2.2005 – VI ZR 70/04, BGHZ 162, 161 (166) = ZfS 2005, 382 m. Anm. *Diehl*; kritisch dazu Staudinger/*Höpfner*, BGB, Neubearb. 2021, § 249 Rn. 188.

vom Schädiger nämlich im Allgemeinen nicht darauf verweisen lassen, anstelle seines bisherigen Autos künftig ein anderes Fahrzeug zu benutzen und sich damit den Risiken des Gebrauchtwagenkaufs auszusetzen.[60] Insofern geht es in der Tat darum, das Integritätsinteresse des Geschädigten im Sinne des Interesses am Erhalt seines Vermögens in dessen gegenständlicher Zusammensetzung zu schützen.[61] Die Grenze der Dispositionsfreiheit des Geschädigten liegt dort, wo die Reparatur nicht mehr wirtschaftlich ist. Nach der Wertung des § 251 Abs. 2 S. 1 BGB ist dies aber erst dann der Fall, wenn die Reparatur »nur mit unverhältnismäßigen Aufwendungen möglich ist«.[62] Die von der Rechtsprechung entwickelte 130 %-Grenze stellt sich insofern als interessengerechte Konkretisierung dar, die die Dispositionsfreiheit des Geschädigten schützt, ohne den Schädiger übermäßig zu belasten.

IV. Werkstattrisiko und Schutz des Schädigers

Das Werkstattrisiko ist nicht nur im Zusammenhang mit der Überschreitung der 130 %-Grenze von Bedeutung, sondern kann auch auf den unteren Stufen der Schadensabwicklung zu einer erhöhten Schadensersatzpflicht des Schädigers gegenüber dem Geschädigten führen. Es stellt sich daher die Frage, ob und auf welche Weise der Schädiger und sein Haftpflichtversicherer vor einer Belastung mit überhöhten Werkstattrechnungen geschützt werden können.

1. Bedeutung des Werkstattrisikos bei nicht bezahlter Reparaturkostenrechnung

In Rechtsprechung und Literatur besteht Einigkeit, dass der Geschädigte jedenfalls dann einen Anspruch gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer auf Ersatz des in der Rechnung der Werkstatt ausgewiesenen – möglicherweise überhöhten – Betrags hat, wenn er die Reparaturrechnung bereits vollständig beglichen hat. Die bezahlte Rechnung ist zwar auch nach der Rechtsprechung nur ein Indiz für die aus der ex ante-Sicht zu bestimmende Erforderlichkeit der Aufwendungen i.S.d. § 249 Abs. 2 S. 1 BGB. Da der Schädiger das Werkstattrisiko trägt, kommt eine abweichende Beurteilung aber nur in Betracht, wenn die berechneten Preise – für den Geschädigten erkennbar – erheblich über den üblichen Preisen liegen.[63]

Hat der Geschädigte die Rechnung der Werkstatt noch nicht bezahlt, so soll der Rechnung als solcher keine Indizwirkung zukommen. Zur Begründung wird auf die Rechtsprechung des VI. Zivilsenats zur Erforderlichkeit von Sachverständigenkosten

60 BeckOGK/*Brand*, 1.3.2022, § 251 Rn. 48 im Anschluss an *Medicus* JuS 1969, 448 (450).

61 Vgl. BGH v. 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 364 = NZV 1992, 66 (67). Zum Zusammenhang zwischen Integritätsinteresse und Dispositionsfreiheit des Geschädigten vgl. auch *Moser* NZV 2023, 18 (21).

62 Zur Bedeutung der Wertungen des § 251 Abs. 2 S. 1 BGB in diesem Zusammenhang s. oben I. 3. b).

63 Vgl. BGH v. 22.7.2014 – VI ZR 357/13, NJW 2014, 3151 Rn. 16 f.

verwiesen,[64] die in der Tat eine solche Differenzierung enthält.[65] Der innere Grund für diese Differenzierung liegt darin, dass die Indizwirkung nicht auf dem vom Sachverständigen in Rechnung gestellten Betrag als solchem, sondern auf dem vom Geschädigten in Übereinstimmung mit der Rechnung tatsächlich erbrachten Aufwand liegt.[66] Bei einer unbezahlten Rechnung soll es daher auch im Verhältnis zwischen dem Geschädigten und dem Schädiger sowie dessen Haftpflichtversicherer möglich sein, die geltend gemachten Positionen im Einzelnen auf ihre objektive Erforderlichkeit hin zu überprüfen.[67] Dies steht aber unter dem Vorbehalt, dass der Geschädigte keine anderen konkreten Anhaltspunkte für den erforderlichen Herstellungsaufwand beibringt. In Betracht kommt etwa eine Zahlungspflicht aufgrund einer wirksamen Preisvereinbarung. Da die spezifische Situation des Geschädigten auch hier zu berücksichtigen ist,[68] bleibt es bei der subjektiven Schadensbetrachtung. Das Werkstattrisiko wird also nicht auf den Geschädigten verlagert.[69]

2. Notwendigkeit einer subjektbezogenen Schadensbetrachtung

In einem aktuellen Urteil vom 26.4.2022 hat der VI. Zivilsenat des BGH klargestellt, dass die Rechtsprechung des Senats zur Erforderlichkeit von Sachverständigenkosten nicht dahingehend zu verstehen ist, dass im Fall einer noch nicht bezahlten Rechnung vom Geschädigten ohne Verschulden veranlasste und tatsächlich durchgeführte Schadensbeseitigungsmaßnahmen entgegen den Grundsätzen der subjektbezogenen Schadensbetrachtung nur deshalb außer Betracht bleiben müssen, weil sie sich nach fachkundiger Prüfung bei rein objektiver Betrachtung als unangemessen erweisen.[70] Der Senat begründet dies damit, dass es nach den Grundsätzen der subjektbezogenen Schadensbetrachtung gerade nicht darauf ankomme, ob die vom Geschädigten veranlassten und tatsächlich durchgeführten Maßnahmen zur Schadensbeseitigung sich nach fachkundiger Prüfung bei rein objektiver Betrachtung als unangemessen erweisen; entscheidend sei vielmehr, ob diese Maßnahmen aus der ex ante-Sicht des Geschädigten erforderlich waren. Im gleichen Sinne haben das LG Saarbrücken und das AG Stade damit argumentiert, dass sich die begrenzten Erkenntnismöglichkeiten des Geschädigten schon in der Erteilung des Auftrags zur Reparatur an die Werkstatt auf der Grundlage des Sachverständigengutachtens widerspiegeln; die spätere Zahlung des Rechnungsbetrags stelle sich allein als Erfüllung der daraus folgenden Verbindlichkeit

64 *Kemperdiek* r+s 2021, 372 (374).

65 Vgl. BGH v. 19.7.2016 – VI ZR 491/15, NJW 2016, 3363 Rn. 18 ff.; BGH v. 5.6.2018 – VI ZR 171/16, NJW 2019, 430 Rn. 17.

66 BGH v. 28.2.2017 – VI ZR 76/16, NJW 2017, 1875 Rn. 13 m. Anm. *Wittschier*.

67 *Exter* VersR 2022, 729 (730).

68 So ausdrücklich BGH v. 5.6.2018 – VI ZR 171/16, NJW 2019, 430 Rn. 18.

69 Sehr klar hierzu *Engel* DAR 2022, 552 (553); a. A. *de Biasi* NZV 2021, 113 (114) und *Balke* SVR 2023, 15 (18), wonach der Geschädigte sich bei unbezahlter Rechnung nicht auf das Werkstattrisiko berufen kann; ähnlich *Exter* VersR 2022, 729 (730).

70 BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 16.

dar.[71] Entspricht der Rechnungsbetrag der zwischen dem Geschädigten und der Werkstatt getroffenen Vereinbarung, so hilft dem Haftpflichtversicherer des Schädigers daher nicht, wenn er dem Geschädigten vor der Bezahlung der Rechnung einen Prüfbericht zusendet, der Zweifel an der Berechtigung einzelner Positionen begründet.

Bei einer subjektbezogenen Schadensbetrachtung können der Schädiger und sein Haftpflichtversicherer sich gegenüber dem Geschädigten also nicht darauf berufen, dass die von der Werkstatt geltend gemachten Reparaturkosten objektiv unangemessen sind. Der Geschädigte ist daher im Allgemeinen auch nicht gehalten, die Angemessenheit der Rechnung im Einzelnen zu prüfen und der Werkstatt ggf. Einwendungen entgegenzuhalten.[72]

Nach dem Grundgedanken der Lehre vom Werkstattrisiko soll der Geschädigte, der von der Ersetzungsbefugnis nach § 249 Abs. 2 S. 1 BGB Gebrauch macht, nicht schlechter stehen, als wenn der Schädiger die Reparatur nach § 249 Abs. 1 BGB in eigener Regie ausgeführt hätte. In diesem Fall kann aber kein Zweifel bestehen, dass der Schädiger sich mit der Werkstatt über die Angemessenheit der Rechnung auseinandersetzen muss. Eine Ausnahme kommt nur in Betracht, wenn den Geschädigten nach § 254 Abs. 2 S. 1 BGB ein Auswahl- oder Überwachungsverschulden trifft. Hierfür reicht es nach Ansicht des BGH nicht aus, dass der von der Werkstatt abgerechnete Betrag nicht unerheblich über der Kalkulation im Schadensgutachten liegt.[73] Wurden die von der Werkstatt abgerechneten Maßnahmen vom Geschädigten nicht in Auftrag gegeben oder von der Werkstatt ersichtlich nicht ausgeführt, so dürfte dem Geschädigten allerdings auch die Geltendmachung von Einwendungen gegenüber der Werkstatt zumutbar sein. Denn der Geschädigte ist nach dem Werkvertrag nicht zur Zahlung solcher Kosten verpflichtet.

3. Pflicht des Geschädigten zur Abtretung seiner Ansprüche gegen die Werkstatt

Hat die Werkstatt unsachgemäß oder unwirtschaftlich gearbeitet, so stehen dem Geschädigten Ersatzansprüche gegen den Werkstattinhaber zu. Macht er stattdessen gegen den Schädiger oder dessen Haftpflichtversicherer einen Anspruch auf Schadensersatz in Höhe des an die Werkstatt gezahlten oder in deren Rechnung ausgewiesenen Betrages geltend, so kann der in Anspruch Genommene im Gegenzug vom Geschädigten nach den Grundsätzen der Vorteilsausgleichung die Abtretung seiner Ersatzansprüche gegen die Werkstatt verlangen.[74] Die Pflicht des Geschädigten zur Abtretung dieser Ersatzansprüche verhindert, dass der Geschädigte den objektiv nicht erforderlichen Mehraufwand doppelt liquidieren kann. Gleichzeitig wird der

71 LG Saarbrücken v. 22.10.2021 – 13 S 69/21, NJW 2022, 87 Rn. 9; LG Stade v. 7.2.2022 – 63 C 568/21, BeckRS 2022, 18484 Rn. 18.

72 LG Saarbrücken NJW 2022, 87 Rn. 11; LG Stade BeckRS 2022, 18484 Rn. 18; a.A. *de Biasi* NZV 2021, 113 (114); *Meyer-Näser* NJW-Spezial 2018, 457.

73 BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 14: rund 15 %.

74 BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 12; für analoge Anwendung von § 255 BGB *Kemperdiek* r+s 2021, 372 (377); *Meyer-Näser* NJW-Spezial 2018, 457 f.; *Exter* VersR 2022, 729 (730).

Streit über die Angemessenheit der Rechnungspositionen in das Verhältnis zwischen Schädiger bzw. Haftpflichtversicherer und Werkstatt verlagert.[75] Die Vorteilsausgleichung wird daher zu Recht als »Kehrseite des Werkstattrisikos« bezeichnet.[76]

V. Abtretung der Schadensersatzansprüche des Geschädigten an die Werkstatt

1. Problemstellung

In der Praxis wird zwischen dem Geschädigten und der Werkstatt nicht selten vereinbart, dass der Geschädigte seinen Ersatzanspruch gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer sicherungshalber an die Werkstatt abtritt. Macht die Werkstatt in einem solchen Fall den abgetretenen Schadensersatzanspruch des Geschädigten gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer geltend, so können die in Anspruch Genommenen sich auf die Unangemessenheit der geltend gemachten Reparaturkosten berufen. Dies lässt sich schadensrechtlich damit begründen, dass die subjektbezogene Schadensbetrachtung und die damit verbundene Verlagerung des Werkstattrisikos auf den Schädiger nur den Geschädigten, nicht aber die Werkstatt schützen sollen, die überhöhte Reparaturkosten in Rechnung stellt.[77] Da die Werkstatt den an sie abgetretenen Anspruch des Geschädigten geltend macht, scheidet eine unmittelbare Anspruchskürzung allerdings aus.[78] Zudem ist in dieser Konstellation nicht gewährleistet, dass der Geschädigte dem Schädiger oder dessen Haftpflichtversicherer seine Ansprüche gegen die Werkstatt abtritt. Denn der Geschädigte ist selbst nicht am Prozess beteiligt und die klagende Werkstatt kann dem Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer keine Ansprüche des Geschädigten abtreten. Der Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer können der Werkstatt daher auch keine Gegenansprüche aus abgetretenem Recht des Geschädigten entgegenhalten.

2. Lösungsvorschlag

Da der Schädiger und sein Haftpflichtversicherer in den Schutzbereich des Werkvertrags zwischen dem Geschädigten und der Werkstatt einbezogen sind,[79] kann ihnen indes ein eigener Schadensersatzanspruch gegen die Werkstatt zustehen. Stellt die Werkstatt dem Geschädigten überhöhte Reparaturkosten in Rechnung, so verletzt sie damit auch ihre Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Vermögensinteressen des

75 Ausführlich zum Regress des Kfz-Haftpflichtversicherers *Exter* VersR 2022, 729 (731 ff.).

76 *Exter* VersR 2022, 729 (731).

77 Auf »Schutzaspekte zugunsten des Geschädigten persönlich« abstellend auch *de Biasi* NZV 2021, 113 (114).

78 Zutreffend *Engel* DAR 2022, 552 (554): »Es bleibt bei einem Anspruch des Geschädigten«.

79 So auch *Kemperdiek* r+s 2021, 372 (375 f.); *Meyer-Näser* NJW-Spezial 2018, 457 (458); zur Einbeziehung des Haftpflichtversicherers in den Schutzbereich des Vertrages zwischen dem Geschädigten und dem mit der Schadensschätzung beauftragten Sachverständigen BGH v. 13.1.2009 – VI ZR 205/08, NJW 2009, 1265 Rn. 6 ff.

Schädigers und dessen Haftpflichtversicherers nach § 241 Abs. 2 BGB. Müssten der Schädiger und sein Haftpflichtversicherer der Werkstatt auf der Grundlage des abgetretenen Schadensersatzanspruchs des Geschädigten die überhöhten Reparaturkosten ersetzen, so könnten sie die überhöhte Zahlung sogleich unter dem Aspekt des Schadensersatzes nach §§ 280 Abs. 1, 241 Abs. 2 BGB zurückverlangen. Die Werkstatt müsste sich daher den dolo agit-Einwand entgegenhalten lassen, weil sie die geltend gemacht Leistung aus einem anderen rechtlichen Grund sofort wieder zurückerstatten müsste.[80]

VI. Geltendmachung des an die Werkstatt abgetretenen Rechts durch den Geschädigten

1. Voraussetzungen der gewillkürten Prozessstandschaft

Besondere Komplikationen ergeben sich, wenn der Geschädigte den an die Werkstatt sicherungshalber abgetretenen Schadensersatzanspruch gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer im Wege gewillkürter Prozessstandschaft selbst geltend macht. Aus prozessualer Sicht ist hierzu festzustellen, dass der Geschädigte bei einer Sicherungsabtretung seines Schadensersatzanspruchs an die Werkstatt im Allgemeinen berechtigt sein wird, den Anspruch im eigenen Namen gerichtlich geltend zu machen. Das für die gewillkürte Prozessstandschaft erforderliche schutzwürdige Interesse an der Geltendmachung des fremden Rechts im eigenen Namen ergibt sich dabei aus der Stellung des Geschädigten als Sicherungsgeber der abgetretenen Forderung.[81] Der Geschädigte muss darüber hinaus nur nachweisen, dass die Werkstatt ihn zur Prozessführung im eigenen Namen ermächtigt hat.[82]

2. Die Gefahr einer unbilligen Begünstigung der Werkstatt

In materiell-rechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob der Geschädigte sich gegenüber dem Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer auch dann auf das Werkstattrisiko berufen kann, wenn er den an die Werkstatt abgetretenen Schadensersatzanspruch im Wege gewillkürter Prozessstandschaft im eigenen Namen geltend macht. Der BGH hat in seinem Urteil vom 26.4.2022 darauf hingewiesen, dass die ohne die Abtretung von ihm befürwortete Art und Weise des Vorteilsausgleichs in

80 Vgl. BGH v. 1.6.2017 – VII ZR 95/16, NJW 2017, 2403 Rn. 33 (zu einem überhöhten Gutachterhonorar); hieran anknüpfend zum Werkstattrisiko bei Klagen der Werkstatt aus abgetretenem Recht des Geschädigten LG Stuttgart v. 25.5.2022 – 13 S 33/22, r+s 2022, 533 Rn. 18; *Meyer-Näser* NJW-Spezial 2018, 457 (458); *Looschelders* JA 2022, 1038 (1040).

81 Vgl. Rosenberg/Schwab/Gottwald/*Gottwald*, Zivilprozessrecht, 18. Aufl. 2018, § 46 Rn. 33 ff.

82 Vgl. *Engel* DAR 2022, 552 (553). Zur Notwendigkeit einer Ermächtigung des Prozessstandschafters durch den Rechtsträger Thomas/Putzo/*Hüßtege*, ZPO, 43. Aufl. 2022, § 51 Rn. 33. Das Vorliegen einer solchen Ermächtigung war in BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 unklar.

dieser Konstellation »nicht unproblematisch« sei, weil es etwaige Ansprüche des Geschädigten als Prozessstandschafter und nicht Rechte der Werkstatt als Rechtsinhaberin seien, die Zug-um-Zug an den beklagten Versicherer abgetreten werden müssten. Können der Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer über die Grundsätze der Vorteilsausgleichung nicht wirksam geschützt werden, so kann es aber zu dem unbilligen Ergebnis kommen, dass die Werkstatt vom Schädiger über den Weg des Schadensersatzes für Reparaturleistungen eine »Vergütung« erhält, die sie von dem Geschädigten als ihrem Auftraggeber nach werkvertraglichen Grundsätzen nicht hätte verlangen können.[83]

3. Lösungsvorschlag

Auf welche Weise eine unangemessene Begünstigung der Werkstatt vermieden werden kann, lässt der Senat ausdrücklich offen. Dies war im konkreten Fall insofern gerechtfertigt, als das Berufungsgericht erst noch die Zulässigkeit der Klage zu prüfen hatte. Im Ergebnis ist dem BGH jedoch darin zuzustimmen, dass das Werkstattrisiko auch dann nicht zu Lasten des Schädigers oder seines Haftpflichtversicherers gehen darf, wenn der Geschädigte den an die Werkstatt abgetretenen Schadensersatzanspruch im Wege der gewillkürten Prozessstandschaft einklagt. Die Werkstatt darf in dieser Konstellation nicht besser stehen, als wenn sie den abgetretenen Schadensersatzanspruch des Geschädigten selbst geltend macht. Da Kläger und Anspruchsinhaber im Fall der gewillkürten Prozessstandschaft nicht identisch sind, kann dem Schädiger bzw. seinem Haftpflichtversicherer in der Tat nicht mit den Grundsätzen der Vorteilsausgleichung geholfen werden. Würde die Werkstatt den an sie abgetretenen Schadensersatzanspruch selbst geltend machen, so könnte der Schädiger bzw. sein Haftpflichtversicherer sich nach der hier vertretenen Ansicht bei objektiv überhöhtem Rechnungsbetrag auf den dolo-agit-Einwand berufen. Diesen Einwand muss sich dann aber auch der Geschädigte entgegenhalten lassen, wenn er den an die Werkstatt abgetretenen und mit dem dolo agit-Einwand gegen die Werkstatt belasteten Schadensersatzanspruch gegen den Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer auf Ersatz der Reparaturkosten in gewillkürter Prozessstandschaft geltend macht.[84]

VII. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Konzeption des BGH zum Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden im Allgemeinen zu einem angemessenen Ausgleich zwischen dem Integritätsinteresse des Geschädigten und dem Interesse des Schädigers und seines Haftpflichtversicherers an einer wirtschaftlich vernünftigen Abwicklung von Sachschäden nach Verkehrsunfällen führt. Das Zusammenspiel von 130 %-Regel, Außerachtlassen des Restwerts und Zuweisung des Werkstattrisikos

83 BGH v. 26.4.2022 – VI ZR 147/21, NJW 2022, 2840 Rn. 17.

84 So schon *Looschelders* JA 2022, 1038 (1041).

kann allerdings dazu führen, dass der ersatzfähige Reparaturaufwand den Wiederbeschaffungsaufwand um mehr als das Doppelte übersteigt. Hier stellt sich die Frage, ob das Integritätsinteresse des Geschädigten nicht zu großzügig geschützt wird.

Die Verteilung des Werkstattrisikos bereitet in der Praxis auch unabhängig von der 130 %-Regel erhebliche Probleme. Im Ausgangspunkt kann es zwar überzeugen, dass das Werkstattrisiko im Verhältnis zwischen dem Geschädigten und dem Schädiger und seinem Haftpflichtversicherer nicht zu Lasten des Geschädigten geht. Macht der Geschädigte den Anspruch auf Ersatz der Reparaturkosten gegen den Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer aus eigenem Recht geltend, so führt die von der Rechtsprechung aus den Grundsätzen der Vorteilsausgleichung abgeleitete Pflicht des Geschädigten zur Abtretung seiner Ansprüche gegen die Werkstatt im Regelfall auch zu angemessenen Ergebnissen. Der Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer kann hiernach im Wege des Regresses aus abgetretenem Recht dafür sorgen, dass die Werkstatt im Ergebnis keinen Werklohn behalten kann, der ihr nach dem mit dem Geschädigten geschlossenen Werkvertrag nicht zusteht.

Problematisch bleiben dagegen die in der Praxis nicht seltenen Fälle, in denen der Geschädigte seinen Schadensersatzanspruch gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer an die Werkstatt abtritt. Macht die Werkstatt den abgetretenen Schadensersatzanspruch des Geschädigten gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer selbst geltend, so muss vermieden werden, dass das Werkstattrisiko sich zugunsten der Werkstatt auswirkt, die im konkreten Fall möglicherweise überhöhte Kosten abrechnet. Denn der Gedanke der subjektbezogenen Schadensbetrachtung dient nicht der Begünstigung der Werkstatt. Da die Grundsätze der Vorteilsausgleichung in dieser Konstellation nicht weiterhelfen, muss ein anderer Lösungsansatz entwickelt werden. Das Gleiche gilt für den Fall, dass der Geschädigte den an die Werkstatt abgetretenen Schadensersatzanspruch gegen den Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer in gewillkürter Prozessstandschaft geltend macht. Eine denkbare Lösung wäre die Abkehr von der subjektbezogenen Schadensbetrachtung. Diese Lösung ginge jedoch zu weit, weil sie auch den Geschädigten selbst unbillig belasten würde. Die Lösung muss daher auf die Abtretungsfälle beschränkt bleiben. Konkret sollte es dem Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer in diesen Fällen möglich sein, der Werkstatt bzw. dem in gewillkürter Prozessstandschaft klagenden Geschädigten den dolo-agit-Einwand entgegenzuhalten.

Reparaturkostenersatz beim Haftpflichtschaden
Integritätsinteresse und Werkstattrisiko im Haftpflichtschaden

Tamás Ignácz,
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verkehrsrecht, Rostock

A. Einführung

Der Fahrzeugschaden ist der häufigste Anwendungsfall der sich aus dem § 249 BGB ergebenden Naturalrestitution.

Der Geschädigte ist unter Anwendung des § 249 BGB bemüht möglichst den wirtschaftlichen Zustand vor dem Schadenereignis wiederherzustellen. Auf Seiten der Schädiger sind die Versicherer bemüht die Zahlungen so gering wie möglich zu halten. Zu diesen Beteiligten gesellen sich Dienstleister wie Werkstätten, Autovermietungen etc. mit eigenen wirtschaftlichen Interessen.

Der VI. Zivilsenat des BGH steht dabei vor der Herausforderung in diesem Spannungsverhältnis einen Ausgleich zu finden. Das Spannungsverhältnis baut sich insoweit zwischen einem möglichst vollständigen Schadensausgleich, wie er nach § 249 BGB anzustreben ist, und dem Bestreben mancher Geschädigter und deren Dienstleister, einen Schadenfall zulasten des Schädigers und damit letztlich der Solidargemeinschaft so weit wie möglich auszubeuten, auf. Der BGH ist stets bemüht, hier vernünftige Grenzen zu ziehen, so dass zum einen der Grundsatz der Totalreparation als auch das Bereicherungsverbot des Geschädigten eingehalten werden.

B. Integritätsinteresse bei Reparaturkosten über dem Wiederbeschaffungswert

I. Einleitung und Voraussetzungen

Der BGH gewährt dem Geschädigten unter besonderen Voraussetzungen im Rahmen seines 4-Stufen-Modell[1] das Recht zu entscheiden, ob er die Reparatur des

1 Ausführlich zum 4-Stufen-Modell MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249 Rn. 244 ff.; BeckOK BGB/*Flume*, 63. Ed. 1.5.2022, § 249 Rn. 170; *Wellner* NJW 2012, 7 ff.; *Lemcke/Buller/Figgener* NJW-Spezial 2019, 457 ff.

beschädigten Fahrzeugs oder die Beschaffung eines Ersatzfahrzeugs vornehmen will, auch wenn die Kosten der Reparatur im Vergleich zu den Kosten der Wiederbeschaffung deutlich höher sind.[2] Diese Möglichkeit, eine beschädigte Sache zu Kosten über ihrem Wiederbeschaffungswert hinaus instand setzen zu lassen, ist eine deutsche Besonderheit. Wenn man einen Blick auf das Gefüge der Regelungen zur Naturalrestitution wirft, will sich die 130 %-Rechtsprechung des BGH nicht so recht einfügen, da der Geschädigte grundsätzlich gehalten ist, den Schaden im Rahmen seiner Schadenminderungspflicht so gering wie möglich zu halten.

Nichtsdestotrotz hat sich die Rechtsprechung des BGH dem Geschädigten die beschädigte Sache zu erhalten, auch wenn es finanziell aufwändiger ist, als richtig erwiesen und ist es auch weiterhin, gerade unter den aktuell an Bedeutung gewinnenden Nachhaltigkeitsaspekten. Der BGH hat eindeutige Voraussetzungen geschaffen, die es dem Geschädigten erlaubt eine Reparatur bis zu 30 % über dem Wiederbeschaffungswert vorzunehmen.

Eine Reparatur, die den Wiederbeschaffungswert um 30 % übersteigt, wird dem Geschädigten nur dann zugebilligt, wenn er das Fahrzeug sach- und fachgerecht nach Maßgabe des Sachverständigengutachtens instand setzen lässt.[3] Den Betrag zwischen dem Wiederbeschaffungswert und den Reparaturkosten über dem Wiederbeschaffungswert wird in der Rechtsprechung als Integritätszuschlag bezeichnet. Dieser Integritätszuschlag von bis zu 30 % gilt in den Fällen des Haftpflichtschadens auch bei gewerblich genutzten Fahrzeugen[4] sowie (hochwertigen) Fahrrädern[5]. Grundsätzlich ist in den Reparaturfällen auf die Bruttowerte abzustellen, es sei denn, der Geschädigte ist zum Vorsteuerabzug berechtigt.[6]

Eine fiktive Abrechnung von Reparaturkosten oberhalb von 100 % des Wiederbeschaffungswerts ist nicht zulässig.[7]

Sofern sich der Geschädigte zur weiteren Nutzung des Fahrzeugs ohne vollständige fachgerechte Reparatur entscheidet, kommt lediglich eine Abrechnung nach dem Wiederbeschaffungsaufwand in Betracht. Der Wiederbeschaffungsaufwand ermittelt sich dabei an dem Wiederbeschaffungswert und dem zu berücksichtigenden Restwert. Bei der Ermittlung des Restwerts ist der regionale Markt maßgebend, solange die Versicherung des Schädigers nicht rechtzeitig ein höheres annahmefähiges Angebot unterbreitet.[8]

Im 130 %-Fall ist neben der sach- und fachgerechten Reparatur nach den Vorgaben des Sachverständigen Voraussetzung, dass der Geschädigte das Fahrzeug über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten nach der Reparatur weiter nutzt[9]. Gerade hierdurch bringt der Geschädigte sein Integritätsinteresse zum Ausdruck. Der Ablauf

2 BGH Urt. v. 22.4.2008 – VI ZR 237/07, BeckRS 2008, 10899, beck-online m.w.N.
3 BGH Urt. v. 2.6.2015 – VI ZR 387/14, BeckRS 2015, 14490, beck-online.
4 BGH Urt. v. 8.12.1998 – VI ZR 66/98, BeckRS 1998, 30037618, beck-online.
5 OLG München Endurteil v. 16.11.2018 – 10 U 1885/18, BeckRS 2018, 30653, beck-online.
6 MüKoStVR/Almeroth Rn. 248.
7 BGH Urt. v. 8.12.2009 – VI ZR 119/09, BeckRS 2010, 867, beck-online.
8 MüKoStVR/Almeroth Rn. 249.
9 BGH Urt. v. 22.4.2008 – VI ZR 237/07, BeckRS 2008, 10899, beck-online.

der Frist von sechs Monaten ist allerdings keine Fälligkeitsvoraussetzung für die Regulierung der angefallenen Reparaturkosten.[10] Eine starre Frist sind diese sechs Monate Haltedauer jedoch nicht. In besonderen Einzelfällen sind Fallgestaltungen denkbar, bei denen das Integritätsinteresse bejaht wird, ohne dass eine Haltedauer von sechs Monaten realisiert wird. Der BGH hat eine solche Konstellation beispielsweise angenommen, bei welcher die fehlende Weiternutzung aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten infolge von Arbeitslosigkeit eingetreten ist.[11] Bei der Beurteilung des Integritätsinteresses ist der Zeitpunkt des Reparaturauftrages maßgeblich.[12]

Eine weitere Einschränkung ist nach dem BGH auch dann gerechtfertigt, wenn der Grund für die Unterschreitung der 130 %-Grenze ein Rabatt der Reparaturwerkstatt ist, für den kein nachvollziehbarer Grund ersichtlich ist.[13] Diese Auffassung überzeugt jedoch nicht, da der Grund der Unterschreitung keine Rolle spielen sollte, solange das beschädigte Fahrzeug entsprechend den Vorgaben des Gutachtens ordnungsgemäß repariert worden ist. Dies folgt daraus, dass es obergerichtlich akzeptiert ist, dass die Unterschreitung der Reparaturkosten auf die fachlich gute Leistung der Werkstatt zurückzuführen ist, wenn die sach- und fachgerechte Reparatur unter der Verwendung von Gebrauchtteilen erfolgen kann.[14] Dass ein Geschädigter »wirtschaftlich unvernünftig« handelt, wenn er aus anderen Gründen, wie zum Beispiel guten Verhandlungen mit der Werkstatt, eine vollständige Reparatur realisieren kann, ist schwer nachvollziehbar. Sofern die tatsächlichen Reparaturkosten höher ausfallen als zuvor von dem Sachverständigen kalkuliert, so hindert dies die Berücksichtigung des Integritätsinteresses nicht, da ein derartiges Prognoserisiko dem Schädiger zur Last fällt, da der Geschädigte diesen Umstand der Erhöhung der Reparaturkosten nicht vorhersehen kann.[15] Bei einer sach- und fachgerechten Reparatur nach Maßgabe des Gutachtens sollten daher die Gründe für die Einhaltung der 130 %-Grenze unerheblich sein.

II. Ist die 130 %-Rechtsprechung noch zeitgemäß?

Wie schon dargestellt, begründet der BGH die Möglichkeit das Unfallfahrzeug über seinen Wiederbeschaffungswert hinaus zu reparieren mit dem Integritätsinteresse des Geschädigten.

Dr. Stefan Korch stellt in seinem Aufsatz »Zur Effizienz der 130 %-Rechtsprechung« aus dem Jahr 2015 ausführlich und unter Heranziehung wissenschaftlicher Ausführungen dar, warum aus verhaltensökonomischer Sicht die 130 %-Rechtsprechung des BGH sinnvoll ist. Was der BGH als Integritätsinteresse beschreibt, wird von Verhaltensökonomen als Besitztumseffekt oder »endowment effect« beschrieben.

---

10 BeckOK StVR/Türpe BGB § 249 Rn. 23–28.

11 BGH Beschl. v. 18.11.2008 – VI ZB 22/08, BeckRS 2008, 26027, beck-online.

12 BeckOK StVR/Türpe BGB § 249 Rn. 23–28.

13 BGH 8.2.2011 – VI ZR 79/10, NJW 2011, 1435 Rn. 9; Kappus DAR 2012, 133 (136).

14 BGH 2.6.2015 – VI ZR 387/14, NJW 2015, 2958 Rn. 10; 8.2.2011 – VI ZR 79/10, NJW 2011, 1435 Rn. 9; AG Marburg 16.12.2014 – 9 C 759/13 (81), NZV 2015, 550 (551).

15 BGH 15.10.1991 – VI ZR 314/90, BGHZ 115, 364 (370) = NJW 1992, 302 (304); MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249.

Darunter versteht man die höhere Wertschätzung von Vermögensgegenständen, sobald Menschen diese als Eigentum erworben haben oder eigentumsähnlich besitzen. Daraus ergibt sich, dass Geschädigte den Verlust ihres Fahrzeugs sehr stark empfinden. Der Verlust an dem Fahrzeug übersteigt den Marktwert des Fahrzeugs deutlich und wird gegenüber dem Erwerb eines Ersatzfahrzeugs fast doppelt so stark gewichtet.[16] Dies korrespondiert mit der Begründung des Integritätsinteresse des BGH.

Jedoch bildet nicht nur das persönliche Empfinden der Geschädigten einen Grund zur Beibehaltung der 130 %-Rechtsprechung, sondern viele weitere Umstände machen deutlich, dass die Rechtsprechung zutreffend ist.

Die Europäische Kommission hat am 11.12.2019 das Ziel vorgestellt bis 2050 in der Europäischen Union die Netto-Emissionen von Treibhausgasen auf null zu reduzieren und als erster »Kontinent« klimaneutral zu werden.[17] Zwar sind Fahrzeugreparaturen hier nicht ausdrücklich genannt, jedoch steht außer Zweifel, dass die Reparatur eines Fahrzeugs weitaus weniger CO_2 verursacht wie eine Ersatzbeschaffung. Auch die Versicherer haben erkannt, dass Reparaturen teilweise weniger CO_2 verursachen als Ersatzbeschaffungen.[18] Die Versicherer nennen dies »nachhaltiges Schadenmanagement«. Konkret geht es darum, bei Reparaturen an Fahrzeugen so ressourcenschonend wie möglich vorzugehen und instand zu setzen, anstelle neuer Teile zu produzieren. Bei vielen Kollisionen geht es nämlich nur um kleine bis mittelgroße Schäden, die mit umweltfreundlichen Methoden repariert werden können. Die Produktion von Ersatzteilen hat einen im Vergleich deutlich höheren CO_2-Abdruck. Laut Allianz könnten europaweit fast 30.000 Tonnen CO_2 eingespart werden, wenn die Versicherer die Quote an grünen, umweltfreundlichen Reparaturen um nur zwei Prozentpunkte pro Jahr erhöhten. Das entspräche dem jährlichen Energieverbrauch von 5100 Haushalten.[19] Die Produktion eines Mittelklassewagens mit Hybridmotor bringt es auf 12 Tonnen CO_2[20]. Wieviel CO_2 bei der Reparatur eines <130 %-Schadens anfällt, kann selbstverständlich nicht beziffert werden, da es hier jeweils auf das Verhältnis zwischen den Reparaturkosten und dem Wiederbeschaffungswert ankommt.

Die steigenden Stundenverrechnungssätze und steigenden Materialpreise führen dazu, dass viele Schäden, die früher als Reparaturfall reguliert worden wären, heute einen Totalschaden darstellen. Herstellervorgaben führen ebenso dazu, dass die Reparaturkosten steigen, da in diesem Zusammenhang schneller Fahrzeugteile ausgetauscht statt repariert werden und so die Reparaturkosten steigen. Vermeintlich kleine bis mittlere Fahrzeugschäden führen bei Fahrzeugen im mittleren Alter dazu, dass die Reparaturkosten die Wiederbeschaffungswerte öfter erreichen als es früher der Fall war.

16 Korch, Zur Effizienz der 130 %-Rechtsprechung, VersR 2015, 542.

17 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_de.

18 https://www.autobild.de/artikel/reparieren-statt-tauschen-co2-emissionen-in-der-werkstatt-reduzieren-22222047.html.

19 https://www.autobild.de/artikel/reparieren-statt-tauschen-co2-emissionen-in-der-werkstatt-reduzieren-22222047.html.

20 https://www.carbon-connect.ch/de/co2-emissionen-autoproduktion.

Darüber hinaus berichten Geschädigte, dass es gerade nicht möglich ist im Rahmen der sachverständig ermittelten Wiederbeschaffungswerte vergleichbare Ersatzfahrzeuge am regionalen Markt zu beschaffen. Oftmals werden nach Wahrnehmung des Autors die Wiederbeschaffungswerte nicht so ermittelt, wie es die Rechtsprechung vorgibt. Wie auch der Restwert, ist für die Ermittlung des Wiederbeschaffungswertes der regionale Markt maßgeblich.[21] Darüber hinaus muss sich der Geschädigte nicht an dem privaten Gebrauchtwagenmarkt orientieren. Vielmehr sind bei der Ermittlung der Wiederbeschaffungswerte nur Angebote seriöser Händler zu berücksichtigen.[22] Dies ist bereits deshalb der Fall, da teilweise die Kosten der Gebrauchtwagenuntersuchung mit dem Argument verweigert werden, da bekannt sei, dass seriöse Händler regelmäßig eine Werkstattgarantie, gemeint ist sicher eine Reparaturkostenversicherung, eines technisch geprüften Ersatzwagens im Preis inkludiert sei.[23]

Neben der Ermittlung des Wiederbeschaffungswertes ist die tatsächliche Verfügbarkeit zu berücksichtigen. Insbesondere die aktuellen Krisen haben dazu geführt, dass erheblich weniger junge Gebrauchtwagen verfügbar sind, die meist als Ersatzfahrzeuge dienen. Gegenüber 2020 waren im Jahr 2021 rund 11 Prozent weniger Gebrauchtwagen auf dem Markt. Betroffen sind vor allem Kleinwagen und Fahrzeuge der Kompaktklasse mit einem Angebotsrückgang von rund 14 bis 20 Prozent, bei Vans und Kleinbussen liegt dieser sogar bei über 22 Prozent.[24] Die mangelnde Verfügbarkeit von Gebrauchtwagen auf dem allgemeinen Markt führt zu erheblich verlängerten Fahrzeugausfallzeiten, was zu höheren Zahlungen für den Fahrzeugausfallschaden führt. Gleichzeitig ist die Realisierung eben dieses langen Fahrzeugausfallschadens für die Geschädigten von erheblicher Schwierigkeit, da die Schadengutachten auch noch heute regelmäßig 10 – 14 Tagen als Wiederbeschaffungsdauer zugrunde legen. Die Regulierungspraxis der Versicherer zeigt, dass reflexartig lediglich die Wiederbeschaffungsdauer gemäß Gutachten, ggf. mit Zuschlag einer kurzen Überlegungsdauer erstattet wird. Jeglicher noch so substantiierter Vortag bleibt unberücksichtigt und führt bei nicht rechtsschutzversicherten Geschädigten zu finanziellen Einbußen. Insbesondere Pendler, die auf Ersatzfahrzeuge angewiesen sind, haben hier effektiv finanzielle Lücken zu schließen. Zu berücksichtigen ist, dass gerade im ländlichen Bereich eine Ersatzbeschaffung langwieriger ist als in Ballungszentren. Dies müsste effektiver berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass gerade die letzten Jahre zeigen, dass das Integritätsinteresse aus mehreren Gründen erheblich gesteigert ist. Die neuen technischen Möglichkeiten der Fahrzeuge führen zum einen dazu, dass gerade ältere Geschädigte ein erhebliches Interesse daran haben, ihr gewohntes Fahrzeug zu behalten, da die technischen Neuerungen oft zu einer Überforderung der älteren Geschädigten führen. Darüber hinaus führen die zahlreichen technischen Neuerungen

21 Becker: Der Wiederbeschaffungswert bei der Unfallschadenregulierung; SVR 2010 Heft 4, 130.

22 BGH, Urteil vom 23.5.2017 – VI ZR 9/17 (NJW 2017, 2401, beck-online) m.w.N.

23 Beispielhaft: OLG Zweibrücken Urt. v. 18.2.2000 – 1 U 139/99, BeckRS 2001, 950.

24 https://www.adac.de/news/gebrauchtwagen-preise/Stand 09.12.2021.

dazu, dass die Risiken einer Manipulationsmöglichkeit deutlich gestiegen sind. Eine ADAC Untersuchung beweist, dass beispielsweise die Kilometerstände neuer Autos leicht manipulierbar sind.[25]

Auch die strenge Vorschadenrechtsprechung führt zu einem gesteigerten Integritätsinteresse der Geschädigten. Geschädigte, die ein Gebrauchtfahrzeug erwerben, müssen nach derzeitiger kritisch zu betrachtender Rechtsprechung, auch zu dem Umfang der Instandsetzung von Vorschäden vortragen können, welche von dem Vorbesitzer bzw. Verkäufer des Fahrzeugs nicht offenbart worden sind.[26] Ein Rückgriff auf die Verkäufer wegen unterlassener Offenbarung eines Unfallschadens stellt sich in der Praxis in den meisten Fällen als unmöglich dar. Im Ergebnis erhält der Geschädigte keinen Cent, obgleich er unstreitig einen Substanzschaden an seinem Fahrzeug hinnehmen musste. Sofern der Geschädigte sein Fahrzeug reparieren und weiter nutzen kann, ist er diesem Risiko nicht ausgesetzt.

Als Fazit ist festzuhalten, dass an der Rechtsprechung zum Reparaturkostenfall bis 130 % des Wiederbeschaffungswertes mindestens festzuhalten ist, wenn nicht sogar eine Erhöhung des Integritätsinteresses in Erwägung gezogen werden sollte.

C. Werkstattrisiko und Prüfberichte

Unter dem sogenannten Werkstatt- oder Prognoserisiko versteht man zum einen das Risiko, dass sich Verzögerungen der Reparatur aufgrund mangelhafter Ersatzteilversorgung, Werkstattüberlastung oder Reparaturfehlern ergeben, und zum anderen das Risiko, dass die Reparatur aus Gründen, die vom Geschädigten nicht zu vertreten sind, teurer wird als vom Sachverständigen prognostiziert.[27] Dies gilt nicht, wenn der Geschädigte hat erkennen können, dass die Werkstatt überlastet ist und die Reparatur des nicht mehr fahrfähigen Fahrzeuges in einer anderen geeigneten und qualifizierten Werkstatt hätte repariert werden können. In diesen Fällen ist jedoch zu hinterfragen, wie ein durchschnittlicher Geschädigte diese Erkenntnis gewinnen soll.

Das Werkstattrisiko realisiert sich in der Praxis in den Fällen, in denen entgegen der Einschätzung des Sachverständigen die Reparatur die 130 % doch überschreitet, sowie in den weitaus relevanteren Fällen in denen der Haftpflichtversicherer einwendet, es seien bei der Reparatur Arbeiten durchgeführt worden, die nicht notwendig waren, oder es seien überhöhte Kosten, bspw. für die Fahrzeugverbringung, in Rechnung gestellt worden.

Grundsätzlich gilt, dass der Schädiger bzw. der eintrittspflichtige Haftpflichtversicherer nach den Grundsätzen des Werkstattrisikos mit diesem Einwand nicht erfolgreich sein kann.[28]

---

25 https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/gebrauchtwagenkauf/tacho-manipulation.

26 KG, Urteil vom 27.8.2015 (22 U 152/14) (DAR 2016, 461, beck-online).

27 BeckOK StVR/Türpe, 17. Ed. 15.10.2022, BGB § 249 Rn. 32.

28 BeckOK StVR/Türpe, 17. Ed. 15.10.2022, BGB § 249 Rn. 38, 39 (OLG Hamm BeckRS 1995, 01930; LG Hamburg BeckRS 2014, 1082; AG Münster BeckRS 2020, 4952).

Bei der Frage, welcher Herstellungsaufwand erforderlich ist, ist auf die beschränkten Erkenntnismöglichkeiten des Geschädigten Rücksicht zu nehmen. Der durchschnittliche Geschädigte hat selbst keinen technischen Sachverstand und verlässt sich bei der Beurteilung des eingetretenen Sachschadens auf die Expertise des Sachverständigen. Im Anschluss an diese Ermittlung des Schadensumfangs wird der Geschädigte seiner Werkstatt den Auftrag erteilen nach Maßgabe des Gutachtens den Schaden zu beseitigen. Was in der Werkstatt hinter den Kulissen stattfindet, sich also ggf. die Reparaturdauer verlängert oder sogar unnötige Arbeiten durchgeführt werden oder eine Erweiterung des Schadens stattfindet, die der Sachverständige nicht gesehen hat, kann der Geschädigte nicht überblicken. Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung sind auch diese Rechnungen auszugleichen.[29]

Sofern sich dem Geschädigten aufdrängt oder aufdrängen muss, dass die Reparaturrechnung überhöht ist und nicht in Auftrag gegebene Positionen abgerechnet wurden, wird dem Geschädigten zugemutet die Rechnung zu prüfen.[30] Da sich die meisten Kürzungen der Haftpflichtversicherer im einstelligen Prozentbereich liegen, ist die Offenkundigkeit der überhöhten Rechnung meist nicht gegeben.[31]

Einschränkungen erfahren die Grundsätze des Werkstattrisikos auch, wenn der Reparaturbetrieb aus abgetretenem Recht gegen den Schädiger vorgeht und/oder die Reparaturrechnung noch nicht beglichen ist und dabei die Reparaturkosten an die Werkstatt abgetreten worden sind.

I. BGH, Urteil vom 26.04.2022 – VI ZR 147/21

Der BGH hatte über eine Fallkonstellation von hoher praktischer Relevanz zu entscheiden. Nach einem Verkehrsunfall, dessen Haftung dem Grunde nach nicht im Streit steht, hat der Geschädigte seine Ansprüche gegen die beklagte Versicherung auf Erstattung der Reparatur- und Mietwagenkosten an das Autohaus abgetreten. Der unfallbedingte Schaden wurde von der Werkstatt instandgesetzt und entsprechend abgerechnet. Die beklagte Haftpflichtversicherung zahlte den größten Teil der Rechnung an das Autohaus, ein Rest von rund 8 % blieb offen.

Der entscheidende Aspekt dieses Fall ist der praktisch relevante Fall, dass die Rechnung der Werkstatt noch nicht beglichen und die Forderung des Geschädigten auf Erstattung der Reparaturkosten abgetreten ist.

Wenn man allein aus der Richtung des Schadenersatzrechts schaut, also den §§ 249 ff. BGB, ändert sich an der Forderung, weil sie an die Werkstatt abgetreten ist, rein gar nichts. Entweder die abgetretene Forderung besteht oder sie besteht nicht. Es bleibt daher schadenrechtlich bei dem Grundsatz, dass es darauf ankommt, ob der geschädigte die durchgeführten und abgerechneten Schadenspositionen für erforderlich halten durfte.

---

29 BeckOK StVR Türpe, a.a.O.; OLG Karlsruhe Urt. v. 22.12.2015 – 14 U 63/15; OLG Hamm BeckRS 1995, 01930; LG Hamburg BeckRS 2014, 1082; AG Münster BeckRS 2020, 4952.

30 BeckOK StVR Türpe a.a.O.

31 Beispielhaft AG Schwäbisch-Hall, Urteil vom 17.01.2020 – 5 C 575/19 – Kürzung um 76,50 € bei einem Rechnungsbetrag von 5.765,19 €.

Der Geschädigte hat in der Regel einen Sachverständigen beauftragt den Schadenumfang und die notwendigen Reparaturarbeiten zu prüfen. Auf dieser Basis wird das Fahrzeug dann instandgesetzt. Der Geschädigte bleibt damit Herr des Restitutionsgeschehens. Schadenrechtlich durfte der Geschädigte auf die Richtigkeit des Gutachtens vertrauen.

1. nicht bezahlte Reparaturrechnung

Der BGH hat klargestellt, dass bei oben genanntem Vorgehen die angefallenen Reparaturkosten im Verhältnis zwischen Geschädigtem und Schädiger vollständig zu ersetzen sind, auch wenn sie aufgrund unsachgemäßer oder unwirtschaftlicher Arbeitsweise der Werkstatt, im Vergleich zu dem, was für eine Reparatur sonst üblich ist, unangemessen sind. Dies gilt nach dem Urteil des BGH auch, wenn der Geschädigte die Reparaturrechnung noch nicht beglichen hat.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass das Argument, dass das Werkstatt- und Prognoserisiko auf Seiten allein auf Seiten des Schädigers liegt, nicht frei von Missbrauchsrisiken ist.

Hierauf hat der BGH eindeutig reagiert und betont, dass der Schädiger vom Geschädigten die Abtretung seiner Ansprüche gegen die Werkstatt verlangen kann.

2. Abtretung an die Werkstatt

Etwas komplizierter wird es in den noch häufiger auftretenden Fallgestaltungen, dass der Geschädigte seine Ersatzansprüche erfüllungshalber an die Werkstatt abgetreten hat und dann jedoch wiederum in eigenem Namen eine gerichtliche Klärung über die Erstattungspflicht der Reparaturkosten herbeiführen möchte. Die Werkstatt ist dann auf zwei Seiten tätig, einmal soll sie von der Wirkung des Werkstattrisikos profitieren und auf der anderen Seite für die »überhöhte« Werkstattrechnung geradestehen. Der BGH hat dieses Problem gesehen, jedoch eine konkrete Lösung für das Landgericht, an welches der Rechtsstreit zurückverwiesen wurde, nicht mitgegeben.

3. Lösungsmöglichkeiten

Es dürfte auch auf Seiten der Geschädigtenanwälte unbestritten sein, dass dem Schädiger die Möglichkeit gegeben sein muss, sich gegen überhöhte Reparaturrechnung zur Wehr zu setzen. Die bekannte und vom BGH dargestellt Lösung, dass der Geschädigte seinen ggf. bestehenden Anspruch gegen die Werkstatt an den Versicherer abtritt, erscheint ein praktischer Weg, um dem Schädiger die Möglichkeit zu geben dich gegen überhöhte Rechnung zu verteidigen und Überzahlungen zu vermeiden bzw. diese zurückzufordern.

Eine Flut an Gerichtsverfahren könnte vermieden werden, wenn der Geschädigte bereits außergerichtlich dem Schädiger seine Ansprüche gegen die Werkstatt abtritt. Sofern der Versicherer diese Abtretung nicht annehmen sollte, besteht bereits die Frage inwiefern die Versicherung schutzwürdig ist.

Die Alternative ist, dass der Geschädigte die Restforderung gegenüber der Werkstatt begleicht und so die vorherige Abtretung hinfällig ist, so dass dem Geschädigten lediglich ein Auswahl- und Überwachungsverschulden entgegengehalten werden könnte.

Sofern der Versicherer des Schädigers versucht mit dem abgetretenen Anspruch gegen die Klageforderung aufzurechnen, dürfte dies nicht möglich sein, da sich die Forderungen nicht gegenüberstehen. Die geltend gemachte Forderung auf Erstattung der Reparaturkosten ist die des Geschädigten gegen den Schädiger. Dagegen erhebt der Versicherer eine Gegenforderung des Geschädigten gegen die Werkstatt. Daher stehen sich die Forderungen nicht gegenüber.

Auch ist daher der dolo-agit-Einwand nicht anwendbar. Die Forderung einer Leistung ist unzulässig, wenn sie aus einem anderen Rechtsgrund dem Schuldner alsbald zurückgewährt werden muss oder ungerechtfertigte Bereicherung zurückerstattet werden müsste.[32] In der Konstellation, dass der Geschädigte selbst die Klage erhebt, ist zu berücksichtigen, dass der Geschädigte selbst nicht bereichert ist. Er muss auch nichts zurückerstatten, da er zu Recht von der Forderung seiner Werkstatt freigehalten wurde. Dem Geschädigten kann eine Auswahlverschulden nicht vorgeworfen werden,

Der Versicherer steht damit auch nicht schlechter da, da es ihm unbenommen bleibt die Werkstatt wiederum in einem gesonderten Prozess in Regress zu nehmen.

II. Prüfberichte

Sowohl im Rahmen der fiktiven Abrechnung als auch in den Fällen in denen Unfallschäden repariert werden begegnen den Geschädigten und deren Rechtsanwälten Prüfberichte.

Prüfberichte sind von Versicherern in Auftrag gegebene Stellungnahmen eines Prüfdienstleisters. Die Erstellung der Prüfberichte erfolgt weisungsgebunden. Die Vorgaben an die Erstellung der Prüfberichte erfolgt nach den Vorgaben des Haftpflichtversicherers, sprich im eigenen Kürzungsinteresse. Ein Kennzeichen der Prüfberichte ist, dass eine Besichtigung des Fahrzeugs unterbleibt.[33] Die Prüfberichte betreffen insbesondere notwendige Arbeitswerte, Stundenverrechnungssätze, Ersatzteilaufschläge, Verbringungskosten, Richtwinkelersatzkosten oder Scheibenkleber, Kleinteilaufschläge oder Abzüge zur berechneten Lackstufe. Der durchschnittliche Geschädigte ist nicht in der Lage einzuschätzen inwieweit diese automatisierten Stellungnahmen zutreffen. Oft weisen die Berichte keinen Ersteller aus – da meist automatisiert erstellt – oder enthielten Quellen aus denen sich ergeben könnte, ob die Angaben zutreffen oder nicht. Daher ist anerkannt, dass der Geschädigte eine Überprüfung dieses Berichts durch einen Sachverständigen veranlassen kann und diese Kosten dann dem Versicherer aufgibt. Anders kann eine Waffengleichheit zwischen dem Geschädigten und dem Schädiger nicht gestellt werden.[34]

Die entscheidende Frage ist jedoch welche Wirkung diese automatisierten Prüfberichte für die Geschädigten haben.

---

32 Jauernig/Mansel, 18. Aufl. 2021, BGB § 242 Rn. 39.
33 MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249 Rn. 320.
34 MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249 Rn. 320 m.w.N.

1. Prüfberichte bei konkreter Abrechnung

In der vorgenannten Konstellation der nicht bezahlten und abgetretenen Reparaturkosten muss sich der Geschädigte nach Kenntnis des Prüfberichts die restlichen Reparaturkosten trotzdem bezahlen kann, um die Abtretung obsolet zu machen, um so in den »Genuss« des Grundsatzes des Werkstattrisikos zu gelangen. Wie oben dargestellt sind Dreh- und Angelpunk die Erkenntnis- und Einflussmöglichkeiten des Geschädigten.[35] Durch den Prüfbericht erweitern sich die Erkenntnis- und Einflussmöglichkeiten um die dort benannten Aspekte, welche er durch den Sachverständigen seiner Wahl prüfen lassen kann.

Dies klingt auf den ersten Blick so, dass dies die Entscheidung des BGH vom 26.04.2022 zuwiderläuft, da dieser das Werkstattrisiko dem Schädiger aufgibt. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Der Geschädigte kann als Laie trotz Prüfberichts auf die Richtigkeit des Sachverständigengutachtens vertrauen. Die Sachverständigengutachten an sich werden von den Prüfberichten und deren Auftraggebern in der Regel nicht in Zweifel gezogen, sondern lediglich später die Reparaturrechnungen als überhöht moniert. Geringe Abweichungen zwischen dem automatisierten Prüfbericht und dem Sachverständigengutachten führen nicht dazu, dass der Geschädigte das in den Sachverständigen gesetzte Vertrauen verlieren muss. Insbesondere der Umstand, dass nicht ersichtlich ist, wer den Prüfbericht erstellt hat, führt dazu, dass der Geschädigte seinem Sachverständigen Vertrauen schenken darf.[36] Der Umstand, dass der Prüfbericht konkrete Begründungen zu den einzelnen Abzügen vermissen lässt, sorgt ebenso dafür, dass der Prüfbericht keiner erheblichen Aufmerksamkeit bedarf. In dem vom AG Gifhorn entschiedenen Fall hat der Geschädigte dem Haftpflichtversicherer die Abtretung seiner Ansprüche angeboten, welches der Versicherer nicht angenommen hat. Erst im Prozess wurde eine Abtretung der Ansprüche vom Versicherer gefordert. Diese Forderung wies das Amtsgericht zutreffend zurück, da die Abtretung bereits vorgerichtlich hätte angenommen werden können und die Forderung im Prozess nunmehr widersprüchlich sei.[37] Das Amtsgericht Mitte geht sogar noch ein Stück weiter und spricht dem Prüfbericht jeglichen Beweiswert ab[38].

> *»Der Prüfbericht ist im Wesentlichen eine abstrakte Aufzeichnung von geringeren Stundenlöhnen ohne hinreichenden Bezug auf den konkreten Schadenfall. Diesem Prüfbericht kommt keinerlei Beweiswert zu. Es stellt nicht einmal ein nach der ZPO zulässiges Beweismittel dar. Ein Sachverständigengutachten ist es – schon vom eigenen Anspruch her – nicht. Eine Urkunde kann es mangels Erkennbarkeit des Ausstellers und Unterzeichnung durch denselben nicht sein. Ein Zeugenbeweisantritt, der den Anforderungen des § 373 ZPO genügt, kann darin nicht erblickt werden. Der Prüfbericht ist ein Computerausdruck ohne jeden Beweiswert.«*

35 Kemperdiek: Der Schädiger im Spannungsfeld zwischen Werkstattrisiko, Indizwirkung und eigenen Regressansprüchen, r+s 2021, 372.

36 AG Gifhorn, Urteil vom 03.05.2022, 33 C618/21.

37 AG Gifhorn, a.a.O.

38 AG Mitte, Urteil vom 10.12.2020, Az. 108 C 3195/19.

Demzufolge erschüttert der anonymisierte und nach Vorgaben des Versicherers erstellte Prüfbericht das Vertrauen des Geschädigten nicht.

Teilweise wird vertreten, dass die Bezugnahme auf den Prüfbericht keinen substantiierten Vortrag darstellt und damit im Prozess unbeachtlich ist.[39]

> *»Die durch die Beklagte vorgenommene Kürzung beruht auf einem Prüfbericht der ControlExpert, die mittels künstlicher Intelligenz diverse Versicherer in der Schadenabwicklung unterstützt. Die der Beklagten obliegenden Darlegungslast, dass der vorgetragene Reparaturaufwand nicht erforderlich ist, kann sie durch bloßen Verweis auf den mittels künstlicher Intelligenz erstellten Prüfbericht nicht nachkommen. Es fehlt an substantiiertem Vortrag hinsichtlich der einzelnen Positionen.«*

Diese untergerichtlichen Entscheidungen dürften im Licht der aktuellen Entscheidung des BGH zum Werkstattrisiko zutreffend sein, da nach dem Grundsatz der subjektbezogenen Schadensbetrachtung auf eben dessen Erkenntnismöglichkeiten abzustellen ist und er auf das Gutachten vertrauen kann.

2. Prüfbericht bei fiktiver Abrechnung

Für die hier relevanten Fahrzeugschäden dürfte unstreitig sein, dass sich der Geschädigte im Rahmen seiner Dispositionsbefugnis entscheiden kann, ob er den Schadensersatz für eine tatsächliche Reparatur verwendet oder sich entschließt, das Fahrzeug unrepariert weiter zu nutzen oder zu verkaufen. Der Geschädigte kann nicht einen höheren Betrag verlangen, der sich aus den Nettokosten laut Gutachten zuzüglich der konkret angefallenen Mehrwertsteuer ergibt.[40] Die Umsatzsteuer ist dem Gesetz nach natürlich bei einer fiktiven Abrechnung nicht zu erstatten.

In den vergangenen Jahren hat die Versicherungswirtschaft jedoch in Frage gestellt, ob alle Schadenspositionen, die bei konkreter Abrechnung nach der Rechtsprechung zu ersetzen wären und auch werden, bei der fiktiven Abrechnung zu entschädigen sind. Dies betrifft Positionen wie die sog. UPE-Aufschläge, Verbringungskosten und auch die Beilackierungskosten. Die überwiegende Rechtsprechung hat jedoch mittlerweile dahingehend Position bezogen, dass diese Positionen auch im Rahmen der fiktiven Abrechnung zu ersetzen sind, wenn sie üblicherweise von dem Markenwerkstätten im Einzugsbereich der Geschädigten berechnet werden.[41]

Nicht nur in den Fällen, in denen das Fahrzeug repariert wird, sondern auch bei der fiktiven Abrechnung ist kritisch zu hinterfragen, welche Folgen sich für den Geschädigten aus den von den Versicherungen reflexartig vorgelegten Prüfberichten ergibt.

Legt der Geschädigte für die fiktive Abrechnung ein Schadengutachten vor, ist ein Prüfbericht, der ohne eine Besichtigung des streitgegenständlichen Fahrzeugs gefertigt worden ist, nicht dazu geeignet, die durch das Sachverständigengutachten festgestellte

39 Amtsgericht Rheine, Urteil vom 31.08.2020, 10 C 30/20.
40 MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249 Rn. 180.
41 MüKoStVR/Almeroth, 1. Aufl. 2017, BGB § 249 Rn. 195.

Reparaturnotwendigkeit sowie die in dem Gutachten aufgeführten Schadenpositionen in Zweifel zu ziehen.[42]

Das Amtsgericht Kiel hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BGH[43] ausgeführt, dass der Geschädigte bei der fiktiven Abrechnung grundsätzlich Anspruch auf die bei einer markengebundenen Werkstatt voraussichtlich entstehenden Reparaturkosten hat. Die beklagte Versicherung hat auf eine günstigere Reparaturmöglichkeit verwiesen und dabei auf einen Prüfbericht Bezug genommen. Dass diese Verweisung in dem Fall des AG Kiel unberechtigt war, steht in diesem Fall dahin, da die Vorlage des Prüfberichts lediglich als einfaches Bestreiten gewertet wurde. Dieses einfache Bestreiten war nicht ausreichend und daher für das entscheidende Gericht unbeachtlich. Der vorgelegte Prüfbericht sah Abzüge hinsichtlich des Arbeitslohns, der Nebenkosten, des Lackmaterials, des Lacklohns und der Ersatzteile vor. In Anbetracht des von der Geschädigten vorgelegten Sachverständigengutachtens sei ein unsubstantiiertes Bestreiten notwendig gewesen.

Auch das Landgericht Leipzig[44] hat die Anforderungen an den ausreichenden Vortrag des Versicherers hohe Voraussetzungen geknüpft. Das Landgericht Leipzig hat in Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BGH[45] ausgeführt, dass eine Verweisung auf eine Referenzwerkstatt in Betracht kommt, wenn diese den gleichen Qualitätsstandard aufweist, für den Geschädigten mühelos und ohne weiteres zugänglich ist und keine sonstigen vom Geschädigten aufgezeigten Unzumutbarkeitsgründe vorliegen. Das Landgericht Leipzig hat ausgeführt, dass Schlagwörter wie »Meisterfachbetrieb«, »durch den ZKF-Zentralverband zertifiziert, welcher den höchsten Qualitätsanforderungen unterliegt« nicht ausreichend seien. Auch die weiteren Ausführungen, dass aufgrund der modernen technischen Ausstattung und der umfangreichen Erfahrung in der Fahrzeuginstandsetzung in der Werkstatt Arbeiten unter Beachtung der Richtlinien der Fahrzeughersteller an allen gängigen Fahrzeugtypen einer markengebundenen Fachwerkstatt gleichwertig und mit Originalersatzteilen ausgeführt werden würden überzeugten das Gericht nicht. Die Reparaturleistungen unterlägen der gesetzlichen Gewährleistung. Darüber hinaus würde eine mehrjährige Regelgarantie eingeräumt. Neben der qualitativ hochwertigen Reparatur böte der Betrieb auf telefonische Anforderung auch einen Hol- und Bringservice für das beschädigte Fahrzeug. Dieser Vortrag war für das Landgericht mangels Substanz nicht ausreichend. Es sei nicht erkennbar, woher sich die behauptete Gleichwertigkeit der Reparatur ergeben sollte. Im Ergebnis hat das Gericht weder Sachverständigenbeweis erhoben noch die Zeugen zur Höhe der angegebenen Stundenverrechnungssätze angehört.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass auch bei der fiktiven Abrechnung gute Argumente vorhanden sind die automatisierten Prüfberichte der Versicherung, welche ohne Besichtigung des Fahrzeugs erstellt werden, als unbeachtlich zu betrachten.

---

42 AG Kiel, Urteil vom 17.10.2022, 115 C 261/22.
43 Vgl. BGH, Urteil vom 29.04.2003 – VI ZR 398/02.
44 LG Leipzig, Urteil vom 02.06.2022, 8 S 355/20 (IWW-Abrufnummer 229928).
45 BGH, Urteil vom 28.4.2015 – VI ZR 267/14.

130 % Rechtsprechung und das Recht des Haftpflichtversicherers zur Überprüfung der Schadenhöhe

Rainer Wenker
Ass. jur., Kraftfahrt/Haftpflicht Personenschaden Spezial,
Provinzial Versicherung AG, Münster

I. Ist die 130 % Rechtsprechung noch zeitgemäß?

1. Das »4 Stufen Modell«

Dem Geschädigten stehen hinsichtlich seines Fahrzeugschadens zur Wiederherstellung des früheren Zustands zwei Wege zur Verfügung, nämlich die Reparatur oder eine Ersatzbeschaffung. Er ist dabei grundsätzlich gehalten sich wirtschaftlich vernünftig zu verhalten. Das Tatbestandsmerkmal »erforderlich« in § 249 Abs. 2 BGB enthält ein Wirtschaftlichkeitspostulat, so dass diejenige Alternative zu wählen ist, die den geringsten Aufwand erfordert[1]. Hat er aber ein Interesse an der Weiternutzung seines vertrauten Fahrzeugs, kann er sich unter bestimmten Voraussetzungen auch zu einer Reparatur entschließen, wenn dieses die teurere Alternative ist. Insoweit hat der BGH das sog. ›Vier Stufen Modell‹ entwickelt[2]. Referenzpunkt der vier Stufen ist jeweils der Wiederbeschaffungswert:

1. Reparaturaufwand ist kleiner als der Wiederbeschaffungsaufwand
2. Reparaturaufwand ist kleiner als der Wiederbeschaffungswert
3. Reparaturaufwand ist kleiner als der Wiederbeschaffungswert + 30 %
4. Reparaturaufwand ist größer als der Wiederbeschaffungswert + 30 %

2. Das Integritätsinteresse

Bereits in der zweiten Stufe, also Reparaturkosten bis zum Wiederbeschaffungswert, ist eine Reparatur objektiv unwirtschaftlich, da der Restwert des beschädigten Fahrzeugs nicht berücksichtigt wird. Hier geht es aber um die dritte Stufe, der sog. 130 %-Grenze. Auszugehen ist dabei ebenfalls vom Wiederbeschaffungswert. Der Restwert ist nicht in die Vergleichsbetrachtung einzubeziehen, wohl aber ein etwaiger Minderwert. Dabei wurde der Zuschlag von 30 % ursprünglich lediglich zur

1 BGH, Urt. v. 05.02.2013 – VI ZR 363/11 = NJW 2013, 1151.
2 Vgl. ausführlich Lemcke, Buller, Figgener, NJW-Spezial 2019, 457.

Abfederung des Prognoserisikos zugebilligt, wenn also der zunächst kalkulierte Reparaturaufwand bei der konkreten Durchführung der Instandsetzung überschritten wurde[3]. Nach inzwischen langjähriger und gefestigter Rechtsprechung ist bei einem wirtschaftlichen Totalschaden nun grundsätzlich ein Integritätszuschlag von bis zu 130 % des Wiederbeschaffungswertes zu tolerieren, wenn der Geschädigte sein Fahrzeug vollständig und fachgerecht nach den Vorgaben des Sachverständigen repariert und es mindestens 6 Monate weiternutzt[4]. Der wesentliche Inhalt des Integritätsinteresses geht also dahin, das beschädigte Fahrzeug nach einer Reparatur behalten und zukünftig weiter fahren zu können, um nicht zwangsläufig auf den Weg der Ersatzbeschaffung angewiesen zu sein[5].

Dazu ein einfaches Beispiel:

• Wiederbeschaffungswert (Händler-Verkaufspreis brutto):	10.000,- €
• Restwert (Händler-Einkaufspreis):	2.000,- €
• Wiederbeschaffungsaufwand (brutto):	**8.000,- €**
vs.	
• Reparaturkosten lt. Gutachten (netto):	10.000,- €
• 19 % MwSt.:	1.900,- €
• Minderwert lt. Gutachten:	1.000,- €
• Reparaturaufwand lt. Gutachten (brutto):	**12.900,- €**

Entscheidet sich der Geschädigte unter Berücksichtigung seines Integritätsinteresses alternativ für eine Reparatur des Fahrzeugs, so ist dies (unter Einbeziehung der merkantilen Wertminderung[6]) hier bis zu einem Betrag von 13.000,- € statthaft, also eine Differenz von immerhin 5.000,- € oder 62,5 %. Durch das Prognoserisiko, z.B. wegen einer Reparaturerweiterung, kann es sogar noch zu einer Überschreitung der 130 %-Grenze kommen[7]. Dies verdeutlicht, dass der Begriff der Erforderlichkeit in § 249 Abs. 2 S. 1 BGB sehr weit ausgelegt wird, wenn es um das Auto geht[8]. Zu weit? Insoweit ist auch zu bedenken, dass der Geschädigte als erforderlichen Herstellungsaufwand grundsätzlich nach ständiger Rechtsprechung nur diejenigen Kosten

3 BGH, Urt. v. 20.06.1972 – VI ZR 61/71 = NJW 1972, 1800.

4 BGH, Urt. v. 15.11.2011 – VI ZR 30/11 = NJW 2012, 52; BGH, Urt. v. 08.12.2009 – VI ZR 119/09 m. Anm. Elsner, jurisPR-VerkR 6/2010 Anm. 1; BGH, Urt. v. 15.02.2005 – VI ZR 70/04 m. Anm. Lemcke, r + s 2005, 175; BGH, Urt. v. 15.02.2005 – VI ZR 172/04; BGH, Urt. v. 15.10.91 – VI ZR 314/90.

5 BGH, Urt. v. 08.12 1998 – VI ZR 66/98 = VersR 1999, 245; OLG Hamm, Urt. v. 26.04.1993 – 13 U 266/92 = NJW-RR 1993, 1436; OLG Saarbrücken, Urt. v. 04.06.1998 – 3 U 35/98 = OLGR Saarbrücken 1998, 318.

6 OLG München, Urt. v. 07.07.1989 – 10 U 1682/89 = DAR 1989, 419.

7 BGH, Urt. V. 15.10.1991 – VI ZR 314/90 = NZV 1992, 66.

8 Heß, NJW-Spezial 2021, 457.

verlangen kann, die vom Standpunkt eines verständigen und wirtschaftlich denkenden Menschen in der Lage des Geschädigten zur Behebung des Schadens zweckmäßig und angemessen erscheinen[9].

Das erforderliche Integritätsinteresse soll nach geltender Rechtsprechung auch im Falle der Beschädigung eines gewerblich genutzten oder geleasten Fahrzeuges bestehen[10].

Dem fiktiv abrechnenden wird dieser Integritätszuschlag nicht eingeräumt, auch wenn es insoweit durchaus einige Unschärfen gibt[11]. Auch eine Mischung aus fiktiven Nettoreparaturkosten und tatsächlich gezahlter Mehrwertsteuer für eine Teilreparatur ist nicht statthaft[12].

3. Kritischer Diskurs

Bei dieser an sich unwirtschaftlichen Fallgestaltung drängt sich die Frage auf, ob ein Integritätszuschlag von 30 % überhaupt noch zeitgemäß und diese Sonderstellung des Autos gegenüber anderen Rechtsgütern gerechtfertigt ist.

a) Soweit es bei dem Integritätszuschlag um den Ausgleich eines materiellen Schadens geht, der den individuellen Mehrwert des vertrauten Fahrzeugs betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich die technische Qualität der Fahrzeuge, deren Korrosionsschutz und Haltbarkeit in den letzten Jahrzehnten deutlich verbessert hat. Während es in den 1960er Jahren vom Hersteller noch mit einer goldenen Armbanduhr belohnt wurde, wenn man mit einem VW Käfer eine Laufleistung von 100.000 km erreichte, beträgt die durchschnittliche Lebensdauer eines Pkw aktuell rund 18 Jahre – mit entsprechend hohen Laufleistungen[13]. Die gesetzlichen Gewährleistungsansprüche und die Garantieversprechen der Hersteller und Händler wurden kontinuierlich erheblich erweitert, teilweise auf bis zu 7 Jahre[14]. Schiemann weist daher zutreffend darauf hin, dass sich gerade bei jüngeren Fahrzeugen die Verhältnisse auf dem Gebrauchtwagenmarkt signifikant verändert haben mit der Folge, dass die Auswahl von erstklassigen Ersatzfahrzeugen so hoch und die Beschaffung, die zudem

---

9 BGH, Urt. v. 13.12.2022 – VI ZR 324/21; BGH, Urt. v. 20.06.1972 – VI ZR 61/717 = NJW 1972, 1800; BGH, Urt. v. 26.05.1970 – VI ZR 168/68 = NJW 1970, 1454.

10 BGH, Urt. v. 08.12.1998 – VI ZR 66/98 = NZV 1999, 159 (Taxi); OLG Hamm, Urt. v. 19.03.1998 – 6 U 192/97 = NJW 1998, 3500 (Lkw); OLG Hamm, Urt. v. 19.01.2000 – 13 U 141/99 = NZV 2001, 349 (Taxi); OLG Celle, Urt. v. 02.12.2009 – 14 U 123/09 = NZV 2020, 249 (Sattelauflieger); kritisch: Korch, VersR 2015, 542.

11 BGH, Urt. v. 02.10.2018 – VI ZR 40/18 = r + s 2019, 1.

12 BGH, Urt. v. 12.10.2021 – VI ZR 513/19 m. Anm. Elsner, jurisPR-VerkR 2/2022 Anm. 1; BGH, Urt. v. 02.10.2018 – VI ZR 40/18 = r + s 2019, 1; BGH, Urt. v. 03.12.2013 – VI ZR 24/13 m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 5/2014 Anm. 1; OLG Celle, Urt. v. 01.12.2021 – 5 U 131/21 m. Anm. Wenker, juris-PR-VerkR 10/2022 Anm. 2.

13 https://www.t-online.de/auto/id_70357254/autoverschrottung-in-deutschland-nach-18-jahren-geht-es-in-die-presse.html.

14 https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/neuwagenkauf/neuwagen-garantie/#:~:text=Beim%20Neuwagenkauf%20ist%20es%20 %C3 %BCblich,und%20sieben%20Jahre%20ab%20Zulassung.

mit Werkstattgarantien abgesichert ist, so problemlos möglich ist, dass das Integritätsinteresse des Geschädigten demgegenüber erheblich an Bedeutung verloren hat[15].

b) Andererseits hatte die Tatsache, dass dem Wunsch des Geschädigten am Erhalt des ihm vertrauten Fahrzeugs hohe Bedeutung beigemessen wird, ursprünglich wohl auch einen emotionalen, also immateriellen Aspekt[16]. Mit Ausnahme von Liebhaberfahrzeugen (z.B. Oldtimer) ist das Auto heute aber regelmäßig kein »Familienmitglied« mehr, welches in der Garage wohnt. Dies entsprach dem gängigen Lebensgefühl in der Zeit des Wirtschaftswunders in den 1950er und 1960er Jahren. Insoweit ist ein Wertewandel eingetreten, insbesondere auch bei der jüngeren Generation – vom emotional besetzten Statussymbol zum Gebrauchsgegenstand, worauf Heß zutreffen hinweist[17]. Aus heutiger Sichtweise ist das selbst genutzte Fahrzeug daher ganz überwiegend ein Wirtschaftsgut wie jedes andere, mit der Besonderheit, dass es Garant individueller Mobilität ist. Häufig handelt es sich dabei auch um geleaste Fahrzeuge oder Firmenwagen mit privater Nutzungsmöglichkeit. Damit korrespondiert, dass der Anteil der privaten Neuzulassungen von Pkw im Jahr 2021 nur noch bei 37,1 % lag[18]. In konkreten Zahlen: von den 2.620.000 neu für den Straßenverkehr in Deutschland zugelassenen Pkw wurde nur 972.000 privat zugelassen – mit sinkender Tendenz. Insoweit ist auch beachtlich, dass immerhin 53 % der geleasten Pkw privat genutzt werden. Dabei beträgt die durchschnittliche Vertragsdauer 3 Jahre[19]. Bei der Übernahme des Fahrzeugs steht der Termin der Rückgabe und Ersatzbeschaffung also bereits fest. Ein über die Wirtschaftlichkeitsgrenze hinausgehendes Integritätsinteresse am Erhalt des vertrauten Fahrzeugs erscheint unter diesen Vorzeichen daher kaum noch sachgerecht[20]. Folgerichtig ist auch in den meisten europäischen Ländern der Ersatz der Reparaturkosten auf den Wiederbeschaffungswert begrenzt[21].

Ein Aufwand, der über den Wiederbeschaffungswert hinausgeht, ist im Ergebnis daher nicht mehr zeitgemäß, nicht erforderlich i.S.d. § 249 Abs. 2 S. 1 BGB und führt gesamtwirtschaftlich zu einer bedeutsamen Belastung der Versichertengemeinschaft[22]. Dieser Wertewandel sollte sich auch in der Rechtsprechung widerspiegeln. Es ist somit geboten, die schadenrechtliche Sonderstellung des Autos kritisch zu überprüfen, sich grundsätzlich von der 130 %-Toleranzgrenze abzuwenden und stattdessen eine Unverhältnismäßigkeitsgrenze i.S. des § 251 Abs. 2 S. 1 BGB (Opfergrenze) bei 100 % des Wiederbeschaffungswertes zu ziehen.

---

15 Schiemann in: Staudinger, BGB, § 249 BGB Rn. 234.
16 Lipp, NJW 1990, 104; Freundorfer, VersR 1992, 1332.
17 Heß, NJW-Spezial 2021, 457.
18 https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen_node.html.
19 https://www.leasingmarkt.de/wplm/wp-content/uploads/2022/01/leasingrueckspiegel-2022-presse.pdf.
20 Korch, VersR 2015, 542.
21 Moser, NZV 2023, 18.
22 Moser, NZV 2023, 18.

c) Dabei mag es zwei Sonderfälle geben, die im Einzelfall eine abweichende Beurteilung rechtfertigen können:

– Bei Liebhaberfahrzeugen, wie etwa Oldtimern, Unikaten oder hochkarätigen Sportwagen kann ein Integritätsinteresse am Erhalt des eigenen Fahrzeugs wohl tatsächlich eine Rolle spielen. Sie dienen primär nicht dem Mobilitätsbedarf, sondern dem Hobby aus Begeisterung für eine bestimmte Marke oder ein Modell. In vielen Fällen sind vergleichbare Ersatzfahrzeuge nicht ohne Weiteres am Markt zu beschaffen. Wegen der regelmäßig hohen Wiederbeschaffungswerte derartiger Fahrzeuge werden die Stufen 3 und 4 des »Vier Stufen Modells« hier aber praktisch kaum eine Rolle spielen.

– Erweist sich die Kalkulation des Sachverständigen ex post als unzutreffend, weil der konkrete Reparaturaufwand entgegen der Einschätzung des Sachverständigen die 100 %-Grenze doch überschreitet – sei es, weil sich die Reparaturkosten verteuert haben, sei es, weil die Schätzung des Wiederbeschaffungswerts unzutreffend ist oder weil sich im Verlauf der Durchführung der Reparatur eine Schadenerweiterung offenbart hat –, und trifft den Geschädigten daran keine Schuld, trägt der Schädiger das Prognose-/Werkstattrisiko[23]. Anderes gilt nur für den wohl eher seltenen Fall, dass das Gutachten so offensichtlich fehlerbehaftet ist, dass es auch für einen technischen Laien ohne weiteres erkennbar ist[24].

II. Das Recht des Versicherers zur Überprüfung des Fahrzeugschadens

1. Naturalrestitution und Wertersatz

Das Gesetz bietet grundsätzlich zwei Wege der Schadenregulierung: die Naturalrestitution und den Wertersatz. Der Geschädigte hat also die Wahl zwischen konkreter und fiktiver Abrechnung. Dies entspricht der gefestigten Rechtsprechung des VI. Zivilsenats des BGH[25]. Auch der Arbeitskreis II des 58. Deutsche Verkehrsgerichtstag 2020 (»Abschied vom fiktiven Schadenersatz?«) hat nahezu einstimmig dafür votiert daran festzuhalten, dass der Geschädigte seine unfallbedingten Sachschäden auch fiktiv abrechnen darf[26]. Die Angaben eines vom Geschädigten beauftragten Sachverständigen zur Höhe der voraussichtlich anfallenden Reparaturkosten bestimmen insoweit aber nicht verbindlich denjenigen Betrag, den der Geschädigte beanspruchen kann[27]. Der Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer ist insbesondere nicht gehindert, den Angaben des Sachverständigen konkret entgegenzutreten und geltend

23 BGH, Urt. v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73 = NJW 1975, 160; OLG Saarbrücken, Urt. v. 28.02.2012 – 4 U 112/11 = MDR 2012, 582.

24 LG Saarbrücken, Urt. v. 23.01.2015 – 13 S 199/14 = NJW-RR 2015, 478.

25 Z.B. BGH, Urt. v. 05.04.2022 – VI ZR 7/21 = NZV 2022, 424; BGH, Urt. v. 12.10.2021 – VI ZR 513/19.

26 58. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2020, Dokumentation S. XII, AK II, Empfehlung 1.

27 BGH, Urt. v. 02.06.2015 – VI ZR 387/14 = NZV 2015, 591; BGH, Urt. v. 03.12.2013 – VI ZR 24/13 m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 5/2014 Anm. 1.

zu machen, der prognostizierte Betrag gebe den zur Wiederherstellung objektiv erforderlichen Betrag nicht zutreffend wieder[28].

2. Fiktive Abrechnung und Werkstattverweis

a) Bis zum Jahre 2003 bestand in Rechtsprechung und Regulierungspraxis ein weitgehender Konsens, dass bei fiktiver Abrechnung der Reparaturkosten eines Fahrzeugschadens die statistisch ermittelten, durchschnittlichen ortsüblichen Lohnkosten zu erstatten sind[29]. Diese Praxis hat der BGH mit dem sog. Porsche-Urteil vom 29.04.2003 ad acta gelegt, da die statistisch ermittelten Durchschnittswerte nicht den i.S.d. § 249 Abs. 2 BGB zur Wiederherstellung erforderlichen Betrag repräsentieren[30]. Durch die Beschränkung auf abstrakte Durchschnittssätze würde die Entscheidungsfreiheit des Geschädigten unzumutbar eingeschränkt. Das Gericht wies aber darauf hin, dass derjenige Geschädigte, der eine ohne weiteres zugängliche günstigere und gleichwertige Reparaturmöglichkeit habe, sich auf diese verweisen lassen müsse. Damit war der Begriff des Werkstattverweises geboren. Die Entscheidung verhielt sich allerdings ausdrücklich nicht zur Abgrenzung zwischen den Stundenverrechnungssätzen der im Gutachten benannten Vertragswerkstatt und einer vom Schädiger konkret benannten preisgünstigeren Werkstatt. Durch die unterschiedliche Auslegung des Urteils in der Instanzrechtsprechung entwickelte sich nachfolgend eine wahre Prozessflut zu diesem Problemkreis, die inzwischen aber deutlich rückläufig ist[31]. Mit dem grundlegenden Urteil des BGH vom 20.10.2009, welches als »VW-Urteil« bekannt wurde, und nachfolgend zehn weiteren Entscheidungen hat der BGH dann ein Stufensystem – quasi eine Segelanleitung – entwickelt, mit dem die streitigen Fragen ganz überwiegend geklärt wurden[32]: Der Geschädigte kann bei einem Fahrzeugalter von mehr als drei Jahren grundsätzlich an eine freie Fachwerkstatt verwiesen werden, wenn diese problemlos erreichbar ist und eine technisch

28 BGH, Urt. v. 03.12.2013 – VI ZR 24/13 m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 5/2014 Anm. 1; BGH, Urt. v. 14.05.2013 – VI ZR 320/12 = NZV 2013, 433; BGH, Urt. v. 08.02.2011 – VI ZR 79/10 = NZV 2011, 335.

29 Z.B. OLG Hamm, Urt. v. 22.04.1996 – 6 U 144/95 und LG Berlin, Urt. v. 03.06.2002 – 58 S 446/01.

30 BGH, Urt. v. 29.04.2003 – VI ZR 398/02 = NJW 2003, 2086.

31 Vgl. auch Wenker, Zur fiktiven Abrechnung des Fahrzeugschadens, VersR 2005, 917.

32 BGH, Urt. v. 20.10.2009 – VI ZR 53/09 (»VW-Urteil«) m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 1/2010 Anm. 1; BGH, Urt. v. 23.02.2010 – VI ZR 91/09 (»BMW-Urteil«) m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 15/2010 Anm. 1; BGH, Urt. v. 22.06.2010 – VI ZR 302/08 (»Audi Quattro-Urteil«); BGH, Urt. v. 22.06.2010 – VI ZR 337/09 (»Mercedes-Urteil«) m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 16/2010 Anm. 3; BGH, Urt. v. 13.07.2010 – VI ZR 259/09 (»A-Klasse-Urteil«); BGH, Urt. v. 14.05.2013 – VI ZR 320/12; BGH, Urt. v. 15.07.2014 – VI ZR 313/13m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 21/2014 Anm. 3; BGH, Urt. v. 28.04.2015 – VI ZR 267/14 (»E-Klasse-Urteil«); BGH, Urt. v. 07.02.2017 – VI ZR 182/16 (»T-Modell-Urteil«) m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 15/2017 Anm. 1; BGH, Urt. v. 25.09.2018 – VI ZR 65/18 m. Anm. Wenker, jurisPR-VerkR 8/2019 Anm. 2; Freymann/Rüßmann in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl., § 249 BGB, Rz. 161 (Stand: 13.10.2022).

gleichwertige Qualität der Reparatur des Schadens bietet. Dies gilt auch dann, wenn die vom Geschädigten vorgelegte Kalkulation bereits durchschnittliche ortsübliche Lohnkosten berücksichtigt. Die Verweisung ist nur dann nicht zumutbar, wenn der Geschädigte nachweist, dass sein Fahrzeug vor dem Unfall stets in einer Markenwerkstatt gewartet und repariert wurde. Damit dokumentiert der Geschädigte ein zu respektierendes besonderes Interesse an der Ausführung aller Arbeiten in einer Vertragswerkstatt seiner Fahrzeugmarke. Die nur gelegentliche Durchführung einzelner Arbeiten in einer markengebundenen Werkstatt ist insoweit aber nicht ausreichend. Die Verweisung ist bis zur letzten mündlichen Verhandlung statthaft.

b) Im Nachgang zu dem sog. Porsche-Urteil[33] wurde über einen Zeitraum von nunmehr fast 20 Jahren, jedenfalls mehreren tausend Instanzurteilen und nicht weniger als 11 Entscheidungen des BGH ein System geschaffen, welches sich inzwischen etabliert hat und mit dem die Regulierungspraxis gut klarkommt, welches aber sowohl auf der Seite der Geschädigten als auch auf der Seite der Haftpflichtversicherer durchaus einen gewissen Aufwand erfordert. So haben die Versicherer Datenbanken zu pflegen oder mit der Erstellung von Prüfberichten externe Dienstleister zu beauftragen, die über ein entsprechendes know how und einen erforderlichen Datenbestand verfügen. Die Geschädigten sind mitunter gehalten Wartungsnachweise und Reparaturrechnungen vorzulegen. Beiderseits führt dies zu einem Bedarf an Zeit, Kosten und Korrespondenz. Dies wurde auch vom Arbeitskreis II des 58. Deutschen Verkehrsgerichtstages kritisiert[34]. Im Ergebnis führt die Anwendung der Vorgaben der Rechtsprechung dann aber zu einer rechtlich zutreffenden Regulierung des fiktiv geltend gemachten Fahrzeugschadens. Diese liegt nicht nur im legitimen Interesse des Geschädigten, sondern auch im Interesse des Haftpflichtversicherers.

c) Eine Rückkehr zu der Regulierungspraxis auf der Basis mittlerer ortsüblicher Stundenverrechnungssätze ist sicher nicht darstellbar, denn in dem Porsche-Urteil hat der BGH festgestellt, dass der abstrakte Mittelwert der Stundenverrechnungssätze aller repräsentativen Marken- und freien Fachwerkstätten einer Region als statistisch ermittelte Rechengröße eben nicht den zur Wiederherstellung erforderlichen Betrag repräsentiert[35]. Andererseits ist auch zu beachten, dass auch diese Variante zur Ermittlung des erforderlichen Betrages einen nennenswerten Aufwand erforderte: Zunächst erfolgte eine regionale Differenzierung nach dem Postleitzahlgebiet, dort dann mit Untergruppen, ob es sich konkret um einen städtischen oder ländlichen Bereich handelt. Sodann wurde noch zwischen verschiedenen Stundenverrechnungssätzen für Karosserie, Mechanik und Lackierung differenziert. Außerdem gab es auch bei der praktischen Anwendung dieser Berechnungsmethode Diskussionen um die fiktive Erstattungsfähigkeit von Begleitschäden, wie etwa Verbringungskosten oder UPE-Aufschlägen. Im Ergebnis war dieser Weg daher nicht transparenter oder weniger aufwändig, als die im Rahmen der von der Rechtsprechung aufgestellten

33 BGH, Urt. v. 29.04.2003 – VI ZR 398/02 = NJW 2003, 2086.
34 58. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2020, Dokumentation S. XII, AK II, Empfehlung 4.
35 BGH, Urt. v. 29.04.2003 – VI ZR 398/02 = NJW 2003, 2086.

Leitplanken etablierte Abrechnung mit nachvollziehbaren Prüfberichten und Werkstattverweisen. Nach einem für alle Beteiligten durchaus steinigen Weg inzwischen also ein routinierter Prozess. Auch die grundsätzlich denkbare Entwicklung anderer Modelle einer vereinfachten Ermittlung oder Pauschalierung des erforderlichen Aufwandes bei fiktiver Abrechnung im Massengeschäft der Regulierung von Unfallschäden wird sich vor dem Hintergrund der klaren Aussagen des Porsche-Urteils des BGH kaum durchsetzen können. Daher lautet mein anglizistisches Resümee: Never change a running system!

3. Überprüfung konkreter Abrechnungen

a) Gegenüber der fiktiven Abrechnung bedarf es bei der Überprüfung konkreter Reparaturkostenabrechnungen einer noch differenzierteren Betrachtung des Einzelfalls. Der Geschädigte ist unbestritten der Herr des Restitutionsverfahrens. Er sollte aber auch bei konkreter Abrechnung der Reparaturkosten gehalten sein, die von der Werkstatt berechneten Positionen kritisch zu überprüfen, so, wie man es im privaten Leben ganz selbstverständlich auch tut. Allerdings ist sein Interesse an einer Prüfung der Rechnung möglicherweise geringer, weil er darauf vertrauen kann, dass ein Dritter – nämlich der Haftpflichtversicherer des Schädigers – sie bezahlen wird[36]. Nach § 249 Abs. 2 S. 1 BGB schuldet der Schädiger insoweit den Geldbetrag, der zur Wiederherstellung des vor dem Unfall bestehenden Zustands erforderlich ist. Dabei richtet sich der Anspruch auf die Befriedigung des Finanzierungsbedarfs in Form des erforderlichen Betrages und nicht auf den Ausgleich von Werkstattrechnungen[37]. Der erforderliche Herstellungsaufwand wird nicht nur durch Art und Umfang des Schadens sowie der zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten, sondern auch von den Erkenntnis- und Einflussmöglichkeiten des Geschädigten mitbestimmt, insbesondere auch durch dessen Abhängigkeit von Fachleuten, die er zur Instandsetzung seines Fahrzeugs heranziehen muss. Dementsprechend ist der Schaden nicht normativ zu bestimmen, sondern subjektbezogen[38]. Übergibt der Geschädigte also sein Fahrzeug an eine Fachwerkstatt zur Instandsetzung, ohne dass ihn insoweit ein Auswahlverschulden trifft, sind die dort anfallenden Reparaturkosten im Verhältnis des Geschädigten zum Schädiger und dessen Haftpflichtversicherer dann regelmäßig ersatzfähig, auch wenn sie aufgrund unsachgemäßer oder unwirtschaftlicher Arbeit der Werkstatt im Vergleich zu dem, was eine entsprechende Reparatur sonst üblicherweise kostet, unangemessen sind[39]. Das Werkstatt- und Prognoserisiko geht somit zu Lasten des Schädigers und dessen Haftpflichtversicherer. Rechnet die Werkstatt allerdings

36 BGH, Urt. v. 19.07.2016 – VI ZR 491/15 = NZV 2016, 573.

37 BGH, Urt. v. 13.12.2022 – VI ZR 324/21; BGH, Urt. v. 26.04.2022 – VI ZR 147/21= VersR 2022, 1120; BGH, Urt. v. 24.10.2017 – VI ZR 61/17 = VersR 2018, 249; BGH, Urt. v. 19.07.2016 – VI ZR 491/15 = NZV 2016, 573; LG Stuttgart, Urt. v. 02.08.2022 – 13 S 43/22.

38 BGH, Urt. v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73 = VersR 1975, 184.

39 BGH, Urt. v. 26.04.2022 – VI ZR 147/21 = VersR 2022, 1120; BGH, Urt. v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73 = VersR 1975, 184; LG Stuttgart, Urt. v. 02.08.2022- 13 S 43/22.

Reparaturmaßnahmen ab, die objektiv nicht erforderlich waren, können Ansprüche des Geschädigten gegen die Werkstatt entstehen, die auf eine Freistellung von der Zahlungsverpflichtung oder der Rückzahlung einer bereits geleisteten Vergütung gerichtet sind. Diese Ansprüche aus dem Werkvertrag sind dann vom Geschädigten an den Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer abzutreten[40].

b) Soweit der Geschädigte die Reparaturrechnung der Werkstatt noch nicht beglichen hat, ist es durchaus nicht unumstritten, ob er auch dann unter Berufung auf das Werkstatt- und Prognoserisiko die Zahlung verlangen kann[41]. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Geschädigte tatsächlich nur einen finanziellen Mehraufwand hat, wenn er die Rechnung auch vollständig bezahlt hat. Ein Indiz für die Erforderlichkeit i.S.d. § 249 Abs. 2 S. 1 BGB kommt der unbezahlten Rechnung deshalb wohl nicht zu[42]. Daher sind hier auch Einwendungen gegen die Reparaturrechnung direkt gegenüber dem Geschädigten statthaft. Anderenfalls könnte die Gefahr bestehen, dass er sich auf Kosten des Schädigers bereichert.

Nach erfolgter Schadenregulierung muss der Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer die Möglichkeit haben, nicht erforderliche Reparaturkosten, die er ausschließlich zum Schutz des Geschädigten verauslagt hat, auch zurückzufordern. Der Geschädigte hat dann im Wege des Vorteilsausgleichs seine etwaigen Schadenersatzansprüche an den Schädiger abzutreten. Soweit der Geschädigte die objektiv nicht erforderlichen Reparaturkosten noch nicht beglichen hat, kann er daher vom Schädiger nur die Freistellung von diesen Reparaturkosten gegenüber der Werkstatt Zug-um-Zug gegen Abtretung etwaiger Schadenersatzansprüche verlangen[43]. Dies bewahrt den Geschädigten einerseits davor, die Erforderlichkeit der einzelnen Reparaturpositionen nachweisen zu müssen und er wird so vor einer Auseinandersetzung mit der Werkstatt geschützt. Andererseits kann der Schädiger im Verhältnis zur Werkstatt aus abgetretenem Recht die Rückzahlung der nicht erforderlichen Reparaturkosten verlangen[44]. Bei streitigen Auseinandersetzungen offenbart sich dann nicht selten, dass ein erheblicher Anteil der gekürzten Werkstattrechnungen einer Beweisaufnahme nicht standhält.

c) Sofern der Geschädigte seine Ansprüche gegen den Schädiger an die Reparaturwerkstatt abgetreten hat, was in der Praxis eher die Regel als die Ausnahme ist, so sind es die der Werkstatt zustehenden Rechte, die der Geschädigte in gewillkürter Prozessstandschaft geltend macht. Der Zessionar erwirbt die Forderung in der Form, wie sie zuvor in der Person des Zedenten (Geschädigten) bestand. Dies ist aber von der Frage zu trennen, ob und welche Einwendungen der Schuldner (Schädiger)

---

40 BGH, Urt. v. 01.06.2017 – VII ZR 95/16 = NZV 2017, 428; BGH, Urt. v. 29.10.1974 – VI ZR 42/73= VersR 1975; LG Stuttgart, Urt. v. 02.08.2022 – 13 S 43/22.

41 Vgl. einerseits LG Saarbrücken, Urt. v. 22.10.2021 – 13 S 69/21 – andererseits LG Stuttgart, Urt. v. 02.08.2022 – 13 S 43/22; LG Essen, Urt. v. 27.07.2020 – 13 S 97/19.

42 Kemperdiek, r+s 2021, 372.

43 BGH, Urt. v. 26.04.2022 – VI ZR 147/21= VersR 2022, 1120.

44 BGH, Urt. v. 26.04.2022 – VI ZR 147/21= VersR 2022, 1120; LG Stuttgart, Urt. v. 02.08.2022 – 13 S 43/22.

möglicherweise zwar nicht dem Geschädigten, jedoch dem Zessionar entgegenhalten kann[45]. Denn in dieser Fallkonstellation erscheint die oben dargestellte Art und Weise des Vorteilsausgleichs nicht unproblematisch, wären es doch etwaige Rechte des Klägers als Prozessstandschafter und nicht Rechte der Werkstatt als Rechtsinhaberin, die Zug-um-Zug an den Schädiger abgetreten werden müssten. Eine uneingeschränkte Übertragung der genannten Grundsätze auf diese Fallkonstellation könnte zu dem unbilligen Ergebnis führen, dass die Werkstatt vom Schädiger über den Weg des Schadensersatzes für Reparaturleistungen eine Vergütung erhält, die sie vom Geschädigten als ihrem Auftraggeber nach werkvertraglichen Grundsätzen nicht hätte verlangen können[46]. Ob und inwieweit die oben genannten Grundsätze auf diese Fallkonstellation zu übertragen sind, wurde höchstrichterlich bisher allerdings noch nicht entschieden. Es ist aber festzustellen, dass die Reparaturwerkstatt insoweit nicht des Schutzes bedarf, der dem Geschädigten zuzugestehen ist, weil die Werkstatt die von ihr selbst als Fachfirma in Rechnung gestellten Reparaturkosten aus abgetretenem Recht gegenüber dem Schädiger bzw. dessen Haftpflichtversicherer als erforderlichen Herstellungsaufwand unmittelbar geltend macht[47].

d) Die Basis für den Reparaturauftrag des Geschädigten an die Werkstatt ist regelmäßig das Schadengutachten eines Sachverständigen. Das vom Schädiger zu tragende Werkstatt- und Prognoserisiko findet dort seine Grenzen, wo die berechneten Arbeiten tatsächlich nicht durchgeführt wurden oder Arbeiten durchgeführt wurden, die mit dem Unfallschaden in keinem ursächlichen Zusammenhang stehen, beispielsweise wenn durch die Werkstatt Im Zuge der Reparatur des Unfallschadens eine LED-Rückleuchte ausgetauscht wird, deren Beschädigung der Sachverständige zuvor nicht festgestellt hat[48]. Hier ist schon dem Geschädigten selbst als Werkstattkunden zuzumuten, entsprechende Einwände gegenüber der Werkstatt vorzutragen.

Ähnlich zu beurteilen sind Sachverhalte, bei denen das Fahrzeug bereits unfallunabhängige Vor-/Altschäden aufwies, die gelegentlich der Reparatur des Unfallschadens möglicherweise »mitrepariert« wurden. Insoweit trifft den Geschädigten dann jedenfalls eine gesonderte Darlegungs- und Beweislast[49]. Hier müssen die bekannten Grundsätze zur Vorschadenproblematik entsprechende Anwendung finden[50].

Im Rahmen des Werkstatt- und Prognoserisikos umstritten ist die Erstattungsfähigkeit von Rechnungspositionen, bei denen es sich nicht um unmittelbare Kosten der Behebung des Schadens handelt, sondern die als unternehmerische Gemeinkosten bereits in den Lohnkosten enthalten sind und daher von dem Geschädigten als Kunden nicht (nochmals) zu erstatten sind. Zu denken ist dabei beispielsweise an die gesonderte Berechnung einer Probefahrt, denn diese dient lediglich als interne

45 BGH, Urt. v. 19.07.2016 – VI ZR 491/15 = NZV 2016, 573.
46 BGH, Urt. v. 26.04.2022 – VI ZR 147/21= VersR 2022, 1120.
47 LG Stuttgart, Urt. v. 06.07.2022 – 13 S 33/22 = r+s 2022, 533.
48 AG Landstuhl, Urt. v. 30.09.2020 – 2 C 172/20.
49 OLG Düsseldorf, Beschl. v. 29.11.2021 – I-1 U 143/21 m. Anm. Nugel, jurisPR-VerkR 4/2022 Anm. 2; OLG Köln, Urt. v. 8.04.2012 – 11 U 214/12 = NZV 2013, 445.
50 Ausführlich: Nugel, ZfS 2020, 440.

Endkontrolle und der Überprüfung des eigenen Reparaturergebnisses[51]. Ebenso zu beurteilen sind auch die in jüngster Zeit wegen der »Corona-Pandemie« häufig berechneten Desinfektionskosten. Damit hat sich auch der BGH in seinem Urteil vom 13.12.2022 differenzierend wegen der durch einen Sachverständigen insoweit in Rechnung gestellten Kosten befasst. Er hat die Sache mit Hinweisen zu den werkvertraglichen Grundlagen zur erneuten Verhandlung an die Vorinstanz zurückgewiesen[52]. Für eine ergänzende Vertragsauslegung ist verbleibt allerdings wohl kein Raum, denn die Pandemie bestand bereits bei Vertragsschluss. Zumindest im Jahr 2023 sind wegen der zunehmenden Lockerungen im Hinblick auf die »Corona-Pandemie« etwaige Desinfektionsmaßnahmen wohl auch nicht mehr erforderlich[53]. Nach verbreiteter bisheriger Rechtsprechung handelt es sich bei Desinfektionskosten um Maßnahmen des betrieblichen Arbeitsschutzes, die in keinem Kausalzusammenhang mit dem Unfallschaden stehen und daher zutreffend nicht zu ersetzen sind[54]. Dabei handelt es sich häufig auch um eine Position, die nur gegenüber Versicherungen in Rechnung gestellt werden, nicht aber gegenüber Endkunden[55]. Ähnlich zu beurteilen sind auch Regiekosten für das Rangieren auf dem Firmengelände oder zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen und sonstige Reinigungs- oder Entsorgungskosten[56]. Hier hat auch schon der Geschädigte als technischer Laie eigene Erkenntnismöglichkeiten und ist insoweit auch gehalten, eine Plausibilitätsprüfung vorzunehmen und entsprechende Einwände gegenüber der Werkstatt unmittelbar vorzutragen[57].

---

51 LG Karlsruhe, Urt. v. 18.12.2019 – 21 O 230/19; AG Neresheim, Urt. v. 15.04.2020 – 1 C 127/19; AG Ludwigsburg, Urt. v. 23.03.2020 – 7 C 147/20; AG Heilbronn, Urt. v. 10.02.2020 – 1 C 2495/19; AG Gummersbach, Urt. v. 11.02.2020 – 16 C 454/19.

52 BGH, Urt. v. 13.12.2022 – VI ZR 324/21.

53 LG München I, Beschl. v. 11.11.2022 – 17 S 9980/22; LG München I, Beschl. v. 04.01.2023 – 17 S 11554/22.

54 LG Gießen, Urt. v. 10.06.2022 – 1 S 200/21; LG Dresden, Urt. v. 10.06.2022 – 9 O 15/22; LG Saarbrücken, Urt. v. 04.02.2022 – 1 O 123/21; LG Stuttgart, Urt. v. 27.11.2020 – 19 O 145/20 = VersR 2021, 517; AG Neuss, Urt. v. 11.10.2022 – 77 C 2041/21; AG Heinsberg, Urt. v. 24.01.2022 – 35 C 77/21; AG Kassel, Urt. v. 26.03.2021 – 435 C 4071/20; AG Schwabach, Urt. v. 23.02.2021 – 5 C 1191/20; AG Pforzheim, Urt. v. 02.12.2020 – 4 C 231/20; AG Münster, Urt. v. 11.09.2020 – 1 S28 C 1823/20; AG Solingen, Urt. v. 20.01.2021 – 13 C 288/20.

55 AG München, Urt. v. 26.09.2022 – 332 C 5697/22 m. Anm. Nugel, jurisPR-VerkR 25/2022 Anm. 5.

56 LG Stuttgart, Urt. v. 06.07.2022 – 13 S 33/22 = r+s 2022, 533; AG Schwabach, Urt. v. 23.02.2021 – 5 C 1191/20; AG Düsseldorf, Urt. v. 04.03.2020 – 291c C 25/19; AG Tuttlingen, Urt. v. 26.06.2019 – 3 C 683/18; AG München, Urt. v. 30.03.2000 – 342 C 2337/00 = SP 2000, 236.

57 LG Karlsruhe, Urt. v. 18.12.2019 – 21 O 230/19.

Zur Übertragbarkeit der »1,1 ‰«-Grenze und zur Anwendbarkeit der Regelvermutung gemäß § 69 Abs. 2 StGB

Prof. Dr. Brian Valerius,
Lehrstuhl für Künstliche Intelligenz im Strafrecht, Universität Passau

Nimmt jemand mit einem Fahrzeug trotz alkoholbedingter Fahrunsicherheit am Straßenverkehr teil, drohen ihm verschiedene Sanktionen. In strafrechtlicher Hinsicht steht zunächst eine Strafbarkeit zumindest wegen Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB) und somit eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe im Raum. Bei dem Führen eines Kraftfahrzeugs kommt darüber hinaus die Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 69 StGB) als Maßregel der Besserung und Sicherung in Betracht. Bei Trunkenheitsfahrten mit E-Scootern und sonstigen Elektrokleinstfahrzeugen ist jeweils fraglich, ob und ggf. inwieweit sich die Grundsätze übertragen lassen, die für verschiedene Fahrzeugtypen bereits entwickelt wurden. So werden insbesondere E-Scooter einerseits in ihrem Gewicht und ihrer maximalen Geschwindigkeit mit einem Fahrrad verglichen[1] bzw. Autos gegenübergestellt,[2] haben aber andererseits mit Kraftfahrzeugen die Motorisierung gemein und sollen in ihrem Gefährdungspotential (nicht nur) deswegen zumindest (Leicht-)Mofas ähnlich sein.[3]

I. Übertragbarkeit der »1,1 ‰«-Grenze

1. Grundlagen

Die Strafbarkeit wegen Trunkenheit im Verkehr gemäß § 316 StGB – Gleiches gilt für die Gefährdung des Straßenverkehrs gemäß § 315c Abs. 1 Nr. 1 lit. a StGB – setzt zunächst voraus, dass jemand »ein [Kraft- oder auch anderes] Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke […] nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen«. Insoweit wird bekanntlich zwischen relativer und absoluter Fahrunsicherheit unterschieden. Während es für die relative Fahrunsicherheit außer

1 LG Chemnitz BeckRS 2022, 22233 Rn. 8; vgl. auch *Fromm* NZV 2020, 230 (234); *Lamberz* NZV 2020, 586 (587); *Schefer* NZV 2020, 239 (241, 242).
2 LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 22.
3 LG München I DAR 2020, 111 (112); LG Wuppertal BeckRS 2022, 1255 Rn. 28.

einer bestimmten Alkoholisierung stets zusätzlicher Beweisanzeichen nicht zuletzt in Gestalt sog. Ausfallerscheinungen bedarf,[4] genügt für die absolute Fahrunsicherheit das Erreichen einer bestimmten Blutalkoholkonzentration (BAK). Ab dieser Alkoholisierung wird unwiderlegbar – und etwa ohne jegliche Prüfung des Fahrverhaltens – die fehlende Fahrunsicherheit vermutet.[5] Dieser Grenzwert liegt nach gefestigter Rechtsprechung bei dem Führen von Kraftfahrzeugen bei 1,1 ‰,[6] beim Führen von Fahrrädern hingegen bei 1,6 ‰.[7]

2. Derzeitige Rechtslage

Für E-Scooter nimmt vor allem die Rechtsprechung bislang überwiegend an, dass die für Kraftfahrzeuge geltende Grenze zur absoluten Fahrunsicherheit von 1,1 ‰ übertragbar sei.[8] Hierfür wird im Wesentlichen eine zweistufige Argumentation bemüht. Zunächst wird auf § 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung[9] verwiesen, nach dessen § 1 Elektrokleinstfahrzeuge mit bestimmten Merkmalen, unter anderem einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit zwischen 6 und 20 km/h, als Kraftfahrzeuge (mit elektrischem Antrieb) anzusehen seien.[10] Sodann wird an eine Entscheidung

4 Siehe nur BGHSt 31, 42 (44 f.); Schönke/Schröder/*Hecker*, StGB, 30. Aufl. 2019, § 316 Rn. 12.

5 BGHSt 31, 42 (44); Schönke/Schröder/*Hecker* (Fn. 4), § 316 Rn. 7; zur verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Entbehrlichkeit einer Einzelfallprüfung in diesen Fällen BVerfG NJW 1995, 125 (126).

6 BGHSt 37, 89 (91 ff.); BayObLG NZV 1996, 75 (75).

7 Vgl. BGHSt 34, 133 (135 f.) mit der Annahme eines Grundwerts von 1,5 ‰ und eines Sicherheitszuschlags von damals noch 0,2 ‰, der in Anlehnung an die zwischenzeitliche Rechtsprechung (BGHSt 37, 89 (95 ff.)) – da er lediglich die fahrzeugunabhängige Analysetechnik bei der Bestimmung der BAK betrifft – auch bei Radfahrern nur noch 0,1 ‰ betragen dürfte; so ausdrücklich OLG Celle NJW 1992, 2169 (2170); OLG Hamm NZV 1992, 198; OLG Karlsruhe NZV 1997, 486 (487); OLG Zweibrücken NZV 1992, 372 (372 f.).

8 Aus der Rechtsprechung insbesondere BayObLG NZV 2020, 582 (583 f.); KG BeckRS 2022, 14318; LG Berlin BA 59 (2022), 241 (242); LG Stuttgart BeckRS 2021, 4320 Rn. 9 ff.; außerdem LG Dortmund BeckRS 2020, 3436 Rn. 8; LG München I DAR 2020, 111 (112); LG Stuttgart BeckRS 2020, 48936 Rn. 14; aus dem Schrifttum LK/*König*, StGB, 13. Aufl. 2021, § 316 Rn. 67; *Brockmann* NZV 2020, 18 (20); *Engel* DAR 2020, 16 (16 f.); *Kerkmann* SVR 2019, 369 (370); a.A. *Lamberz* NZV 2020, 586 (588); *Schefer* NZV 2020, 239 (241 f.).

9 Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr vom 6.6.2019 (Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung – eKFV) (BGBl. I, 756), in Kraft getreten am 15.6.2019.

10 BayObLG NZV 2020, 582 (583); LG Berlin BA 59 (2022), 241 (242); LG München I BA 57 (2020), 116 (117 f.); LG Stuttgart BeckRS 2021, 4320 Rn. 10; LG Wuppertal BeckRS 2022, 1255 Rn. 20 ff.; siehe auch LG München I DAR 2020, 111 (112); vgl. außerdem OLG Hamburg DAR 2017, 157 (158) für Segways.

des BGH erinnert, in der er ausdrücklich klargestellt habe, dass der Grenzwert von 1,1 ‰ für das Führen sämtlicher Kraftfahrzeuge gelte.[11]

So naheliegend diese Überlegungen auf den ersten Blick erscheinen, so wenig vermögen sie bei genauerer Betrachtung zu überzeugen.[12] Zwar mag der – allein der Einordnung von E-Scootern etc. als Kraftfahrzeuge geschuldete – Gleichlauf von Strafrecht und Straßenverkehrsrecht mitunter durchaus gerechtfertigt sein. Dies gilt beispielsweise für die Auslegung von Merkmalen in strafrechtlichen Normen, welche dieselbe Schutzrichtung wie straßenverkehrsrechtliche Regelungen aufweisen und vor den von motorisierten Fahrzeugen generell ausgehenden Gefahren bewahren wollen. Zu denken ist etwa an die für die Entziehung der Fahrerlaubnis gemäß § 69 StGB wesentlichen Kriterien, ob jemand zum Führen von »Kraftfahrzeugen« (vgl. § 1 Abs. 2 StVG) »ungeeignet« (vgl. § 2 Abs. 4 StVG) ist (hierzu näher unter II.). Für die Frage bei § 316 StGB, wann jemand ein (im Übrigen auch Nichtkraft-)Fahrzeug insbesondere unter Alkoholeinfluss nicht mehr sicher zu führen vermag, kommt es indessen auf die besonderen Eigenschaften und die hiermit einhergehenden Anforderungen des Fahrzeugs an.

Auch die Hintergründe der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung sprechen nicht für die Übertragbarkeit des 1,1 ‰-Grenzwerts für (sonstige) Kraftfahrzeuge. Schließlich war für die Einordnung von E-Scootern & Co. als Kraftfahrzeuge im Sinne des § 1 Abs. 2 StVG ausweislich der Begründung der Verordnung allein maßgeblich, dass sie über einen elektrischen Antriebsmotor verfügen.[13] Des Weiteren wird an anderer Stelle sogar ausdrücklich festgehalten, dass die Fahreigenschaften sowie die Verkehrswahrnehmung der erfassten Fahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h am stärksten denen von Fahrrädern ähneln und daher hierfür »verkehrs- und verhaltensrechtlich die Regelungen über Fahrräder mit Maßgabe besonderer Vorschriften gelten«.[14]

Ebenso dürfte der verwiesene Satz aus der Rechtsprechung des BGH (»Dieser Wert gilt für alle Führer von Kraftfahrzeugen […].«[15]) in seiner postulierten pauschalen Geltung missinterpretiert werden. Es liegt bereits fern, dass der BGH im Jahr 1990 für alle (gegenwärtigen wie künftigen) Kraftfahrzeuge eine einheitliche Grenze der absoluten Fahrunsicherheit von 1,1 ‰ festlegen wollte.[16] Die Formulierung entsprach zum einen vielmehr lediglich der – gleichfalls verallgemeinerten – Vorlegungsfrage des

11 Siehe vor allem BayObLG NZV 2020, 582 (583) mit Verweis auf BGHSt 37, 89 = BGH NJW 1990, 2393 (2395); ferner LG Stuttgart BeckRS 2021, 4320 Rn. 11; vgl. auch OLG Hamburg DAR 2017, 157 (157) für die Trunkenheitsfahrt mit einem Segway sowie OLG Nürnberg NZV 2011, 358 für einen motorisierten Krankenfahrstuhl; vgl. auch *König* DAR 2020, 581 (582).

12 Kritisch etwa auch KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 13.

13 BR-Drs. 158/19, S. 23.

14 BR-Drs. 158/19, S. 2; hierauf auch in anderem Zusammenhang verweisend LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 8; kritisch hingegen LG München I BA 57 (2020), 116 (117).

15 BGHSt 37, 89 (99).

16 Vgl. auch OLG Karlsruhe DAR 2020, 579 (580).

OLG Braunschweig (»Ist der Führer eines Kraftfahrzeuges bereits von einem Blutalkoholgehalt von 1,1 ‰ an absolut fahruntüchtig?«). Zum anderen und nicht zuletzt dürfte der BGH nur zum Ausdruck gebracht haben wollen, dass der damals »neue Wert« – zuvor lag der Grenzwert zur absoluten Fahruntüchtigkeit bei 1,3 ‰ – nicht nur für den konkreten Sachverhalt und somit nicht nur für das Führen eines Pkws gilt, sondern ebenso für das Führen von Krafträdern, von Mofas und von abgeschleppten Pkws. Just für diese Fälle hatte sich der BGH nämlich schon zuvor ausdrücklich an dem Grenzwert für das Führen eines Pkws orientiert; und die Fundstellen genau dieser Entscheidungen nennt der BGH am Ende seines vielfach zitierten Satzes.[17]

Der BGH selbst ließ bislang übrigens ausdrücklich offen, ab welcher Blutalkoholkonzentration jemand beim Führen eines E-Scooters absolut fahruntüchtig ist. In einem entsprechenden Sachverhalt verwies er an das Landgericht zurück, damit dort Feststellungen zur Beschaffenheit des Fahrzeugs getroffen werden können.[18] Dass der BGH in diesem Zusammenhang explizit auf die Fahrzeugklasse des genutzten Elektrorollers und dessen technische Merkmale einging,[19] könnte zwar so gedeutet werden, dass auch er wie die bislang überwiegende Rechtsprechung die Einordnung von E-Scootern als Kraftfahrzeugen als wesentlich ansieht und daher dazu neigt, den Grenzwert von 1,1 ‰ heranzuziehen. Ebenso könnte er damit aber nur betonen, dass es sich hierbei lediglich um eine notwendige Vorbedingung handelt, um überhaupt zu entscheiden, »ob und inwieweit die vor dem Aufkommen der Elektrokleinstfahrzeuge ergangene Rechtsprechung zu dem Grenzwert der absoluten Fahruntüchtigkeit von Kraftfahrern auch auf Nutzer dieser neuen Fahrzeugklasse übertragen werden kann«.[20]

3. Stellungnahme

Nach den vorstehenden Ausführungen erscheint es zweifelhaft, auf E-Scooter allein wegen der straßenverkehrsrechtlichen Einordnung als Kraftfahrzeug den insoweit geltenden Grenzwert von 1,1 ‰ für die absolute Fahrunsicherheit zu übertragen. Daher bleibt nur, auf die allgemeinen Grundsätze zurückzugreifen, mit denen der BGH die Grenzwerte für die absolute Fahrunsicherheit beim Führen von Fahrzeugen bestimmt.[21] Hiernach sind im Wesentlichen zwei Aspekte entscheidend, namentlich die Änderungen der Leistungsfähigkeit und die Beeinträchtigungen der

17 BGHSt 22, 352 (354 ff.) für zweirädrige Kraftfahrzeuge wie insbesondere Mopeds, BGHSt 30, 251 (253 f.) für Fahrräder mit Hilfsmotor (sog. Mofa 25) und BGHSt 36, 341 (346 ff.) für den Führer eines abgeschleppten Pkw.

18 BGH NStZ 2021, 608 (608); offen gelassen auch von LG Düsseldorf DAR 2021, 162 (162); LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 7; AG Frankfurt am Main BA 57 (2020), 368 (369).

19 BGH NStZ 2021, 608 (608).

20 BGH NStZ 2021, 608 (608).

21 Vgl. auch bereits KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 13; zur absoluten Fahruntüchtigkeit beim Führen von Pedelecs auch OLG Karlsruhe DAR 2020, 579 (580); vgl. ferner OLG Oldenburg NJW 2014, 2211 (2212 f.) zum Führen einer Pferdekutsche; aus dem Schrifttum *Lamberz* NZV 2020, 586 (587); *Schefer* NZV 2020, 239 (241).

Gesamtpersönlichkeit aufgrund der Alkoholisierung sowie das dadurch verursachte Maß der Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer.[22]

Zu dem letztgenannten Kriterium der Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer ist zunächst zu bemerken, dass das Gefährdungspotential von E-Scootern noch nicht ausreichend untersucht ist. Jüngere Informationen des Statistischen Bundesamtes halten insoweit indessen zumindest fest, dass zwar große Übereinstimmungen mit dem Unfallgeschehen mit Fahrrädern (sei es mit oder ohne Elektromotor) bestehen, E-Scooter-Unfälle jedoch abweichend hiervon überwiegend auf dem Verlust der Kontrolle über das Fahrzeug beruhen und Alkoholeinfluss zu den häufigsten Unfallursachen zählt.[23] Ohnehin ist im Hinblick auf das Gefahrenpotential zu bemerken, dass die Rechtsprechung nicht nur die Gefahren berücksichtigt, die unmittelbar von dem Fahrzeug ausgehen. Vielmehr sind auch mittelbare Gefahren von Bedeutung, die etwa durch Manöver anderer Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer verursacht werden, die einer alkoholisierten Person (z.B. wegen der unkontrollierten Lenkung eines E-Scooters) ausweichen müssen.[24] Daher dürfte das Gefährdungskriterium dem insbesondere in der Rechtsprechung postulierten Grenzwert von 1,1 ‰ für E-Scooter nicht entgegenstehen.[25] Sowieso erscheint die Relevanz dieser zweiten Komponente generell als nicht bedenkenfrei. Denn warum sollen bei der Fahrunsicherheit einer Person überhaupt die von einem geführten Fahrzeug ausgehenden Gefahren zu berücksichtigen sein? Auch in der allgemein anerkannten Definition der Fahrunsicherheit wird nur auf die Gesamtleistungsfähigkeit verwiesen, ein Fahrzeug des jeweiligen Typs im Straßenverkehr eine längere Strecke – und zwar auch bei plötzlichem Eintritt schwieriger Verkehrslagen – sicher zu steuern.[26]

Maßgeblich ist somit das erstgenannte Kriterium in Gestalt der Änderungen der Leistungsfähigkeit und der Beeinträchtigungen der Gesamtpersönlichkeit aufgrund der Alkoholisierung. Hierfür sind nicht zuletzt die Anforderungen maßgeblich, die im Straßenverkehr an die Nutzung des jeweiligen Fahrzeugtyps gestellt werden. Insoweit bedarf es eines gesicherten, d.h. allgemein und zweifelsfrei als richtig anerkannten

22 BGHSt 22, 352 (356 f.); 34, 133 (135); 36, 341 (346).

23 Statistisches Bundesamt, Die neue Zweirad-Mobilität: Zum Unfallgeschehen mit Pedelecs und E-Scootern, S. 12 f., abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2022/unfallgeschehen_pedelec_e-scooter/statement-pedelec_e-scooter.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 15.2.2023).

24 Siehe etwa BGHSt 34, 133 (136) für Fahrräder.

25 A.A. *Schefer* NZV 2020, 239 (241 f.).

26 BGHSt 13, 83 (90); 44, 219 (221); BGH NZV 2008, 528 (528); LK/*König* (Fn. 8), § 316 Rn. 11.

naturwissenschaftlich-medizinischen Erfahrungswissens.[27] Dieses Erfahrungswissen muss sich darauf erstrecken, dass jenseits des Grundwertes für die alkoholbedingte absolute Fahruntüchtigkeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen ist, dass höher alkoholisierte Personen selbst bei besonderer Fahrbefähigung oder Alkoholtoleranz auch in der Eliminationsphase noch in der Lage sind, ihr Fahrzeug den (alltäglichen) Anforderungen des Straßenverkehrs genügend zu beherrschen.[28]

Bei E-Scootern haben sich bislang nur wenige Gerichte diesen Vorgaben überhaupt etwas gewidmet.[29] Vertieft auseinandergesetzt hat sich hiermit – soweit ersichtlich – lediglich das KG in seiner Entscheidung vom 10. Mai 2022. Das KG ging wegen der bautechnischen Beschaffenheit von E-Scootern (unter anderem wegen der kleinen Räder und des demzufolge vergleichsweise schlechten Geradeauslaufs, der aufrechten Haltung beim Fahren und der infolge des relativ hoch liegenden Schwerpunktes geringeren Fahrstabilität) von erhöhten Anforderungen an deren Fahrbetrieb aus.[30] Hierbei verwies es auf eine Studie der Universität Düsseldorf.[31] Diese Studie hatte sich unter anderem die Untersuchung zum Hauptziel genommen, ob auch für das Fahren eines E-Scooters eine absolute Fahruntüchtigkeit von 1,1 ‰ angemessen sei,[32] und insoweit Fahrversuche[33] mit Probandinnen und Probanden bei unterschiedlichen Alkoholisierungsgraden durchgeführt.

Aus dieser Studie lässt sich zwar kein Grenzwert ablesen, bei dessen Überschreitung mit der notwendigen an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit eine Fahrunsicherheit beim Führen von E-Scootern anzunehmen ist.[34] Die Anforderungen an deren Beherrschung scheinen aber nicht unwesentlich höher zu sein als bei

---

27 BGHSt 25, 246 (248); 30, 251 (252 f.); 34, 133 (134); 36, 341 (346); vgl. auch KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 13; OLG Karlsruhe DAR 2020, 579 (580 f.) zur absoluten Fahruntüchtigkeit beim Führen von Pedelecs, für die nach Auffassung des Senats noch kein gesichertes Erfahrungswissen vorliege; vgl. ferner OLG Hamburg DAR 2017, 157 (157), das aber dann nicht näher auf ein entsprechendes Erfahrungswissen bei Segways eingeht und dieses ohne Weiteres den Erkenntnissen bei sonstigen Kraftfahrzeugen gleichstellt. Zur Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Fahrunsicherheit bei E-Scootern aus der Literatur *Schefer* NZV 2020, 239 (240 f.).

28 BGHSt 21, 157 (161 f.); 37, 89 (95).

29 So etwa KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 14 ff.; siehe auch LG Wuppertal BeckRS 2022, 1255 Rn. 26 ff., das eine Vergleichbarkeit von E-Scootern mit anderen Kraftfahrzeugen damit begründete, dass hiermit dieselben Verkehrsflächen befahren werden müssen und es hierbei ebenso wenig nur darauf ankomme, die eigene Geschwindigkeit abzuschätzen, sondern auch darauf, das Verhalten schnellerer Verkehrsteilnehmer sachgerecht zu beurteilen und darauf rechtzeitig zu reagieren (Rn. 27).

30 KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 16.

31 KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 19 ff. mit Verweis auf International Journal of Legal Medicine 136 (2022), 1281 ff.; eine Zusammenfassung der Studie auf Deutsch findet sich in BA 59 (2022), 175 ff. Ebenso auf diese Studie verweisend *Zeyher* HRRS 2022, 218 (221).

32 International Journal of Legal Medicine 136 (2022), 1281 (1282).

33 Zu deren maßgeblicher Bedeutung neben der psychologischen und statistischen Alkoholforschung BGHSt 21, 157 (160); 36, 341 (346).

34 Näher zur Deutung der Ergebnisse der Studie *Daldrup* in diesem Heft, S. 207–212.

Fahrrädern. Jedenfalls haben die Probandinnen und Probanden spätestens ab einer Blutalkoholkonzentration von 1,0 bis 1,2 ‰ kein Hindernis des Parcours mehr ohne Fahrfehler absolviert.[35] Entgegen Forderungen im Vorfeld des 61. Verkehrsgerichtstages[36] ist es somit zumindest nicht angebracht, bei Trunkenheitsfahrten mit E-Scootern den beim Führen von Fahrrädern geltenden Grenzwert für die absolute Fahrunsicherheit von 1,6 ‰ heranzuziehen.

Zwei Punkte seien der Vollständigkeit halber noch erwähnt: (1) Sollte nach den vorstehenden Grundsätzen ein Grenzwert der absoluten Fahrunsicherheit beim Führen von E-Scootern etc. bestimmt werden können, müsste dieser an sich weder bei 1,1 ‰ noch bei 1,6 ‰ liegen, sich somit nicht an den bestehenden Werten für das Führen von Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern orientieren. Etwas anderes bleibt in der Praxis allerdings kaum zu erwarten. So sieht die Rechtsprechung eine Vielzahl von Grenzwerten offenherzig schon aus praktischen Gründen als bedenklich an, weil eigene Grenzwerte für jede Fahrzeugart verwirrend sein könnten.[37]

(2) Kann kein Grenzwert für die absolute Fahrunsicherheit bestimmt werden, z.B. weil gesicherte naturwissenschaftlich-medizinische Erkenntnisse fehlen oder die Fahrunsicherheit nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ab einer bestimmten Blutalkoholkonzentration belegen, kommt stets nur eine relative Fahrunsicherheit im Einzelfall in Betracht.[38] Insoweit könnten aber etwaige höhere Anforderungen an die Beherrschung eines Fahrzeugs berücksichtigt werden, so dass bei anspruchsvolleren Fahrzeugen – dies dürfte nach den obigen Ausführungen auch E-Scooter betreffen – eher eine relative Fahrunsicherheit angenommen werden kann.

II. Anwendbarkeit der Regelvermutung gemäß § 69 Abs. 2 StGB

1. Grundlagen

Wird jemand anlässlich einer Trunkenheitsfahrt mit einem E-Scooter wegen Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB) verurteilt, steht auch eine Entziehung der Fahrerlaubnis gemäß § 69 StGB im Raum. Diese Maßregel der Besserung und Sicherung kommt in Betracht für rechtswidrige Taten, die jemand »bei oder im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges oder unter Verletzung der Pflichten eines Kraftfahrzeugführers begangen hat«. Da die Norm der Sicherung des Straßenverkehrs

35 International Journal of Legal Medicine 136 (2022), 1281 (1287).

36 Siehe etwa die Meldung »Experten fordern Anpassung der Promillegrenze für E-Scooter-Fahrer« vom 20.1.2023 auf beck-aktuell, abrufbar unter https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/experten-fordern-anpassung-der-promillegrenze-fuer-e-scooter-fahrer (zuletzt abgerufen am 15.2.2023).

37 BayObLG NZV 2020, 582 (583); siehe bereits BGHSt 22, 352 (359) gegen die Einführung eines niedrigeren Grenzwerts für Kraftradfahrer; ferner KG BeckRS 2022, 13262 Rn. 13.

38 Schönke/Schröder/*Hecker* (Fn. 4), § 316 Rn. 12; LK/*König* (Fn. 8), § 316 Rn. 90; *Schefer* NZV 2020, 239 (242); vgl. auch BGHSt 19, 82 (85); OLG Hamburg DAR 2017, 157 (157 f.) für Segways.

dient, ist Kraftfahrzeug hier im Sinne des § 1 Abs. 2 StVG zu verstehen.[39] Ob es für das Führen eines solchen Kraftfahrzeugs nach § 4 Abs. 1 FeV einer Fahrerlaubnis bedarf, ist unerheblich, sind doch auch beim Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge entsprechende Sorgfaltspflichten zu beachten.[40] Somit unterfallen auch E-Scooter dem Anwendungsbereich des § 69 StGB. Eine Ausnahmeregelung wie § 1 Abs. 3 StVG, der sog. Pedelecs ausdrücklich nicht als Kraftfahrzeuge im Sinne des StVG ansieht, existiert gerade nicht.[41]

Das Gericht »entzieht« (zwingend) nach § 69 Abs. 1 StGB die Fahrerlaubnis, wenn sich aus der Tat die Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen ergibt. Auch für den unbestimmten Rechtsbegriff »ungeeignet« verweist die herrschende Meinung auf das StVG, namentlich auf dessen § 2 Abs. 4.[42] Hiernach setzt die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen voraus, die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen zu erfüllen und weder erheblich noch wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder gegen Strafgesetze verstoßen zu haben. Über den Wortlaut hinaus können neben körperlichen und geistigen Eignungsmängeln anerkannterweise auch charakterliche Defizite die Ungeeignetheit begründen.[43] Hierzu zählen nicht zuletzt situationsbedingte Eignungsdefizite, die sich auf Alkoholkonsum zurückführen lassen und – im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller Umstände der konkreten Tat unter Berücksichtigung der Persönlichkeit des Täters – dessen fehlendes Verantwortungsbewusstsein gerade in der Eigenschaft als Kraftfahrer, d.h. gerade für ein verkehrsgerechtes Verhalten im öffentlichen Straßenverkehr belegen. Eine allgemeine charakterliche Unzuverlässigkeit genügt insoweit nicht.[44]

Die notwendige charakterliche Ungeeignetheit kann sich insbesondere in den Regelbeispielen des § 69 Abs. 2 StGB offenbaren. Die dort genannten Taten – hierzu zählt nach dessen Nr. 2 unter anderem die Trunkenheit im Verkehr gemäß § 316 StGB – sollen in der Regel einen solchen Grad des Versagens oder der Verantwortungslosigkeit des Täters – gerade in der Eigenschaft als Kraftfahrer – offenbaren, dass damit zugleich dessen Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen feststeht.[45] Diesen Regelbeispielen kommt somit eine derart große Indizwirkung zu, dass es der ansonsten notwendigen umfassenden Gesamtwürdigung grundsätzlich nicht mehr bedarf. Vielmehr darf sich das Tatgericht auf die Prüfung beschränken, ob besondere

39 Statt aller BayObLG NZV 1993, 239 (240); NZV 2020, 582 (584); AnwK-StGB/*Halecker/Scheffler*, 3. Aufl. 2020, § 69 Rn. 10; Schönke/Schröder/*Kinzig* (Fn. 4), § 69 Rn. 13; LK/*Valerius*, StGB, 13. Aufl. 2020, § 69 Rn. 44; vgl. auch OLG Karlsruhe DAR 2020, 579 (580) zur Einstufung von Pedelecs als Kraftfahrzeug im strafrechtlichen Sinne.

40 Schönke/Schröder/*Kinzig* (Fn. 4), § 69 Rn. 13; LK/*Valerius* (Fn. 39), § 69 Rn. 49.

41 BayObLG NZV 2020, 582 (584); LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 13.

42 Siehe nur BGHSt 50, 93 (100 f.); LK/*Valerius* (Fn. 39), § 69 Rn. 84.

43 BGHSt 5, 179 (180 f.); BayObLG NZV 2020, 582 (584).

44 BGH NStZ 2004, 86 (88).

45 Schönke/Schröder/*Kinzig* (Fn. 4), § 69 Rn. 34; kritisch AnwK-StGB/*Halecker/Scheffler* (Fn. 39), § 69 Rn. 36.

Umstände der konkreten Tat oder in der Persönlichkeit des Täters die Eignung ausnahmsweise rechtfertigen und somit die gesetzliche Vermutung widerlegen.[46]

2. Derzeitige Rechtslage

Bei Alkoholfahrten mit E-Scootern hat die Rechtsprechung überwiegend bislang keinen Anlass gesehen, von der Regelwirkung des § 69 Abs. 2 StGB abzuweichen.[47] Allerdings mehren sich in letzter Zeit Gerichtsentscheidungen, in denen die Regelwirkung doch als widerlegt erachtet wird.[48] Ein maßgeblicher Punkt scheint hierbei für die Gerichte zu sein, ob ein E-Scooter angesichts seiner Fahrzeugmasse und der bauartbedingt erreichbaren Höchstgeschwindigkeit hinsichtlich seiner abstrakten Gefährlichkeit eher mit einem Fahrrad[49] oder wegen seiner (ohne eigene Anstrengung abrufbaren) Motorisierung und eingedenk der Versicherungspflicht mit einem »klassischen« Kraftfahrzeug, jedenfalls mit einem Motorroller oder Mofa gleichzusetzen ist.[50] Gegen die Regelwirkung wird in diesem Zusammenhang des Weiteren angeführt, dass sich bei einer Trunkenheitsfahrt mit dem E-Scooter jemand eher selbst als andere Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer gefährde.[51] Für die Regelwirkung wird wiederum vorgetragen, dass bei E-Scootern (nicht zuletzt wegen der Beschleunigungskapazität und der kleineren Räder) höhere Anforderungen an

46 KG BeckRS 2022, 14318; OLG Koblenz NZV 2008, 47 (47); LK/*Valerius* (Fn. 39), § 69 Rn. 135.

47 LG Berlin BA 59 (2022), 241 (242 f.); LG Dortmund SVR 2020, 194; LG Dresden BA 57 (2020), 185 (185 f.); LG Flensburg BA 59 (2022), 237 (238 ff.); LG München I DAR 2020, 111 (111 f.); LG Stuttgart BeckRS 2020, 48936 Rn. 15 ff.; BeckRS 2021, 4320 Rn. 12 ff.; LG Wuppertal BeckRS 2022, 1255 Rn. 32 ff.; AG Dresden BA 57 (2020), 188 (190). Vgl. auch die revisionsgerichtlichen Entscheidungen BayObLG NZV 2020, 582 (584 ff.); KG BeckRS 2022, 14318; OLG Hamburg DAR 2017, 157 (158) zu Segways; vgl. ferner LG Düsseldorf DAR 2021, 162 (162 f.).

48 So etwa LG Chemnitz BeckRS 2022, 22233 Rn. 8 f.; LG Dortmund BeckRS 2020, 3436 Rn. 17; LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 6 ff.; LG Kassel DAR 2022, 224 (224 f.); LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 23 ff.; AG Dortmund BA 57 (2020), 118 (119); AG Dresden DAR 2021, 163; AG Flensburg BA 59 (2022), 246 (246 f.); AG Frankfurt am Main BA 57 (2020), 368 (369 f.); AG Hamburg BA 59 (2022), 243 (243 ff.); AG Heidelberg DAR 2022, 47 (48).

49 So LG Chemnitz BeckRS 2022, 22233 Rn. 8; LG Dortmund BeckRS 2020, 3436 Rn. 13 und 17; LG Düsseldorf DAR 2021, 162 (162); LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 8; AG Flensburg BeckRS 2021, 35546 Rn. 3; AG Hamburg BA 59 (2022), 243 (244, 245); vgl. auch AG Frankfurt am Main BA 57 (2020), 368 (370).

50 So LG Berlin BA 59 (2022), 241 (242); LG Flensburg BA 59 (2022), 237 (239); LG München I BA 57 (2020), 116 (118); DAR 2020, 111 (112) mit kritischer Anmerkung *Timm*; LG Stuttgart BeckRS 2020, 48936 Rn. 21 f.; BeckRS 2021, 4320 Rn. 15; vgl. auch LG Köln DAR 2021, 43 (44).

51 LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 22; *Timm* DAR 2020, 112 (112); *Zeyher* HRRS 2022, 218 (222).

deren Beherrschung zu stellen und wiederum die Gefahren aus Ausweichmanövern zu berücksichtigen seien.[52]

3. Stellungnahme

Die Diskussion konzentriert sich somit auf das allgemeine – wie bereits (I. 3.) erwähnt: noch nicht ausreichend untersuchte – Gefährdungspotential von E-Scootern. Nahe liegend dürfte sein, dass E-Scooter und auch andere Elektrokleinstfahrzeuge nicht an die Gefahren heranreichen, die von Pkws oder sogar Lkws ausgehen. Ansonsten kann aber sowohl der Vergleich zu in ihrem Gefährdungspotential ähnlichen Fahrzeugen gesucht werden, bei deren Führen – wie etwa bei Mofas – eine Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB möglich oder – wie bei Fahrrädern und Pedelecs – von vornherein gerade nicht in Betracht kommt. Insoweit können jeweils auch »Wertungswidersprüche« festgestellt werden.[53] In der Tat scheinen Elektrokleinstfahrzeuge »gefühlt« nach ihrem Gefährdungspotential zwischendrin zu liegen und dürfte es daher eine Frage der persönlichen, nicht unbedingt juristischen Einschätzung sein, ob das betrunkene Fahren mit einem E-Scooter die Entziehung der Fahrerlaubnis ermöglichen soll oder nicht. Wird dies ausnahmslos verneint, wäre es beispielsweise durch eine dem § 1 Abs. 3 StVG vergleichbare Regelung denkbar, Elektrokleinstfahrzeuge nicht mehr als Kraftfahrzeuge einzuordnen und dadurch mittelbar die Rechtsfolge des § 69 StGB zu verhindern.[54] Allerdings wurde bei Elektrokleinstfahrzeugen bewusst gerade nicht von dem Zulassungserfordernis abgesehen.[55]

Statt bei Grenzfällen wie E-Scootern aber nach einer (zu?) generellen Lösung zu suchen, bietet es sich – auch auf der Grundlage des geltenden Rechts – an, stets den konkreten Fall in den Blick zu nehmen. Die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 Abs. 1 StGB soll die Verkehrsgemeinschaft davor bewahren, dass körperlich, geistig oder auch charakterlich ungeeignete Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer die ohnehin schon nicht geringen Risiken des Straßenverkehrs (insbesondere für Leben, Gesundheit und Eigentum) noch weiter erhöhen.[56] Solche Personen sollen daher von der Teilnahme am motorisierten Straßenverkehr ausgeschlossen werden. Diese spezialpräventive Maßnahme setzt voraus, dass gerade in der Anlasstat eine – auch künftig zu befürchtende – Verantwortungslosigkeit zum Ausdruck kommt und demzufolge bei gegebener Situation erneut mit Fehlverhaltensweisen zu rechnen ist, aus denen

52 LG Flensburg BA 59 (2022), 237 (239); LG Stuttgart BeckRS 2021, 4320 Rn. 15; vgl. auch LG Dortmund SVR 2020, 194; LG Köln DAR 2021, 43 (44).

53 So ausdrücklich LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 9.

54 So ein Vorschlag von *Kerkmann* NZV 2020, 560 (562); ähnlich spricht sich *Fromm* NZV 2020, 230 (234) für eine gesetzliche Spezialregelung für E-Scooter aus.

55 Zur fehlenden gesetzlichen Bereichsausnahme für E-Scooter auch LG Flensburg BA 59 (2022), 237 (239).

56 Siehe etwa BayObLG NZV 2020, 582 (584).

sich Gefahren für die Allgemeinheit ergeben. Maßgeblich ist somit die zukünftige Gefährlichkeit für den Fall, dass jemand im Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug führt.[57]

Diese zukünftige Gefährlichkeit ergibt sich nun nach der gesetzlichen Konstruktion gemäß § 69 Abs. 2 StGB »in der Regel« allein aus der Begehung bestimmter Straftaten – wie etwa der Trunkenheit im Verkehr (§ 316 StGB). Diese Regelvermutung nimmt dem Tatgericht die Bewertung und Prognose der Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen in gewisser Weise vorweg.[58] Selbstredend haben die Gerichte diese gesetzgeberische Grundentscheidung zu akzeptieren. Allerdings handelt es sich hierbei eben lediglich um eine Regel, die in einem begrenzten Rahmen – nämlich bei Vorliegen besonderer Gründe – Ausnahmen gestattet. Ob eine solche Ausnahme gegeben ist, richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls und wird unter anderem bei Bagatelltaten anerkannt.[59]

In diesem Zusammenhang bleibt zudem festzuhalten, dass die Gerichte ihr Bewusstsein erkennen lassen müssen, bei Ausnahmen vom Regelfall von der Entziehung der Fahrerlaubnis absehen zu dürfen.[60] Gerade bei der Anlasstat des § 316 StGB stellt die Rechtsprechung höhere Anforderungen und sind grundsätzlich Feststellungen zu den nach Lage des Einzelfalles besonders bedeutsamen Umständen zu treffen, zu denen unter anderem das Ausmaß der herbeigeführten Gefahr zählt.[61] Jedenfalls ergibt sich der Regelfall des § 69 Abs. 2 StGB nicht automatisch aus der Verwirklichung des § 316 StGB, sondern wird die Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen nur indiziert, wenn jemand »nach seiner Persönlichkeit dem Durchschnitt der Kraftfahrer entspricht und die Tat gegenüber der Masse der vorkommenden entsprechenden Taten keine wesentlichen Besonderheiten aufweist«.[62]

Für E-Scooter gilt somit zwar ebenso die Regelvermutung des § 69 Abs. 2 StGB. Bei dem fahruntüchtigen Fahren mit einem E-Scooter ist es daher nach geltendem Recht zunächst indiziert, die Fahrerlaubnis zu entziehen.[63] Ausnahmefälle von dieser »gesetzlichen Richtlinie« können auch nur zurückhaltend und lediglich bei besonderen Umständen des Einzelfalls angenommen werden.[64] Diese Zurückhaltung bezieht sich aber auf die Summe aller von § 69 Abs. 2 StGB erfassten Straftaten, unabhängig davon, mit welchem Kraftfahrzeug sie begangen werden. Bei E-Scootern kann daher die Regelwirkung durchaus häufiger als bei anderen Kraftfahrzeugarten widerlegt

57 BayObLG NZV 2020, 582 (584).
58 BayObLG NZV 2020, 582 (584 f.); Schönke/Schröder/*Kinzig* (Fn. 4), § 69 Rn. 34.
59 BayObLG NZV 2020, 582 (585); LG Flensburg BA 59 (2022), 237 (238).
60 BayObLG NZV 2020, 582 (585); OLG Düsseldorf NZV 1988, 29 (29); Schönke/Schröder/*Kinzig* (Fn. 4), § 69 Rn. 34.
61 OLG Karlsruhe BA 56 (2019), 199 (201); OLG Koblenz NZV 2009, 157 (158).
62 OLG Düsseldorf NZV 1988, 29 (29).
63 Ebenso etwa *Kerkmann* NZV 2020, 560 (562); *ders.* NZV 2022, 413 (415).
64 BayObLG NZV 2020, 582 (585).

werden.[65] So wurde in der Rechtsprechung vertreten, dass aus der Verwendung eines Leichtmofas – wegen dessen Nähe zum Fahrrad und der somit fehlenden Gefährlichkeit trotz der Einordnung als Kraftfahrzeug – nicht generell auf die Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen geschlossen werden könne.[66] Diese Argumentation bietet sich an auf E-Scooter übertragen zu werden, mit denen Trunkenheitsfahrten öfter als Bagatelltat angesehen werden könnten als mit anderen Kraftfahrzeugen. Im Ergebnis dürften diese Überlegungen freilich nicht so weit entfernt von vielen der bisherigen Entscheidungen sein, in denen die Regelwirkung beim Führen eines E-Scooters unter Alkoholeinfluss als widerlegt angesehen wurde. Schließlich traten hier jeweils weitere fürsprechende Umstände hinzu, insbesondere eine geringere konkrete Gefährlichkeit wegen der nächtlichen Tatzeit,[67] des nicht frequentierten Tatorts[68] oder der kurzen Tatstrecke,[69] welche die Anlasstat erst in ihrer Gesamtheit aus dem Rahmen der typischen Begehungsweise herausfielen ließen.

In Anlehnung an die Grundsätze zur Anlasstat des § 316 StGB wäre außerdem überlegenswert, bei E-Scootern eine erhöhte Darlegungslast der Gerichte anzunehmen. Sie müssten demnach sowohl ihr Bewusstsein, bei Ausnahmen vom Regelfall von der Entziehung der Fahrerlaubnis absehen zu dürfen, als auch das Wissen um die häufigere Widerlegbarkeit der Regelvermutung beim Führen von E-Scootern erkennen lassen.

Beachtlich erscheint in diesem Zusammenhang noch das Vorbringen, dass aus einem Fehlverhalten mit einem (fahrerlaubnisfreien) E-Scooter nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden könne, dass sich der Täter auch mit fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugen, für welche die Entziehung der Fahrerlaubnis allein zur Diskussion steht, verantwortungslos verhalten wird.[70] Freilich ist der Gegenschluss genauso we-

65 Vgl. bereits *Engel* DAR 2020, 16 (17 f.); weiter *Zeyher* HRRS 2022, 218 (222 f.), welcher der Trunkenheitsfahrt mit einem E-Scooter grundsätzlich einen Ausnahmecharakter zuspricht; vgl. auch AG Hamburg BA 59 (2022), 243 (245).

66 LG Oldenburg BA 27 (1990), 136 (137), wonach »das gesetzlich vorgesehene Regelausnahmeverhältnis […] außer Funktion gesetzt« sein soll; ebenso für das Führen eines E-Scooters AG Heidelberg DAR 2022, 47 (48).

67 LG Chemnitz BeckRS 2022, 22233 Rn. 8: 23.05 Uhr; LG Dortmund BeckRS 2020, 3436 Rn. 17: 1.10 Uhr an einem Wochentag; LG Kassel DAR 2022, 224 (224): freitags um 4.00 Uhr; LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 25: 3.45 Uhr; AG Flensburg BeckRS 2021, 35546 Rn. 3: 3.35 Uhr; vgl. auch AG Dresden DAR 2021, 163.

68 LG Chemnitz BeckRS 2022, 22233 Rn. 8: innerorts auf dem Gehweg; LG Kassel DAR 2022, 224 (224): wenige Meter.

69 LG Halle BeckRS 2020, 18948 Rn. 10: 15 Meter; LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 28: 20 Meter.

70 LG Leipzig BeckRS 2022, 22219 Rn. 30; *Timm* DAR 2020, 112 (112); *Zeyher* HRRS 2022, 218 (222); vgl. auch AG Frankfurt am Main BA 57 (2020), 368 (370); a.A. LG Wuppertal BeckRS 2022, 1255 Rn. 34 mit dem Erst-recht-Schluss aus der Ungeeignetheit zum Führen eines E-Scooters auf das Führen potentiell gefährlicherer Kraftfahrzeuge; kritisch auch *Kerkmann* NZV 2023, 25 (28).

nig zwingend.[71] Wegen des kategorialen Unterschieds von fahrerlaubnispflichtigen und fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen dürfte es jedenfalls kein Selbstläufer sein, aus dem verantwortungslosen Umgang etwa mit einem E-Scooter auf eine zukünftige Gefährlichkeit beim Führen von fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen im Straßenverkehr zu schließen. Zudem erscheint es in der Tat etwas paradox, wegen des Führens eines fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugs sogleich und in der Regel eine Fahrerlaubnis zu entziehen, von der schließlich bei der fraglichen Anlasstat gerade kein Gebrauch gemacht wird.

Nun bietet es sich zwar schon aus den geschilderten Gründen nicht an, bei Trunkenheitsfahrten etc. von E-Scootern die Entziehung der Fahrerlaubnis gemäß § 69 Abs. 1 StGB generell auszuschließen. Es wäre aber erwägenswert, bei fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen von der Regelwirkung des § 69 Abs. 2 StGB zumindest in den Fällen der Nr. 2 abzusehen. Dies ist jedoch eine Entscheidung, die der Gesetzgeber zu treffen hätte und nicht die Rechtsprechung. Den Gerichten bleibt es nach geltendem Recht nur, im konkreten Einzelfall ausreichend zu würdigen, welche Schlüsse aus dem Fehlverhalten des Täters mit etwa einem (fahrerlaubnisfreien) E-Scooter für dessen Gefährlichkeit bei fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen zu ziehen sind.

71 So weist das LG München I etwa darauf hin, dass zu den wesentlichen Pflichten von Kraftfahrzeugführern im Straßenverkehr das Verbot des Fahrens unter erheblichem Alkoholeinfluss gehört und dies Inhaber einer Fahrerlaubnis schon zur Führerscheinprüfung lernen mussten; LG München I DAR 2020, 111 (112).

Behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge[1]

Dr. Klaus Borgmann,
Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München

Wer als Verwaltungsrichter außerhalb des Kollegenkreises von seiner Arbeit berichtet, wird mitunter Schwierigkeiten haben, die Aufmerksamkeitsspanne längere Zeit aufrechtzuerhalten. Geht es aber um das Thema ›Fahrerlaubnis‹, wird der eine oder andere schon hellhörig. Und spätestens wenn von der Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge die Rede ist[2], sind alle Zuhörer hellwach und elektrisiert. Einem überraschten: »Was? Das gibt's auch?« folgt sofort die berechtigte Frage: »Wo steht denn das? Und wie ist das genau geregelt?«

Damit sind wir auch schon mitten im Thema: Obwohl fast jeder spätestens im Schulalter lernt, Fahrrad zu fahren, und das Radfahren nicht zuletzt seit der Erfindung der Pedelecs (vulgo: E-Bikes)[3] immer populärer, aber auch unfallträchtiger wird, kann man dem Normgeber wahrlich nicht vorwerfen, er hätte diesen Bereich überreguliert. Dass dies möglicherweise problematisch ist, dürfte in einschlägigen Kreisen spätestens seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Dezember 2020[4] bekannt sein.

---

1 Bei dem Beitrag handelt es sich um die Langfassung des Vortrags des Verfassers im Arbeitskreis V (›Auf der Suche nach geltenden und erforderlichen Grenzen für E-Scooter, Fahrräder & Co.‹) des 61. Deutschen Verkehrsgerichtstags in Goslar vom 25. bis 27. Januar 2023. Der Vortragsstil wurde teilweise beibehalten.

2 Ins Nichtjuristische »übersetzt«: Die oder der Betroffene darf (u.a.) nicht mehr Fahrrad fahren.

3 Die Begriffe sind in Deutschland gesetzlich nicht festgelegt. Bei Pedelecs (kurz für: Pedal Electric Cycle, also pedal-elektrisch betriebenes Fahrrad) unterstützt der Motor als Hilfsantrieb den Fahrer beim Einsatz seiner Muskelkraft nur, solange dieser in die Pedale tritt. E-Bikes lassen sich hingegen allein durch Nutzung des elektrischen Motors fahren (vgl. z.B. Jahnke, NZV 2019, 601/604 ff.). Obwohl der Marktanteil solcher E-Bikes im Vergleich zu Pedelecs verschwindend gering ist und E-Bikes nach § 63a Abs. 2 StVZO rechtlich nicht als Fahrräder gelten, hat sich der Begriff ›E-Bike‹ im allgemeinen Sprachgebrauch für alle Arten von Rädern mit Elektromotor durchgesetzt.

4 3 C 5.20 – BVerwGE 171, 1.

1. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen

Werfen wir zunächst einen Blick auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen:

a) Die Regelungen für fahrerlaubnispflichtige Fahrzeuge

Wer auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug führt, benötigt hierfür grundsätzlich eine Fahrerlaubnis (§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes – StVG), die auf Antrag erteilt wird. Die Fahrerlaubnisbehörde hat zu ermitteln, ob der Antragsteller zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet und befähigt ist (§ 2 Abs. 7 Satz 1 StVG). Geeignet ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt und nicht erheblich oder nicht wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder gegen Strafgesetze verstoßen hat (§ 2 Abs. 4 Satz 1 StVG). Erweist sich der Inhaber einer Fahrerlaubnis als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen, muss ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis entziehen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 StVG). Näheres dazu regelt § 4 StVG für Inhaber einer Fahrerlaubnis, die wiederholt gegen die die Sicherheit des Straßenverkehrs betreffenden straßenverkehrsrechtlichen oder gefahrgutbeförderungsrechtlichen Vorschriften verstoßen (Fahreignungs-Bewertungssystem), und im Übrigen die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) aufgrund der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG in der bis 27. Juli 2021 geltenden Fassung bzw. § 6 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 StVG n.F.[5]. Die §§ 11 bis 14 und § 46 FeV legen die Anforderungen an die Eignung von Fahrerlaubnisbewerbern und -inhabern und die Maßnahmen bei Zweifeln an der Eignung und bei erwiesener Ungeeignetheit detailliert fest. Die Vorschriften verweisen dabei auf die Anlagen 4[6], 5[7] und 6[8] zur Fahrerlaubnis-Verordnung, die für die jeweiligen Fahrerlaubnisklassen unterschiedliche Eignungsanforderungen vorsehen.

b) Die Regelungen für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge

Demgegenüber sind die Regelungen für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge[9] – zurückhaltend ausgedrückt – eher überschaubar. Das Straßenverkehrsgesetz regelt die Anforderungen, insbesondere die Frage der Eignung, und die Maßnahmen bei möglicher oder feststehender Ungeeignetheit, nicht ausdrücklich. § 2 Abs. 4 Satz 1 StVG bezieht sich explizit nur auf die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen. Lediglich die Verordnungsermächtigung in § 6 befasst sich hiermit am Rande. § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG a.F. ermächtigte zum Erlass von Rechtsverordnungen über die Anforderungen für das Führen fahrerlaubnisfreier Kraftfahrzeuge (Buchst. a) und über Maßnahmen, um die sichere Teilnahme sonstiger Personen am Straßenverkehr zu gewährleisten, sowie die Maßnahmen, wenn sie bedingt geeignet oder ungeeignet oder nicht befähigt

5 BGBl I 2021 S. 3091.

6 Häufiger vorkommende Erkrankungen und Mängel, die die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen längere Zeit beeinträchtigen oder aufheben können.

7 Eignungsuntersuchungen für Bewerber und Inhaber der Klassen C, C1, D, D1 und der zugehörigen Anhängerklassen E sowie der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung.

8 Anforderungen an das Sehvermögen.

9 Zur Begriffsbestimmung sogleich unter c).

zur Teilnahme am Straßenverkehr sind (Buchst. y). Es besteht Einigkeit darüber, dass letztere Regelung (auch) das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge betreffen sollte[10]. Gleiches gilt für § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b und d StVG n.F. als Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen über die erforderliche Befähigung und Eignung von Personen für ihre Teilnahme am Straßenverkehr, das Mindestalter und die sonstigen Anforderungen und Voraussetzungen zur Teilnahme am Straßenverkehr sowie über die Prüfung und Beurteilung des Erfüllens dieser Voraussetzungen, sowie für § 6 Abs. 3 Nr. 1 StVG n.F., der u.a. zu Regelungen der Erteilung, Beschränkung oder Entziehung von Rechten ermächtigt[11]. Darüber hinaus sucht man im Straßenverkehrsgesetz jedoch vergebens nach speziellen Vorgaben für die Eignungsanforderungen an das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge und für Maßnahmen bei Ungeeignetheit.

Ein Blick in die Fahrerlaubnis-Verordnung zeigt, dass es dort »nicht viel besser« aussieht. § 1 FeV legt als Grundregel fest, dass jeder zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassen ist, soweit nicht für die Zulassung zu einzelnen Verkehrsarten eine Erlaubnis vorgeschrieben ist. Die einzige Vorschrift, die sich auch nach dem Willen des Normgebers[12] ausdrücklich auf fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge bezieht, ist § 3 FeV: Erweist sich jemand als ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren, hat die Fahrerlaubnisbehörde ihm das Führen zu untersagen, zu beschränken oder die erforderlichen Auflagen anzuordnen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 FeV). Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass der Führer eines Fahrzeugs oder Tieres zum Führen ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet ist, finden die Vorschriften der §§ 11 bis 14 FeV entsprechend Anwendung (§ 3 Abs. 2 FeV). Wer entgegen § 3 Abs. 1 FeV vorsätzlich oder fahrlässig ein Fahrzeug führt oder einer vollziehbaren Anordnung oder Auflage zuwiderhandelt, begeht eine Ordnungswidrigkeit (§ 75 Nr. 3 FeV[13]). Weitere Regelungen zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge enthält die Fahrerlaubnis-Verordnung nicht.

c) Begriffsbestimmung

Für die weitere Betrachtung ist von Bedeutung, welche Fahrzeuge fahrerlaubnisfrei geführt werden dürfen.

§ 4 Abs. 1 Satz 1 FeV bestimmt im Einklang mit § 2 Abs. 1 Satz 1 StVG, dass der Führer eines Kraftfahrzeugs auf öffentlichen Straßen einer Fahrerlaubnis bedarf.

---

10 BVerwGE 171, 1 Rn. 36; NdsOVG, Beschl. v. 1.4.2008 – 12 ME 35/08 – NJW 2008, 2059 = juris Rn. 5; Begemann in Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 3 FeV Rn. 8; Rebler/Müller, DAR 2014, 690/695.

11 Vgl. BT-Drs. 19/28684, S. 41.

12 Vgl. BR-Drs. 443/98, S. 237 f.

13 Diese Ordnungswidrigkeit kann nach Nr. 203000 und 203006 des Bundeseinheitlichen Tatbestandskatalogs für Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten (BT-KAT-OWI, 14. Auflage, Stand 9.11.2021) je nach Tatbestandsalternative mit einem Bußgeld von 15,- oder 25,- Euro geahndet werden. Abgesehen davon, dass das Entdeckungsrisiko als gering einzuschätzen ist, dürfte sich auch das Abschreckungspotential bei dieser Bußgeldhöhe in Grenzen halten.

Kraftfahrzeuge werden in § 1 Abs. 2 StVG als Landfahrzeuge definiert, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein[14]. Ausschließlich durch Muskelkraft angetriebene Fahrräder sind keine Kraftfahrzeuge[15]. Pedelecs mit Unterstützung sind nach § 1 Abs. 3 Satz 1 StVG ebenfalls keine Kraftfahrzeuge und gelten nach § 63a Abs. 2 StVZO als Fahrräder, wenn sie durch Muskelkraft fortbewegt werden und nur mit einem elektromotorischen Hilfsantrieb mit einer Nenndauerleistung von höchstens 0,25 kW ausgestattet sind, dessen Unterstützung sich mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit progressiv verringert und beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h oder früher, wenn der Fahrer im Treten einhält, unterbrochen wird. Auch diese dürfen somit – im Unterschied zu sog. S-Pedelecs mit einer Trittunterstützung bis 45 km/h und zu E-Bikes mit ausschließlichem Motorantrieb – fahrerlaubnisfrei geführt werden. Darüber hinaus legt § 4 Abs. 1 Satz 2 FeV für bestimmte Kraftfahrzeuge fest, dass es zum Führen ebenfalls keiner Fahrerlaubnis bedarf. Dies gilt z.B. für Mofas[16], Elektrokleinstfahrzeuge (insbesondere sog. E-Scooter und Segways)[17], bestimmte zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge, deren Höchstgeschwindigkeit auf 25 km/h begrenzt ist[18], motorisierte Krankenfahrstühle[19] und bestimmte Zug- und Arbeitsmaschinen[20]. All diese fahrerlaubnisfreien Fahrzeuge können aber von Maßnahmen nach § 3 FeV betroffen sein.

Nicht um Fahrzeuge handelt es sich nach § 24 Abs. 1 Satz 1 StVO bei Schiebe- und Greifreifenrollstühlen, Rodelschlitten, Kinderwagen, Rollern, Kinderfahrrädern, Inline-Skates, Rollschuhen und ähnlichen nicht motorbetriebenen Fortbewegungsmitteln. Diese fallen somit aus dem Anwendungsbereich des § 3 FeV heraus mit der Folge, dass ihre Nutzung nicht untersagt werden kann.

2. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Dezember 2020

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 4. Dezember 2020[21] die hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. und die Verhältnismäßigkeit des § 3 FeV mit seiner Verweisung auf die Eignungsanforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen mit großen Fragezeichen versehen. Es musste sich jedoch zu dieser bereits zuvor in Literatur

14 Vgl. auch Art. 4 Nr. 1 Satz 3 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl EU Nr. L 403/18), wonach als »Kraftfahrzeug« jedes auf der Straße mit eigener Kraft verkehrende Fahrzeug mit Antriebsmotor mit Ausnahme von Schienenfahrzeugen gilt.

15 Vgl. § 63a Abs. 1 StVZO.

16 § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 FeV. Der Fahrer muss allerdings nach Maßgabe von § 5 FeV eine Prüfung ablegen.

17 § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1a FeV i.V.m. § 1 Abs. 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung – eKFV.

18 § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1b FeV. Auch für diese Fahrzeuge gilt § 5 FeV. Vgl. auch Ternig, NZV 2022, 559/563 f.

19 § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FeV. Vgl. auch Ternig, a.a.O. 564 ff.

20 § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 FeV.

21 3 C 5.20 – BVerwGE 171, 1.

und Rechtsprechung diskutierten Frage[22] nicht abschließend festlegen, da es darauf nicht entscheidungserheblich ankam.

a) Gegenstand des Rechtsstreits

Gegenstand des Rechtsstreits war eine behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Berufungsverfahren mit Urteil vom 17. Januar 2020[23] aufgehoben hatte, weil die im Fahreignungsregister eingetragene Trunkenheitsfahrt des Klägers mit einem Fahrrad bei einer BAK von 2,88 ‰ im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts bereits getilgt und daher nicht mehr verwertbar war.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die von der unterlegenen Beklagten eingelegte Revision gegen diese Entscheidung zurückgewiesen und die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts bestätigt. Der Umstand, dass das Verwertungsverbot noch nicht bestanden habe, als die Beklagte den Kläger zur Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens aufgefordert habe, rechtfertige keine andere Beurteilung. Es bedürfe daher keiner abschließenden Entscheidung, ob die Untersagung außerdem deshalb rechtswidrig sei, weil § 3 FeV in § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. keine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage finde.

b) Vereinbarkeit von § 6 StVG mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

In einem obiter dictum hat sich das Bundesverwaltungsgericht gleichwohl ausführlich zu dieser Frage geäußert[24].

Es sei keineswegs eindeutig, dass § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Näherer Aufschluss darüber, welche Maßnahmen der Verordnungsgeber aus Sicht des Gesetzgebers unter welchen Voraussetzungen vorsehen dürfe, lasse sich weder dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. noch der Gesetzesbegründung entnehmen. Es fehle an Anknüpfungspunkten im Straßenverkehrsgesetz, was mögliche Gründe für Zweifel an der Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge und die Maßnahmen angehe, die von der Fahrerlaubnisbehörde zur Aufklärung von Eignungszweifeln zu treffen seien oder im Ermessenswege getroffen werden könnten. Hinzu komme, dass der Verordnungsgeber in Bezug auf das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge, anders als das aufgrund von § 2 StVG hinsichtlich des Führens von Kraftfahrzeugen der Fall sei, nicht an eine gesetzliche Regelung und Eingriffsgrundlage anknüpfen könne, die – wenn auch nur in recht allgemeiner Form – in § 2 Abs. 4 und 5 StVG selbst Vorgaben für die Eignung und Befähigung zum Führen solcher

22 Rebler/Müller, DAR 2014, 690/695; NdsOVG, Beschl. v. 1.4.2008 – 12 ME 35/08 – NJW 2008, 2059 = juris Rn. 6; OVG NW, Beschl. v. 23.4.2015 – 16 E 208/15 – juris Rn. 4 ff.; VG Bayreuth, Beschl. v. 16.3.2012 – B 1 S 12.136 – juris Rn. 26.

23 11 B 19.1274 – DAR 2020, 159 m. Anm. Kalus DAR 2020, 172.

24 A.a.O. Rn. 32 ff.

Fahrzeuge und in § 2 Abs. 8 StVG zur Anordnung der Beibringung von Gutachten bei Zweifeln an der Eignung oder Befähigung zum Führen enthalte. Ebenso fehle es für die Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge an vergleichbaren Regelungen wie denen des § 3 StVG zur Entziehung der Fahrerlaubnis bei fehlender Eignung oder Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen. Das Straßenverkehrsgesetz regele schließlich nicht – auch nicht im Wege einer Verordnungsermächtigung (vgl. § 3 Abs. 7 StVG) – für welche Dauer das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge verboten werden dürfe und/oder unter welchen Voraussetzungen ein solches Verbot wieder aufzuheben sei.

c) Verhältnismäßigkeit von § 3 FeV

Näherer Überprüfung, so das Bundesverwaltungsgericht weiter[25], bedürfe zudem, inwieweit es mit Blick auf das gegenüber Kraftfahrzeugen in der Regel geringere Gefährdungspotenzial des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vereinbar sei, wenn § 3 Abs. 2 FeV für die Klärung von Eignungszweifeln ohne weitere Differenzierung umfassend auf die strengen Anforderungen der §§ 11 ff. FeV verweise, die auf die Prüfung der Eignung und Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen ausgerichtet seien. Aufgeworfen sei damit zugleich die Frage, inwieweit bestehenden Unterschieden im Rahmen der vorgegebenen entsprechenden Anwendung der §§ 11 ff. FeV Rechnung getragen werden könne und, ob und inwieweit die §§ 11 ff. FeV auch im Verfahren zur Aufhebung eines Verbots, fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge zu führen, anzuwenden seien.

d) Fazit

Eine Gesamtschau, so das Bundesverwaltungsgericht abschließend, ergebe: Das Straßenverkehrsgesetz und die Fahrerlaubnis-Verordnung regelten das Verbot, fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge zu führen, nur punktuell. In erster Linie seien der Gesetz- und der Verordnungsgeber berufen, für Klarheit zu sorgen. Die Teilnahme am Straßenverkehr mit fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen, insbesondere mit dem Fahrrad, könne für die private Lebensgestaltung des Einzelnen von erheblicher Bedeutung sein[26].

3. Reaktionen in Rechtsprechung und Literatur

Die erst- und zweitinstanzliche Verwaltungsjudikatur hat zu den vom Bundesverwaltungsgericht aufgeworfenen Fragen unterschiedliche Auffassungen vertreten.

a) Erstinstanzliche Entscheidungen

In einer ausführlich begründeten Entscheidung in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes war das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen[27] der Ansicht, § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. sei als Ermächtigungsnorm mit dem Grundgesetz

25 A.a.O. Rn. 38.
26 A.a.O. Rn. 39.
27 Beschl. v. 23.9.2021 – 7 L 901/21 – juris Rn. 31 ff.

vereinbar, insbesondere hinreichend bestimmt. Regelungsgegenstand und Regelungsinhalt der Verordnungsermächtigung seien hinreichend deutlich. Es mangele nicht an der erforderlichen Regelungsdichte im Hinblick auf mögliche Gründe für Zweifel an der Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge und Maßnahmen, die von der Fahrerlaubnisbehörde zur Aufklärung von Eignungszweifeln zu treffen seien oder im Ermessenswege getroffen werden könnten. Das Regelungsprogramm, welches verordnungsrechtlich im Hinblick auf mögliche Gründe für Zweifel an der Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge und diesbezüglicher Aufklärungsmaßnahmen umgesetzt werden solle, lasse sich in hinreichender Weise bestimmen. Dem Verordnungsgeber seien unter Berücksichtigung des der Regelung zugrunde liegenden Zwecks und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinreichend Grenzen gesetzt, ohne dass es erforderlich wäre, dass der Gesetzgeber in der Verordnungsermächtigung selbst den Eignungsbegriff definiere und das »Wie« der Aufklärungsmaßnahmen im Einzelnen regele.

Die Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des § 3 FeV griffen ebenfalls nicht durch[28]. Auch mit Blick auf das gegenüber Kraftfahrzeugen in der Regel geringere Gefährdungspotenzial des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge sei es mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vereinbar, dass § 3 Abs. 2 FeV für die Klärung von Eignungszweifeln ohne weitere Differenzierung umfassend auf die strengen Anforderungen der §§ 11 ff. FeV verweise, die auf die Prüfung der Eignung und Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen ausgerichtet seien. Ebenso wenig unterliege es Bedenken, dass die Fahrerlaubnisbehörde nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FeV das Führen von Fahrzeugen untersagen, beschränken oder die erforderlichen Auflagen anordnen könne, wenn sich der Betreffende als ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet zum Führen von Fahrzeugen erweise. Die §§ 11 ff. FeV fänden nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 3 Abs. 2 FeV lediglich entsprechend Anwendung. Den bestehenden Unterschieden habe die Fahrerlaubnisbehörde im Rahmen des ihr eingeräumten Auswahlermessens Rechnung zu tragen. Die ursprünglich rechtmäßige Untersagung werde nachträglich rechtswidrig, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass nachträglich nicht mehr vorlägen, insbesondere also dann, wenn der Betroffene seine Eignung zur fahrerlaubnisfreien Teilnahme am Straßenverkehr wiedererlangt habe. Das der Behörde nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG eingeräumte Rücknahmeermessen sei in diesem Fall regelmäßig auf Null reduziert und die Untersagung aufzuheben. Im Hinblick auf die grundsätzliche Erlaubnisfreiheit der Teilnahme am Straßenverkehr und unter Berücksichtigung der mit der Untersagungsverfügung einhergehenden, nicht unerheblichen Einschränkung der Mobilität des Betroffenen erweise sich eine andere Entscheidung als die Rücknahme der Untersagungsverfügung bei Wiedererlangung der Eignung zur Teilnahme am fahrerlaubnisfreien Straßenverkehr als schlechthin unerträglich. Es bedürfe keiner ausdrücklichen Regelung, wann die Eignung zur Teilnahme am Straßenverkehr mit erlaubnisfreien Fahrzeugen wieder gegeben sei, also die Voraussetzungen für den

28 A.a.O. Rn. 55 ff.

Erlass etwa einer Untersagungsverfügung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FeV nachträglich entfallen und ein Anspruch auf Rücknahme entstanden sei. Denn der Eignungsbegriff im Rahmen der Überprüfung, ob die Voraussetzungen einer Rücknahme wegen Wiedererlangung der Fahreignung vorliegen, sei identisch mit dem Eignungsbegriff im Untersagungsverfahren. Soweit insofern Aufklärungsmaßnahmen – wie etwa die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Begutachtung – erforderlich erschienen, könne sich die Behörde zur Anordnung auf § 3 Abs. 2 i.V.m. §§ 11 ff. FeV stützen.

Der Auffassung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen haben sich u.a. die Verwaltungsgerichte Augsburg[29] und Bayreuth[30] angeschlossen und dort gegen Untersagungen eingereichte Klagen abgewiesen. Das Verwaltungsgericht Koblenz hat diese Frage ausdrücklich offen gelassen und die Rechtmäßigkeit eines Untersagungsbescheids in einem Einzelfall aus anderen Gründen verneint[31].

b) Entscheidungen der Rechtsmittelgerichte

Rechtsmittelgerichte waren, soweit ersichtlich, nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bisher nur vereinzelt mit den dort aufgeworfenen Fragen befasst.

In einem Beschluss vom 3. Mai 2021[32] hat das Oberverwaltungsgericht des Saarlands offen gelassen, ob die Untersagung des Führens erlaubnisfreier Fahrzeuge nach §§ 3, 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c, 11 Abs. 8 FeV in § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. eine hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage finde und ob es mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vereinbar sei, wenn § 3 Abs. 2 FeV für die Klärung von Eignungszweifeln ohne weitere Differenzierung umfassend auf die strengen Anforderungen der §§ 11 ff. FeV verweise. Diese Fragen bedürften einer Klärung im Hauptsacheverfahren, dessen Ausgang offen erscheine.

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hat in einem (unveröffentlichten) Beschluss vom 22. Dezember 2021[33] im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ebenfalls die Frage einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage offen gelassen und den Antrag auf Grund einer Folgenabwägung abgelehnt.

Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in mehreren Entscheidungen in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes Zweifel hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. und der Verhältnismäßigkeit des § 3 FeV geäußert, sich jedoch nicht abschließend festgelegt und jeweils aufgrund

29 Urt. v. 21.2.2022 – Au 7 K 21.2287 (unveröffentlicht).
30 Urt. v. 29.3.2022 – B 1 K 21.574 – und Beschl. v. 21.12.2022 – B 1 S 22.1112 (ebenfalls unveröffentlicht).
31 Beschl. v. 31.8.2022 – 4 L 810/22 – ZfSch 2023, 58 = BeckRS 2022, 27416 Rn. 4.
32 1 B 30/21 – Blutalkohol 58, 284.
33 2 EO 723/21.

einer Interessenabwägung entschieden[34]. Berufungsverfahren zu dieser Thematik sind beim Senat anhängig, aber noch nicht terminiert.

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat eine Beschwerde des erstinstanzlich unterlegenen Antragstellers im vorläufigen Rechtsschutz, die sowohl die Entziehung der Fahrerlaubnis als auch die Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge betraf, mit Beschluss vom 19. August 2022 zurückgewiesen, allerdings ohne dabei auf die angesprochene Problematik einzugehen[35].

c) Literaturmeinungen

Die (Kommentar-)Literatur hat den Anstoß des Bundesverwaltungsgerichts zwar aufgegriffen, sich aber ebenfalls noch nicht abschließend festgelegt[36].

d) Der Normgeber

Der Gesetz- und Verordnungsgeber beabsichtigt nach einer Auskunft des zuständigen Ressorts vom August 2022 gegenüber dem Verfasser derzeit keine Änderung der einschlägigen Vorschriften.

4. Vereinbarkeit von § 6 StVG mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

a) Der maßgebliche Zeitpunkt

Für die Frage, ob § 3 FeV auf einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage beruht, kommt es auf die im Zeitpunkt der Normsetzung, also auf die bei Erlass bzw. der letzten Änderung des § 3 FeV geltende Fassung des § 6 StVG an[37]. Zuletzt geändert wurde § 3 Abs. 1 Satz 2 FeV durch die elfte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2016[38] mit Wirkung vom 28. Dezember 2016. Zu diesem Zeitpunkt ermächtigte § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. das Bundesministerium für Verkehr

34 Beschl. v. 8.6.2021 – 11 CS 21.968 – Blutalkohol 59, 247; Beschl. v. 20.1.2022 – 11 CS 21.2856 – juris m. Anm. Zwerger in jurisPR-VerkR 18/2022; Beschl. v. 25.4.2022 – 11 CS 21.2988 – ZfSch 2022, 413–416.

35 6 B 170/22 – Blutalkohol 59, 618/620.

36 Vgl. Dauer in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 6 StVG Rn. 10 und § 3 FeV Rn. 10a; Begemann in Freymann/Wellner, § 3 FeV Rn. 8, 21; Karneth/Koehl, Fahrerlaubnis- und Zulassungsrecht, Stand Januar 2022, § 3 FeV Anm. 1; Koehl, NZV 2022, 449/451; ders. SVR 2022, 378/380.

37 Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.12.2020 – 4 C 6.18 – NVwZ 2021, 1624 Rn. 50; Urt. v. 23.11.2005 – 8 C 14.04 – NVwZ 2006, 595 = juris Rn. 12; BayVGH, Beschl. v. 20.1.2022 – 11 CS 21.2856 – juris Rn. 14; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 23.9.2021 – 7 L 901/21 – juris Rn. 28 f. m.w.N.; Koehl, SVR 2021, 361/363.

38 BGBl I S. 3083.

und digitale Infrastruktur zum Erlass von Rechtsverordnungen über »Maßnahmen, um die sichere Teilnahme sonstiger Personen am Straßenverkehr zu gewährleisten, sowie die Maßnahmen, wenn sie bedingt geeignet oder ungeeignet oder nicht befähigt zur Teilnahme am Straßenverkehr sind«.

Auf die hinreichende Bestimmtheit der zum 27. Juli 2021 in Kraft getretenen Neufassung des § 6 StVG käme es erst somit bei einer Änderung des § 3 FeV an[39]. Dann käme jedoch zumindest der vom Bundesverwaltungsgericht[40] erhobene Einwand nicht mehr zum Tragen, die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. sei deutlich allgemeiner und zudem knapper gehalten als § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c, q und r StVG a.F. in Bezug auf das Führen von Kraftfahrzeugen. Denn der Gesetzgeber hat mit der Neufassung des § 6 StVG, die ausdrücklich auch das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge erfassen sollte, das Ziel verfolgt, die Ermächtigung insgesamt »auf eine höhere Abstraktionsebene zurück zu holen und … von der vermeintlichen und rechtsstaatlich nicht in dieser Tiefe erforderlichen Vereinzelung weitestgehend zu befreien«[41]. In seiner aktuellen Fassung ist § 6 StVG nunmehr hinsichtlich der Einzelheiten sowohl bei fahrerlaubnispflichtigen als auch bei fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen gleichermaßen knapp gefasst[42].

b) Die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an die gebotene Bestimmtheit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer untergesetzlichen Vorschrift lassen sich nicht allgemein festlegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zuletzt in seiner Entscheidung vom 27. April 2022[43] zu den gesetzlichen Regelungen der Pflicht, eine COVID-19-Schutzimpfung nachzuweisen, betont, wann und inwieweit es einer Regelung durch den Gesetzgeber bedürfe, lasse sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstands bestimmen. Der Grad der dabei jeweils zu fordernden Bestimmtheit einer Regelung hänge auch davon ab, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich sei und wie intensiv die Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen seien. Insoweit berührten sich das Bestimmtheitsgebot und der Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordere, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich wesentlich

39 Ebenso Koehl, a.a.O. S. 363.

40 BVerwGE 171, 1 Rn. 37.

41 BT-Drs. 19/28684, S. 41; vgl. hierzu auch Albrecht/Kehr/von Loeper, DAR 2021, 438/451; Dauer in Hentschel/König/Dauer, § 6 StVG Rn. 3. Bei der zum 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Änderung der Vorschrift (G.v. 24.4.1998 – BGBl I S. 747) ging der Gesetzgeber allerdings noch davon aus, die Verordnungsermächtigungen in § 6 Abs. 1 StVG seien »zu undifferenziert« (BT-Drs. 13/6914, S. 48 und BR-Drs. 821/96, S. 51).

42 Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 StVG n.F.; kritisch hierzu auch Zwerger in jurisPR-VerkR 18/2022 unter D.3.; Koehl, SVR 2022, 378/380.

43 1 BvR 2649/21 – NJW 2022, 1999 Rn. 126 f.

beträfen, selbst festlege und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlasse. Das Grundgesetz kenne allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Sollten Regelungen ergehen, die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Betroffenen wesentlich betreffen, sei daher die Einbindung des Verordnungsgebers in die Regelungsaufgabe nicht schlechthin ausgeschlossen.

In einer Entscheidung vom 11. März 2020[44] hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlange, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen könne, was ihm gegenüber zulässig sein solle und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben könnten. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm müsse der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt werde. Greife die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, seien höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen als wenn es sich um einen Regelungsbereich handele, der die Grundrechtsausübung weniger tangiere. Die Ermächtigungsnorm müsse in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein. Es genüge, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen ließen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm.

c) § 6 StVG als hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage?

Hiervon ausgehend lässt sich zunächst feststellen, dass der von § 6 StVG betroffene Regelungsbereich der Mobilität im Straßenverkehr ohne Zweifel eine beträchtliche Grundrechtsrelevanz aufweist. Dies gilt sowohl für fahrerlaubnispflichtige als auch für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge. Viele Verkehrsteilnehmer sind auf die Fahrzeugnutzung angewiesen, um ihren Arbeitsplatz erreichen oder ihren Beruf ausüben zu können. Kann der Betroffene, aus welchen Gründen auch immer, hierzu nicht auf ein fahrerlaubnispflichtiges Kraftfahrzeug oder auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen und ist der Arbeitsplatz auch nicht fußläufig erreichbar, bleibt oft nur die Nutzung eines herkömmlichen Fahrrads, eines Pedelecs oder eines Mofas als letztes Mittel der Mobilität. Damit tangieren die gesetzlichen Regelungen zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Darüber hinaus ist die Fahrzeugnutzung auch durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) geschützt[45]. Das gilt unabhängig vom Nutzungszweck, also insbesondere auch für das Radfahren im Alltag – etwa für Einkäufe oder andere Erledigungen – oder auch zur Freizeitgestaltung. Dies spricht für einen höheren Grad der zu fordernden Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung, die die Exekutive zum Erlass untergesetzlicher Vorschriften in diesem Bereich ermächtigt.

Insoweit hat es der Gesetzgeber hinsichtlich des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge sicherlich nicht »übertrieben«. Vielmehr bewegt sich die Regelungsdichte des

44 2 BvL 5/17 – BVerfGE 153, 310 Rn. 99 ff.

45 Vgl. BayVGH, Urt. v. 3.7.2015 – 11 B 14.2809 – NZV 2016, 149 Rn. 31; OVG RhPf, Urt. v. 17.8.2012 – 10 A 10284/12 – NJW 2012, 3388 = juris Rn. 24.

§ 6 StVG sowohl in seiner bis zum 27. Juli 2021 als auch in seiner seither geltenden Fassung wohl im Bereich der Untergrenze des durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Gebotenen. Zwar geht, worauf auch das Bundesverwaltungsgericht hingewiesen hat[46], aus anderen Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes[47] zumindest hervor, dass der Gesetzgeber die zuständigen Behörden grundsätzlich zu Maßnahmen gegen ungeeignete Führer fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge ermächtigen wollte. Eine solche Ermächtigung kommt grundsätzlich in Betracht, wenn der Verordnungsgeber eher in der Lage ist, die Anforderungen auf dem aktuellen Stand zu halten und damit allen berührten grundrechtlichen Interessen Rechnung zu tragen[48]. Richtig ist auch, dass der parlamentarische Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, das Recht des Führens fahrerlaubnispflichtiger und -freier Fahrzeuge im Detail abschließend zu regeln oder dem untergesetzlichen Normgeber vorzugeben, insbesondere dann, wenn sich die Reichweite der Ermächtigung durch Auslegung ermitteln lässt. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei der Überarbeitung der fahrerlaubnisrechtlichen Regelungen der §§ 2 bis 6 StVG durch Gesetz vom 24. April 1998[49] kein juristisches Neuland betreten, sondern eine historisch gewachsene und fortentwickelte Normstruktur und eine ausdifferenzierte Rechtsprechung vorgefunden hat, die dem Begriff der Fahreignung schon frühzeitig Konturen verliehen hat. Zuvor hatte bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. Juni 1993[50], die die Anordnung der Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens über die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen bei Cannabiskonsum betraf, die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG in der damaligen Fassung als den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügend angesehen.

Ob jedoch die Rechtsprechung dieser schon etwas »in die Jahre gekommenen« Einschätzung auch nach den vom Bundesverwaltungsgericht jüngst geäußerten Zweifeln noch durchgehend folgt, bleibt abzuwarten. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch, dass der Gesetzgeber die bei einer Häufung von Verkehrsverstößen in einem bestimmten Zeitraum zu ergreifenden Maßnahmen als Teilaspekt der Fahreignung für Kraftfahrzeuge in § 4 StVG (Fahreignungs-Bewertungssystem) in erheblichem Umfang selbst geregelt hat[51], während er sich für die Fahreignung im

46 BVerwGE 171, 1 Rn. 36.

47 § 28 Abs. 3 Nr. 4, § 29 Abs. 5 Satz 2, § 50 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b StVG.

48 BVerfG, Beschl. v. 1.4.2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 – BVerfGE 136, 69 Rn. 105.

49 Vgl. BT-Drs. 13/6914, S. 48 und BR-Drs. 821/96, S. 51.

50 1 BvR 689/92 – BVerfGE 89, 69 = juris Rn. 59 f.

51 Ursprünglich war das Punktsystem nur in einer Verwaltungsvorschrift geregelt. Der Gesetzgeber hielt es für erforderlich, das Punktsystem durch die zum 1. Januar 1999 in Kraft getretene Reform (G.v. 24.4.1998 – BGBl I S. 747) im Hinblick auf seine »hohe Bedeutung … für den betroffenen Bürger, angesichts des Eingriffscharakters der in Rede stehenden Maßnahmen und aus allgemeinen Gesichtspunkten der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit … auf eine seine Verbindlichkeit erhöhende normative Grundlage zu stellen« und die »grundsätzlichen Bestimmungen« im Gesetz und die »näheren Einzelheiten« durch Rechtsverordnung zu regeln (BT-Drs. 13/6914, S. 49).

Übrigen mit vagen Vorgaben für die untergesetzliche Regelung begnügt. Ein nachvollziehbarer Grund hierfür ist nicht erkennbar.

d) Das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts

Sollte ein Gericht in einem bei ihm anhängigen Verfahren zu der Überzeugung gelangen, § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. sei mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar, kommt das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts zum Tragen. Ist ein Fachgericht der Auffassung, eine vom parlamentarischen Gesetzgeber erlassene Vorschrift, auf deren Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und könne auch nicht verfassungskonform ausgelegt werden, muss es das bei ihm anhängige Verfahren aussetzen und zu dieser Frage im Wege der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einholen. Auch außer Kraft getretene Normen[52] können dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden, wenn es auf ihre Verfassungsmäßigkeit ankommt und sich das Verfahren nicht durch das Außerkrafttreten der Vorschrift erledigt hat[53]. Dabei muss das Gericht nach § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG in seiner Vorlageentscheidung darlegen, inwiefern der Verfahrensausgang von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm sie unvereinbar ist. Diesem Begründungserfordernis genügt ein Vorlagebeschluss nur, wenn die Ausführungen des vorlegenden Gerichts erkennen lassen, dass es sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die gebotene Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Norm und der Überzeugung des vorlegenden Gerichts von ihrer Verfassungswidrigkeit sind hoch[54]. Der Vorlagebeschluss muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben, die naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte erörtern, sich sowohl mit der einfachrechtlichen als auch mit der verfassungsrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, dabei die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen und insbesondere auf die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingehen.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG könnte einer Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG an das Bundesverfassungsgericht die fehlende Entscheidungserheblichkeit entgegenstehen. Sollte das Gericht über seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. hinaus auch die Zweifel des Bundesverwaltungsgerichts an der Verhältnismäßigkeit des § 3 FeV teilen, käme es für die Entscheidung auf die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage nicht an, weil dem Gericht bei § 3 FeV als untergesetzlicher Vorschrift der rechtsetzenden Exekutive nicht nur die Prüfungs-, sondern auch die Verwerfungskompetenz zukommt.

---

52 Hier § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F.

53 Vgl. Dederer in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand November 2021, Art. 100 Rn. 80 m.w.N.

54 Vgl. zuletzt BVerfG, Beschl. v. 4.5.2022 – 2 BvL 1/22 – juris Rn. 17 ff.

Außerhalb des Anwendungsbereiches von Art. 100 Abs. 1 GG sind alle Gerichte selbst berechtigt, entscheidungserhebliche untergesetzliche Normen, die gegen höherrangiges Recht verstoßen und deshalb nichtig sind, nicht anzuwenden[55]. § 3 FeV selbst scheidet damit als Gegenstand einer Richtervorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG aus. Vielmehr könnte die Fachgerichtsbarkeit die Vorschrift des § 3 FeV bei Annahme ihrer Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht aus eigener Kompetenz unangewendet lassen und über das Rechtsschutzbegehren entscheiden, ohne dass es auf die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. y StVG a.F. ankäme.

5. § 3 FeV und seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die vom Bundesverwaltungsgericht geäußerten Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 3 FeV mit höherrangigem Recht sind, wie bereits ausgeführt[56], von einigen Gerichten verneint, von anderen wiederum ohne abschließende Festlegung geteilt worden. Über diese im Rahmen eines Rechtsstreits inzident zu prüfende Frage entscheiden die Fachgerichte zwar nur mit Wirkung für die Verfahrensbeteiligten[57] und nicht inter omnes. Dennoch birgt dies für die Exekutive die Gefahr, dass ihr im Falle einer stattgebenden Entscheidung wegen der Unanwendbarkeit des § 3 FeV als Rechtsgrundlage jegliche Handhabe für Maßnahmen gegen ungeeignete Führer fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge fehlt, wenn sich andere Gerichte dieser Auffassung anschließen.

a) Regelungsbedarf

Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Teilnahme am Straßenverkehr mit fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen, insbesondere mit herkömmlichen Fahrrädern, Pedelecs und E-Scootern, trotz ihrer begrenzten Geschwindigkeiten für die Fahrzeugführer selbst und für andere Verkehrsteilnehmer nicht unerhebliche Risiken birgt. Der Verkehr mit solchen Fahrzeugen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Damit geht auch ein ebenso deutlicher Anstieg der Unfallzahlen einher[58].

21 % aller 2021 im Straßenverkehr Verunglückten waren nach Angaben des Statistischen Bundesamts mit einem nicht motorisierten Fahrrad unterwegs, 5 % mit

---

55 BVerfG, Beschl. v. 27.9.2005 – 2 BvL 11, 12, 13/02 – BVerfGE 114, 303/310 f.; Giesberts in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff, Stand Januar 2022, § 47 Rn. 15. Auch insoweit gilt allerdings das Gebot, in den Grenzen der Verfassung das Maximum dessen aufrechtzuerhalten, was der Normgeber gewollt hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.5.2022 – 2 BvR 1667/20 – NVwZ 2022, 1129 Rn. 40).

56 S.o. bei 3. a) – c).

57 § 121 Nr. 1 VwGO; vgl. BVerwG, Urt. v. 12.9.2019 – 3 C 3.18 – BVerwGE 166, 265 Rn. 22 f.; Beschl. v. 10.2.2022 – 4 B 20.21 – juris Rn. 11.

58 Zum Nachstehenden die Auswertungen des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2021. Siehe auch Müller, NZV 2022, 361 ff. sowie speziell für E-Scooter den im Auftrag der Unfallforschung der Versicherer (UDV) erstellten Forschungsbericht von Ringhard/Anke/Petzoldt/Gehlert: Verkehrssicherheit von E-Scootern (Stand April 2021).

einem Pedelec und 2 % mit einem E-Scooter. Dabei ist die Zahl der Pedelec-Unfälle mit Personenschaden von 2014 bis 2021 – korrespondierend mit der zunehmenden Verbreitung dieser Fahrzeuge – um fast das Achtfache von 2.245 auf 17.285 gestiegen. Diese Unfälle sind häufig schwerwiegender als Unfälle mit nicht motorisierten Fahrrädern und enden mehr als doppelt so oft tödlich. Grund dafür ist insbesondere das nach wie vor höhere Durchschnittsalter der mit einem Pedelec Verunglückten. Daneben tragen zu hohe Geschwindigkeit und Alkoholeinfluss ebenfalls häufig zum Unfallgeschehen bei. Auch wenn viele dieser Unfälle von anderen Verkehrsteilnehmern verursacht oder mitverursacht werden, ereignete sich 2021 mit 36 % mehr als jeder dritte Pedelec-Unfall mit Personenschaden ohne Fremdbeteiligung. Bei Fahrrädern ohne elektrische Unterstützung lag der Anteil bei 26 %. Bei immerhin 600 Pedelec-Unfällen mit Fußgängern wurden 440 Radfahrende und 351 Fußgänger verletzt, ein Fußgänger kam ums Leben.

Die Zahl der E-Scooter-Unfälle mit Personenschaden lag 2021 bei 5.535, wovon 37 % ohne Fremdbeteiligung geschahen. Bei Unfällen zwischen einem E-Scooter und einer weiteren Konfliktpartei stufte die Polizei gut die Hälfte (52 %) der beteiligten E-Scooter-Fahrer als hauptverantwortlich für den Unfall ein. Die mit Abstand häufigsten Unfallursachen waren das Fahren unter Alkoholeinfluss und die falsche Benutzung der Fahrbahn oder der Gehwege.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass nicht zuletzt aufgrund der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitenden Pflicht des Staats zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit Handlungsbedarf zur Unfallverhütung und für Maßnahmen gegen ungeeignete Führer fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge besteht. Diesem Schutzzweck dient die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 FeV als Ermächtigungsgrundlage zur Untersagung oder Beschränkung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge oder zur Anordnung von Auflagen bei erwiesener Ungeeignetheit oder bedingten Eignung und des § 3 Abs. 2 FeV für Aufklärungsmaßnahmen in entsprechender Anwendung der §§ 11 bis 14 FeV, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Führer eines Fahrzeugs hierzu ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet ist[59].

b) Die Regelung der Eignungsanforderungen

Im Vergleich zu den Vorschriften für fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge bleibt § 3 FeV jedoch insbesondere hinsichtlich des Eignungsbegriffs in rechtsstaatlich zumindest zweifelhafter Weise unbestimmt und unklar.

Die Fahreignung betrifft die grundlegenden persönlichen körperlichen, geistigen und charakterlichen Fähigkeiten zum sicheren Führen eines Fahrzeugs. Welche

59 Bundesweit haben die Fahrerlaubnisbehörden im Jahr 2021 nach Angaben des Kraftfahrt-Bundesamts immerhin 4.350 bestandskräftige Untersagungsbescheide erlassen. Auch in anderen Ländern gibt es hierzu Regelungen. Vgl. etwa zur Rechtslage in Österreich § 59 der Straßenverkehrsordnung – StVO (https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011336) und in der Schweiz Art. 19 des Straßenverkehrsgesetzes – SVG (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1959/679_705_685/de#art_19).

Anforderungen insoweit an das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge zu stellen sind, ist weder im Straßenverkehrsgesetz noch in der Fahrerlaubnis-Verordnung näher geregelt. Die amtliche Begründung zu § 3 FeV[60] weist – wie bereits ausgeführt – darauf hin, der Eignungsbegriff sei in § 2 Abs. 4 StVG definiert. Die dortige Definition, wonach geeignet ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt und nicht erheblich oder nicht wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder gegen Strafgesetze verstoßen hat, bezieht sich jedoch nach ihrem Wortlaut nur auf die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen. Fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge, die keine Kraftfahrzeuge sind, werden daher von dieser Vorschrift jedenfalls nicht ausdrücklich erfasst. Auch die in § 3 Abs. 2 FeV für entsprechend anwendbar erklärten §§ 11 bis 14 FeV verschaffen nicht in jeder Hinsicht Klarheit[61]. An einer normenklaren Rechtsgrundlage fehlt es zwar nicht schon deshalb, weil eine Norm auf eine andere verweist. Doch müssen Verweisungen begrenzt bleiben und dürfen nicht durch die Inbezugnahme von Vorschriften, die andersartige Spannungslagen bewältigen, ihre Klarheit verlieren. Auch darf es durch solche Verweisungen in der Praxis nicht zu übermäßigen Schwierigkeiten bei der Anwendung kommen[62].

Die in der Rechtsprechung bisher bedeutsamste Fallgruppe betrifft das Fahren fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge unter Alkoholeinfluss. Für Trunkenheitsfahrten mit einem Fahrrad bei einer Blutalkoholkonzentration von 1,6 ‰ oder mehr oder einer Atemalkoholkonzentration von 0,8 mg/l oder mehr mag aufgrund der ausdrücklich für alle Fahrzeuge geltenden Regelung des § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c FeV noch angenommen werden, dass dies Eignungsbedenken auch hinsichtlich des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge und daher die Anordnung rechtfertigt, ein

60 BR-Drs. 443/98, S. 237.

61 Die Vorgängervorschrift des § 3 StVZO vom 28.9.1988 – BGBl I S. 1793 – enthielt in Abs. 1 Satz 2 noch die Regelung, dass ungeeignet zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren besonders ist, wer unter erheblicher Wirkung geistiger Getränke oder anderer berauschender Mittel am Verkehr teilgenommen oder sonst gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze erheblich verstoßen hat. § 3 Abs. 2 Satz 1 StVZO a.F. ermächtigte die Verwaltungsbehörde, zur Vorbereitung einer Entscheidung je nach den Umständen die Beibringung eines amts- oder fachärztlichen Gutachtens oder des Gutachtens einer amtlich anerkannten medizinisch-psychologischen Untersuchungsstelle oder eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers für den Kraftfahrzeugverkehr über die geistige oder körperliche Eignung anzuordnen oder mehrere solcher Anordnungen zu treffen, wenn Anlass zur Annahme besteht, dass der Führer eines Fahrzeugs oder Tieres zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren ungeeignet ist.

62 BVerwG, Beschl. v. 31.5.2022 – 6 C 2.20 – NVwZ 2022, 1802 Rn. 53; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 9.12.2022 – 1 BvR 1345/21 – Rn. 97 f.

medizinisch-psychologisches Gutachten beizubringen[63]. Für andere Eignungsanforderungen beinhaltet § 3 Abs. 2 FeV jedoch keine konkreten Anhaltspunkte und lässt auch mit seiner Verweisung auf die Vorschriften der §§ 11 bis 14 FeV grundlegende Fragen offen. Unklar bleibt beispielsweise, ob die dort für Kraftfahrzeuge festgelegten Anforderungen an das Sehvermögen[64] unverändert auch für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge gelten sollen oder ob hier geringere Anforderungen zu stellen sind[65]. Gleiches gilt für die Verweisung in § 11 Abs. 1 Satz 2 FeV auf die in Anlage 4 detailliert geregelten Erkrankungen und Mängel. Abgesehen davon, dass dort die Eignungsanforderungen für verschiedene Fahrerlaubnisklassen unterschiedlich festgelegt sind, muss insoweit auch das im Vergleich zu fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen geringere Gefährdungspotential fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge in Rechnung gestellt werden. Hier hilft auch die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 20. Juni 2013[66] nicht unbedingt weiter, mit der Verweisung auf die §§ 11 bis 14 FeV solle der Regelungsgehalt dieser Vorschriften auf das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge nur insoweit erstreckt werden, als sie ihrem Wortlaut nach anwendbar seien und ihrem Inhalt nach nicht das Führen eines Kraftfahrzeugs voraussetzen.

Es liegt auf der Hand, dass an die Eignung zum Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge, mit denen schon aufgrund des Fahrzeuggewichts und der gefahrenen Geschwindigkeiten wesentlich schwerere Unfälle verursacht werden können, höhere Anforderungen zu stellen sind als an die Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge[67]. Dem trägt der Normgeber u.a. dadurch Rechnung, dass er für das Führen von Kraftfahrzeugen, von den in § 4 Abs. 1 Satz 2 FeV vorgesehenen Ausnahmen abgesehen, eine Fahrerlaubnis verlangt. Das Ordnungswidrigkeitenrecht

63 BVerwG, Beschl. v. 20.6.2013 – 3 B 102.12 – NJW 2013, 2696 f.; BayVGH, Beschl. v. 19.8.2019 – 11 ZB 19.1256 – juris Rn. 19; Beschl. v. 31.1.2020 – 11 ZB 19.2322 – juris Rn. 15; SächsOVG, Beschl. v. 28.10.2014 – 3 B 203/14 – juris Rn. 5 und v. 13.11.2020 – 6 B 248/20 – Blutalkohol 58, 116 Rn. 5 f. Fraglich bleibt allerdings auch hier, ob dies auch für eine entsprechende Trunkenheitsfahrt mit einem Kraftfahrzeug gilt. Dagegen könnte sprechen, dass § 69 StGB die vom Strafgericht auszusprechenden präventiven Maßnahmen bei einer solchen Straftat auf die Entziehung der Fahrerlaubnis wegen Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen begrenzt und keine Maßnahmen für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge vorsieht. Das OVG Rheinland-Pfalz hält das einmalige Führen eines Kraftfahrzeugs mit einer Blutalkoholkonzentration von 1,1 ‰ ohne jegliche Auffälligkeit mit einem fahrerlaubnisfreien Fahrzeug nicht für ausreichend für eine Begutachtungsanordnung, die auch das Trennungsvermögen für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge einbezieht (Beschl. v. 8.6.2011 – 10 B 10415/11 – NJW 2011, 3801; Dauer in Hentschel/König/Dauer, § 3 FeV Rn. 15).

64 § 12 FeV i.V.m. Anlage 6.

65 Für eine uneingeschränkte Anwendbarkeit ohne Differenzierung zwischen fahrerlaubnispflichtigen und fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen BayVGH, Beschl. v. 20.3.2008 – 11 CS 07.2188 – juris Rn. 12 f.

66 3 B 102.12 – NJW 2013, 2696 Rn. 6.

67 Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 27.3.1979 – 2 BvL 7/78 – BVerfGE 51, 60 = juris Rn. 56, 62; LG Leipzig, Urt. v. 24.6.2022 – 9 Ns 504 Js 66330/21 – juris Rn. 21, 23; VG Koblenz Beschl. v. 31.8.2022 – 4 L 810/22 – BeckRS 2022, 27416 Rn. 8.

unterscheidet ebenfalls zwischen Kraftfahrzeugen und sonstigen Fahrzeugen: Nur das Führen eines Kraftfahrzeugs (einschließlich eines Elektrokleinstfahrzeugs), nicht aber das Führen sonstiger fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge mit 0,25 mg/l oder mehr Alkohol in der Atemluft oder 0,5 ‰ oder mehr Alkohol im Blut[68] oder unter der Wirkung berauschender Mittel wie Cannabis, Amfetamin, Metamfetamin, Heroin, Cocain oder Morphin[69] kann nach § 24a StVG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Bei fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen, die keine Kraftfahrzeuge sind, ist keine Sanktion möglich, solange nicht die Voraussetzungen der Straftatbestände des § 315c oder des § 316 StGB erfüllt sind, für die das Führen eines jeden Fahrzeugs ausreicht. Aber auch bei diesen Straftatbeständen legt die Rechtsprechung bei Fahrten unter Alkoholeinfluss für die absolute, d.h. auch ohne alkoholtypische Fahrfehler oder Auffälligkeiten anzunehmende Fahrunsicherheit aufgrund des unterschiedlichen Gefährdungspotentials bei Kraftfahrern einen Grenzwert von 1,1 ‰[70] und bei Fahrradfahrern einen höheren Grenzwert von 1,6 ‰[71] zugrunde[72]. Bei Betäubungsmitteln kann der erforderliche Nachweis einer drogenbedingten Fahrunsicherheit nicht allein durch einen bestimmten Blutwirkstoffbefund geführt werden. Vielmehr bedarf es – insoweit wieder unterschiedslos für fahrerlaubnispflichtige und -freie Fahrzeuge – weiterer aussagekräftiger Beweisanzeichen, die anhand einer Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände im konkreten Einzelfall belegen, dass die Gesamtleistungsfähigkeit des Fahrzeugführers soweit herabgesetzt war, dass er nicht

68 Zur Schaffung eines Bußgeldtatbestands für fahrerlaubnisfreie Fahrzeug vgl. die Empfehlungen des Arbeitskreises III des 53. Deutschen Verkehrsgerichtstags 2015 und des Arbeitskreises IV des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstags 2022 sowie den Beschluss des Vorstands des Deutschen Verkehrssicherheitsrats vom 29. Oktober 2014 (Blutalkohol 52, 25 ff.). Diskutiert und vom ADFC sowie vom Deutschen Verkehrssicherheitsrat befürwortet wurde auf der Basis einer Studie mit Fahrversuchen von Radfahrern nach Alkoholkonsum und begleitenden ärztlichen Untersuchungen (Daldrup u.a., Blutalkohol 52, 1 ff.; Langfassung unter https://www.udv.de) ein Ordnungswidrigkeitentatbestand ab einer BAK von 1,1 ‰ (Huhn, Blutalkohol 52, 132 ff.).

69 2,6 % der Radfahrer, die in den USA in den Jahren 2019 und 2020 nach Fahrradunfällen in der Notaufnahme behandelt werden mussten, standen unter Drogeneinfluss (Hammig/Davis, Bicycle Injuries Associated With Drug Use in the United States, 2019–2020, https://www.jsad.com/doi/epdf/10.15288/jsad.21–00404?role=tab).

70 Vgl. BGH, Beschl. v. 28.6.1990 – 4 StR 297/90 – BGHSt 37, 89 = juris Rn. 22.

71 Zuletzt LG Wuppertal, Beschl. v. 2.2.2022 – 25 Qs 63/21 – Blutalkohol 59, 233 Rn. 31 m.w.N. sowie OLG Karlsruhe, Urt. v. 15.1.2020 – 2 Rv 35 Ss 175/20 – Blutalkohol 57, 361 Rn. 13 f. für Pedelecs. Der insoweit vom Bundesgerichtshof in seinem Beschluss vom 17. Juli 1986 (4 StR 543/85 – BGHSt 34, 133) zugrunde gelegte Sicherheitszuschlag von 0,2 ‰ gilt seit der Herabsetzung auf 0,1 ‰ für Kraftfahrer (BGHSt 37, 89) auch für Radfahrer als überholt. Vgl. auch Bönke, NZV 2015, 16 und kritisch Maatz, Blutalkohol 59, 529/536 f.

72 Vgl. Fischer, StGB, 69. Aufl. 2022, § 316 Rn. 24–27; König in Hentschel/König/Dauer, a.a.O., § 316 StGB Rn. 12–18 m.w.N.; Scheidler, DAR Extra 2015, 751 ff.; Kerkmann, NZV 2023, 25/26 m.w.N.

mehr fähig gewesen ist, sein Fahrzeug im Straßenverkehr eine längere Strecke, auch bei Eintritt schwieriger Verkehrslagen, sicher zu steuern[73].

Rechtsprechung und Literatur haben für die schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gebotene Unterscheidung hinsichtlich der Eignungsanforderungen bei fahrerlaubnispflichtigen und sonstigen Fahrzeugen den Ansatz entwickelt, der Eignungsbegriff des § 2 Abs. 4 StVG gelte für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge mit der Einschränkung, dass nur solche Mängel für die Anwendung von § 3 FeV relevant seien, die sich auf das Führen solcher Fahrzeuge beziehen[74]. Den bestehenden Unterschieden habe die Behörde im Rahmen ihres Auswahlermessens Rechnung zu tragen[75]. Teilweise wird betont, die Wertungen der Anlage 4 zur FeV könnten nur eingeschränkt Geltung beanspruchen. Bei schweren Erkrankungen wie Anfallsleiden[76], akuten psychischen Störungen[77] und schweren Herzrhythmusstörungen[78] könne man das im Einzelfall bejahen, bei leichteren eher nicht. Auch die Anforderungen an die Sehkraft nach Anlage 6 zur FeV könnten nicht unmittelbar als Maßstab dienen; sie seien, wenn überhaupt, nur in vorsichtiger Analogie heranzuziehen. Für Alkoholauffälligkeit lasse sich ebenfalls keine eindeutige Aussage treffen. Die Anlage 4 unterscheide in Nr. 8.1 und 8.3 zwischen Missbrauch und Abhängigkeit; in beiden Fällen sei regelmäßig von Ungeeignetheit für das Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge auszugehen. Ob das uneingeschränkt auf andere Fahrzeuge übertragen werden könne, sei im Hinblick auf deren geringere Relevanz für die Verkehrssicherheit zumindest zweifelhaft. Am ehesten werde man eine – erwiesene – Ungeeignetheit dann annehmen können, wenn der Betreffende mehrfach und in erheblich alkoholisiertem Zustand ein Fahrzeug geführt habe und es dabei zu gefährlichen Verkehrssituationen gekommen sei. Aber auch hier fehle es an griffigen Kriterien[79].

c) Die Notwendigkeit klarer Eignungsregelungen

Angesichts des für die Betroffenen empfindlichen Eingriffscharakters der Untersagung, fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge zu führen, sind solche Unsicherheiten jedoch problematisch. Behörden und Gerichte, aber auch die bei Eignungsbedenken beauftragten Gutachter, sind wie bei fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugen auch hier auf hinreichend rechtssicher festgelegte Kriterien angewiesen, um die Eignung beurteilen und ggf. daran anknüpfende Entscheidungen treffen zu können. Für die Betroffenen können diese Entscheidungen, insbesondere die Untersagung, gravierende Folgen

73 StRspr, zuletzt BGH, Beschl. v. 2.8.2022 – 4 StR 231/22 – Blutalkohol 59, 492 Rn. 8 m.w.N.

74 Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 23.9.2021 – 7 L 901/21 – juris Rn. 15; Begemann in Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 3 FeV Rn. 19 f.; Dauer in Hentschel/König/Dauer § 3 FeV Rn. 11 m.w.N.

75 VG Gelsenkirchen a.a.O. Rn. 59; NdsOVG, Beschl. v. 1.4.2008 – 12 ME 35/08 – NJW 2008, 2059 = juris Rn. 9.

76 Nr. 6.6 der Anlage 4.

77 Nr. 7.1.1 der Anlage 4.

78 Nr. 4.1 der Anlage 4.

79 Geiger, SVR 2007, 161/162 f.

bis hin zum Verlust des (nicht mehr erreichbaren) Arbeitsplatzes haben. Es ist in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich, im Wesentlichen darauf zu vertrauen, dass eine unbestimmte Eingriffsermächtigung durch Auslegung seitens der Behörde, deren Verhalten gerade beschränkt werden soll, in gebotener Weise eingeengt wird[80].

Die bestehende Unsicherheit lässt sich über die oben dargelegten Auslegungsschwierigkeiten hinaus beispielsweise daran festmachen, dass die Rechtsprechung teilweise die Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge bzw. Maßnahmen zur Aufklärung einer etwaigen Ungeeignetheit auch dann als rechtmäßig angesehen hat, wenn der Betreffende – ohne die Strafbarkeitsschwelle des § 315c Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a oder des § 316 StGB zu erreichen – nach Cannabiskonsum mit einem Fahrrad gefahren ist, obwohl dies ungeachtet des Gefahrenpotentials de lege lata nicht einmal einen Bußgeldtatbestand erfüllt[81]. Fraglich ist des Weiteren, ob bei einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 24a StVG mit einem E-Scooter nach Konsum von Alkohol oder Cannabis die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung auch für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge, die keine (Elektrokleinst-)Kraftfahrzeuge sind, angeordnet werden kann[82]. Ebenfalls unklar ist, ob jeglicher Konsum sog. harter Drogen wie bei fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen auch ohne Auffälligkeit im Straßenverkehr nach Anlage 4 Nr. 9.1 automatisch zum Verlust der Fahreignung führt mit der Folge, dass das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge zwingend zu untersagen wäre[83]. Aber auch bei den in Anlage 4 genannten Krankheiten besteht erhebliche Unklarheit, inwieweit die dort festgelegten Anforderungen[84] auf die Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge übertragen werden können. Fährt der Betreffende mehrfach, aber ohne Auffälligkeiten unter Alkoholeinfluss mit hohen Werten unter 1,6 ‰ mit dem Fahrrad, erfüllt dies keinen Bußgeldtatbestand und kann für sich allein trotz berechtigter Zweifel nicht ohne Weiteres Anlass für aufklärende Maßnahmen nach § 3 Abs. 2 FeV zur Klärung des Trennungsvermögens bei Alkoholmissbrauch sein, wie das bei Kraftfahrzeugen gemäß § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b FeV der Fall wäre[85]. Nur bei einer Fahrt mit einer Blutalkoholkonzentration von 1,6 ‰ oder mehr oder einer Atemalkoholkonzentration von 0,8 mg/l oder mehr könnte die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens verlangen, da die nach § 3 Abs. 2 FeV entsprechend anwendbare

80 BVerwG, Beschl. v. 31.5.2022 – 6 C 2.20 – NVwZ 2022, 1802 Rn. 47 m.w.N.

81 Vgl. z.B. VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 13.2.2018 – 7 L 3090/17 – juris; hierzu auch Begemann in Freymann/Wellner, § 3 FeV Rn. 41. Allgemein zum Radfahren unter Cannabiseinfluss Maart/Daldrup u.a., Blutalkohol 53, 232 = NZV 2016, 460.

82 So VG Bayreuth, Beschl. v. 21.12.2022 – B 1 S 22.1112.

83 So wohl Hahn/Kalus in Bender/König [Hrsg.], Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 1. Aufl. 2016, § 3 FeV Rn. 11. In der behördlichen Praxis wird dies – soweit ersichtlich – aber wohl nicht so gehandhabt.

84 Etwa bei Herz- und Gefäßkrankheiten (Anlage 4 Nr. 4), Diabetes mellitus (Anlage 4 Nr. 5), Krankheiten des Nervensystems (Anlage 4 Nr. 6) oder psychischen Störungen (Anlage 4 Nr. 7).

85 So auch Hahn/Kalus in Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, § 3 FeV Rn. 23.

Vorschrift des § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c FeV insoweit ausdrücklich alle Fahrzeuge und somit auch fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge einbezieht.

Schließlich ist nicht spezialgesetzlich geregelt, unter welchen Voraussetzungen ein als Dauerverwaltungsakt[86] ausgesprochenes Verbot des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge wieder aufzuheben ist. Mag dies für die Betroffenen im Vergleich zur unklaren Frage der Eignung auch weniger weitreichende Folgen haben, weil insoweit auf die allgemeinen Bestimmungen der §§ 48 ff. VwVfG zurückgegriffen werden kann[87], erschiene aber auch insoweit eine ausdrückliche Regelung im Interesse eines möglichst einheitlichen Vollzugs aus Gründen der Rechtssicherheit durchaus hilfreich.

d) Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Reichweite der Ermächtigungen zur Untersagung, Beschränkung oder Anordnung von Auflagen in § 3 Abs. 1 Satz 1 FeV und zu aufklärenden Maßnahmen in § 3 Abs. 2 FeV und der dabei zugrunde zu legende Eignungsbegriff in weiten Teilen unklar bleiben und die Möglichkeit besteht, dass die Fachgerichtsbarkeit diese Regelung als zu unbestimmt und daher unanwendbar ansieht. Zweifelsohne wäre eine ausdifferenziertere Regelung der Eignungsanforderung für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge, die wohl auch nach Fahrzeugarten unterscheiden müsste, für den Normgeber ein aufwendiges Unterfangen. Gleichwohl wäre er gut beraten, den Anstoß des Bundesverwaltungsgerichts aufzugreifen und unter Auswertung des Unfallgeschehens und Einbeziehung fachkundiger Expertise zu prüfen, ob hier nicht Reformbedarf besteht und im Interesse der Betroffenen auf

86 BVerwG, Urt. v. 4.12.2020, a.a.O. (Fn. 4) Rn. 11.

87 BVerwG, Urt. v. 4.12.2020, a.a.O. Rn. 14; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 23.9.2021 – 7 L 901/21 – juris Rn. 65–80; Dauer in Hentschel/König/Dauer, § 3 FeV Rn. 22a.

der einen und der Normanwender auf der anderen Seite mehr Klarheit geschaffen werden könnte und sollte.[88]

88 Die am 27. Januar 2023 vom Arbeitskreis V des 61. Deutschen Verkehrsgerichtstags beschlossenen Empfehlungen haben folgenden Wortlaut:
Die Teilnahme am Straßenverkehr mit jeder Art von Fahrzeugen und der Konsum berauschender Mittel sollten strikt getrennt werden.
1. Der Arbeitskreis empfiehlt, die Alkohol-Grenzwerte für E-Scooter von 0,5-Promille (Ordnungswidrigkeit) und 1,1-Promille (Straftat) beizubehalten. Dafür spricht insbesondere das festgestellte Fahrverhalten und Unfallgeschehen beim Führen von E-Scootern unter Alkoholeinfluss.
2. Es wird begrüßt, dass Verleiher von E-Scootern auf eine korrekte und verkehrssichere Nutzung, insbesondere ohne Einfluss berauschender Mittel, nachdrücklich hinwirken. Darüber hinaus wird eine enge Zusammenarbeit zwischen Verleihunternehmen und Polizeibehörden sowie weiteren Partnern der Verkehrssicherheitsarbeit zur Unfallprävention empfohlen. In die Unfallpräventionsarbeit sind die privaten E-Scooter-Nutzer einzubeziehen.
3. Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber, § 69 Abs. 2 StGB dahingehend zu ändern, dass die Regelvermutung für eine Entziehung der Fahrerlaubnis bei einer Trunkenheitsfahrt (§ 316 StGB) mit einem fahrerlaubnisfreien Elektrokleinstfahrzeug (z. B. E-Scooter) nicht greift; er hält die Verhängung eines Fahrverbotes (§ 44 StGB) grundsätzlich für ausreichend. Es bleibt Aufgabe der Fahrerlaubnisbehörde, die Fahreignung nach Maßgabe des geltenden Rechts in diesen Fällen zu prüfen.
4. Die Anforderungen an die Fahreignung für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge und die möglichen Maßnahmen der Fahrerlaubnisbehörde bei Ungeeignetheit sind nicht hinreichend klar geregelt. Der Arbeitskreis schließt sich der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 4. Dezember 2020 (3 C 5.20) an, der Gesetz- und Verordnungsgeber möge hier für Klarheit sorgen.

Alkoholbedingte Fahrunsicherheit am E-Scooter-Lenker – Ergebnisse einer Studie mit Probandinnen und Probanden

Prof. Dr. Thomas Daldrup,
Forensischer Toxikologe, Institut für Rechtsmedizin, Universitätsklinikum Düsseldorf

Zusammenfassung
Die vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Auswertung von Unfällen mit Personenschaden für das Jahr 2021 hat ergeben, dass verunglückte E-Scooter-Fahrenden eher jung sind (41 % sind unter 25 Jahre alt) und häufiger unter Alkoholeinfluss stehen, dies im Vergleich zu Personen, die mit einem Fahrrad oder einem Pedelec verunfallten. Auch kommt es beinahe ausschließlich innerorts zu E-Scooter-Unfällen mit Personenschaden. Zur Überprüfung von Zusammenhängen zwischen dem Alkoholisierungsgrad, d. h. der Höhe der Blutalkoholkonzentration (BAK), und Unsicherheiten beim Führen eines E-Scooters wurden am Institut für Rechtsmedizin der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf umfangreiche Versuche mit Probandinnen und Probanden im Alter zwischen 18 und 49 Jahren durchgeführt. Es zeigte sich, dass bereits bei einer geringen Alkoholisierung (BAK um 0,30 ‰) das Fahrleistungsniveau auf knapp unter 60 % gegenüber der Leistung im nüchternen Zustand abfällt; bei einer BAK im Bereich von 1,10 ‰ war das Leistungsniveau sogar auf unter 30 % abgesunken. Bemerkenswert ist weiterhin, dass es bei einzelnen Testabschnitten bereits unter eher moderater Alkoholbeeinflussung zu statistisch signifikanten Fehlerzunahmen kam. Dies betraf nicht nur Kreisfahrten, sondern auch das gegeneinander versetzte Fahren (»Umkurven«), Slalomfahrten (»belebter Bürgersteig«) und seitlich beengte Fahrten geradeaus (»schmaler Fahrradweg«). Die Testbedingungen lassen sich recht gut auf Situationen im realen Straßenverkehr bei Begegnungen eines E-Scooters u.a. mit Fußgängern und Fahrradfahrern übertragen.

Für alkoholisierte Nutzerinnen und Nutzer von E-Scootern bedeuten die Ergebnisse, dass ein Konsum auch geringer Mengen an Alkohol mit einem erhöhten Risiko für Fahrunsicherheiten einhergeht.

I. Einleitung

Im Juli 2022 hat das Statistische Bundesamt die aktuellen Zahlen zum Unfallgeschehen mit E-Scootern vorgestellt[1]; diese werden seit 2020 statistisch erfasst. Im Berichtszeitraum 2021 wurden 4882 Person bei Unfällen mit E-Scootern verletzt. Dies sind zwar absolut gesehen deutlich weniger Personen, als bei Unfällen mit Fahrrädern; dies waren rund 67080. Es ist aber davon auszugehen, dass deutschlandweit wesentlich mehr Menschen mit dem Fahrrad statt mit einem E-Scooter am Straßenverkehr teilgenommen haben. Relativiert man die Zahlen, indem man zusätzlich die zurückgelegte Fahrstrecke einbezieht, so wie es in einem ersten Ansatz von Gebhardt et al.[2] versucht wurde, so kommt es im Vergleich zum Fahrrad mit dem E-Scooter 4- bis 5-mal häufiger zu einem Unfall.

Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes standen vergleichsweise viele E-Scooter-Fahrende unter dem Einfluss von Alkohol; es waren im Vergleich zur Gruppe der Fahrer und Fahrerinnen, die ein Pedelec oder ein Fahrrad führten, gut doppelt so viele. Als weiteres Fehlverhalten wurde die falsche Straßenbenutzung in diesem Kollektiv vergleichsweise häufig beobachtet. Auch in der Altersstruktur unterschied sich die E-Scooter-Gruppe von den beiden anderen Gruppen. Unter 25 Jahre alt waren 41,4 % der Fahrer bzw. Fahrenden, die einen E-Scooter nutzen; die entsprechenden Prozentzahlen lagen bei nichtmotorisierten Rädern bei 27,83 und bei Pedelecs sogar nur bei 9,1. Da man bei jüngeren Menschen eher seltener mit Fahrunsicherheiten, die auf körperliche Gebrechen zurückgeführt werden können, zu rechnen hat, ist die hohe Zahl an Unfällen mit E-Scootern und insbesondere die unter Alkoholeinfluss durchaus alarmierend.

Weiterhin zeigte sich, dass sich die Unfälle mit E-Scootern fast ausnahmslos in innerstädtischen Bereichen ereignet hatten. Dies dürfte der Konzentrierung dieses neuen Fahrzeugtyps insbesondere in Großstädten geschuldet sein. Das Fahren im innerstädtischen Bereich stellt aufgrund der Verkehrsdichte (Fahrzeuge und Fußgänger) vergleichsweise hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit beim Führen eines Fahrzeugs wie dem E-Scooter.

Um zu prüfen, in welchem Ausmaß die Fahrsicherheit mit zunehmender Alkoholisierung gerade bei Fahrten im innerstädtischen Bereich nachlässt, wurden vom hiesigen Arbeitskreis Versuche mit Freiwilligen durchgeführt (vergleiche Fußnote 4 und 5). Deren Ergebnisse sind wesentlich, um zu einer sachgerechten rechtlichen Einordnung des Führens eines E-Scooters unter Alkoholeinfluss zu gelangen. Diese Versuche[3] und deren Ergebnisse werden nachfolgend kurz vorgestellt.

---

1 DESTASIS: Online-Pressegespräch »Die neue Zweirad-Mobilität: Zum Unfallgeschehen mit Pedelecs und E-Scootern«. Wiesbaden, 12.07.2022.

2 Gebhardt L. et al.: E-Scooter – Potentiale, Herausforderungen und Implikationen für das Verkehrssystem. DLR, 2021.

3 Die Studie wurde durch die finanzielle Unterstützung des Bundes gegen Alkohol und Drogen im Straßenverkehr e.V. ermöglicht.

II. Versuchsablauf

Für den Parcours[4] [5] wurden Elemente aus früheren Fahrversuchen von Schewe et al.[6] [7] und Hartung et al.[8] (u.a. Geradeausfahrt auf einer sich verjüngenden Fahrspur, Kreisfahrten, Slalomfahrten, Tordurchfahrten, einfache Gassenfahrt) kombiniert mit neuen Testabschnitten (Kiesbettdurchfahrt, Schwellenüberfahrten, Abbiegevorgang mit Richtungsanzeige, Beschleunigung mit abruptem Bremsvorgang, Gassenfahrt mit vorangehendem Signal), die den E-Scooter-spezifischen Anforderungen insbesondere bei Fahrten bei hohem Verkehrsaufkommen im innerstädtischen Bereich gerecht werden sollten. Die Versuche wurden an 4 verschiedenen Tagen bei verschiedenen Wetter- und Lichtbedingungen durchgeführt. Die Versuche begannen jeweils vormittags (ab ca. 10 Uhr) und dauerten bis in die Abendstunden an. Vor den eigentlichen Testfahrten durften von den Teilnehmenden beliebig viele (mindestens 3) Probefahrten zwecks Gewöhnung an das zur Verfügung gestellte Fahrzeug und den Parcours durchgeführt werden; hierfür standen insgesamt fünf Fahrzeuge zur Verfügung (E-Scooter der Firma Tier, Modell ES 400B, Tier Mobility AG, Berlin, Höchstgeschwindigkeit 20 km/h). Nach der Nüchternfahrt erfolgte innerhalb von ca. 2,5 bis 5 Stunden der Konsum der alkoholischen Getränke in individuelle berechneten Mengen; die Mengen waren so bemessen, dass eine BAK von etwa 1,30 ‰ erreicht werden konnte. Zur Prüfung des aktuellen Alkoholkonzentrationsniveaus fanden zwischen den Fahrten orientierende Messungen mit einem Alkoholvortestgerät der Firma Dräger statt. Die Teilnehmenden konnten vor Versuchsbeginn angeben, welche Sorte Alkohol sie trinken wollten. Zur Auswahl standen Bier, Rotwein, Weißwein, Wodka und Korn. Alle Fahrten wurden zwecks objektiver Auswertung der Fahrunsicherheiten mit zwei Videokameras (davon eine fest installiert am E-Scooter) aufgezeichnet. Nach jeder Fahrt fand neben der Blutentnahme zur Bestimmung der BAK bzw. zum Nachweis der Nüchternheit (Drogen und Alkohol – nur die erste Blutprobe vor der Nüchternfahrt) eine kurze ärztliche Untersuchung statt.

Probandinnen und Probanden: Es nahmen insgesamt 57 alkohol-konsumierende (28 Frauen, 29 Männer, Altersmedian 29 Jahren) und als Kontrollkollektiv

4 Einzelheiten siehe: Zube K, Daldrup T, Lau M, Maatz R, Tank A, Steiner I, Schwender H, Hartung B (2022) E-scooter driving under the acute influence of alcohol – a real-driving safety study. Int J Legal Med 136:1281–1290.

5 Zube, K., Daldrup, T., Maatz, R., Lau, M., & Hartung, B. (2022). Wie wirkt sich Alkoholeinfluss auf die Fahrsicherheit beim Führen eines E-Scooters aus? Wesentliche Ergebnisse eines Real-Fahrversuchs. Blutalkohol, 59(3).

6 Schewe G KH, Schaeufele A, Schuster R (1984). Experimentelle Untersuchungen zur Frage der alkoholbedingten Fahruntüchtigkeit bei Fahrradfahrern. Blutalkohol;21:97–109.

7 Schewe G SR, Englert L, Ludwig O, Stertmann WA (1980). Experimentelle Untersuchungen zur Frage der alkoholbedingten Fahruntüchtigkeit von Fahrrad- und Mofafahrern. Blutalkohol 17:298–328.

8 Hartung B, Mindiashvili N, Maatz R, Schwender H, Roth EH, Ritz-Timme S, Moody J, Malczyk A, Daldrup T: Regarding the fitness to ride a bicycle under the acute influence of alcohol. Int J Legal Med (2015) 129(3):471–480.

6 alkohol-nüchterne Personen (3 Frauen, 3 Männer, Altersmedian 26 Jahren) teil. Alle mussten über Erfahrungen mit Alkohol und E-Scootern verfügen und gesund sein; die Gesundheit war mit einem ärztlichen Attest zu belegen.

Parcours: Eine Skizze des Parcours wurde bereits abgedruckt[9]. Die Probanden/Probandinnen mussten an den Versuchstagen 1 und 2 insgesamt 9 Hindernisse passieren. Zunächst erfolgte eine 45 m lange Fahrt auf einer sich verjüngenden Fahrspur. Im Weiteren wurden 8 gegeneinander versetzte Tore und ein 6,90 m langes Kiesbett passiert. Es folgten 3,5 Kreisdurchfahrten, 3 Abbiegevorgänge mit Richtungsanzeige mit den Beinen, eine Fahrt über drei gegeneinander versetzte Schwellen, eine Gassendurchfahrt, eine Slalomfahrt um in immer geringer werdenden Abständen aufgestellte Hütchen und eine Beschleunigungsfahrt mit abruptem Bremsen auf einer vorgegebenen Linie.

An den Versuchstagen 3 und 4 wurden 2 Elemente geringfügig geändert: Die Beschleunigungsstrecke wurde um gut einen Meter verkürzt, und bei der Gassendurchfahrt wurde eine Lichtzeichenanlage installiert, die unmittelbar vor Erreichen der Durchfahrt signalisierte, welche der beiden Gassen zu benutzen war; hiermit wurde eine plötzlich eintretende Verkehrslageveränderung simuliert. Ferner mussten die Probanden/Probandinnen an diesen beiden Versuchstagen 6 der obengenannten 9 Hindernisse bei jeder Fahrt ein zweites Mal durchfahren, um mögliche Konzentrationseinbußen bzw. Erschöpfungseffekte besser sichtbar werden zu lassen.

Fahrauffälligkeiten und statistische Auswertung: Jede Fahrauffälligkeit wurde einer vorher festgelegten Zahl (Fehlerpunkt) zugeordnet. Je relevanter eine Fahrauffälligkeit für die Verkehrssicherheit war, desto mehr Fehlerpunkte wurden zugeordnet. Folgende Fahrunsicherheiten wurden beispielsweise mit einem, zwei oder drei Fehlerpunkten bewertet:

1 Fehlerpunkt: das Berühren einer Begrenzungslinie (z. B. bei der Geradeausfahrt oder während der Kreisfahrten).

2 Fehlerpunkte: das Überfahren der Linie mit einem Rad.

3 Fehlerpunkte: das Auslassen eines Tores bei der Tordurchfahrt.

Es wurden grundsätzlich die addierten Fehlerpunkte je Fahrt in die Endauswertung übernommen. Die addierten Fehlerpunkte je Hindernis bildeten den *Errorscore*. Die addierten Fehlerpunkte aller Hindernisse bildeten entsprechend den absoluten *Score.* Die individuelle Fahrleistung wurde berechnet, indem die Ergebnisse der jeweiligen Fahrt unter Alkoholeinfluss mit den Ergebnissen der Nüchternfahrt verglichen wurden.

BAK	**[0.01–0.20]**	**[0.21–0.40]**	**[0.41–0.60]**	**[0.61–0.80]**	**[0.81–1.00]**	**[1.01–1.20]**	**[1.21–1.40]**	**[1.41–1.60]**	**[1.61–1.80]**
Kreisfahrt	0.22	0.06	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01
Slalom	0.15	0.02	0.18	0.61	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01

9 Zube et al. Blutalkohol 59 (3) 2022 (siehe oben).

Tordurch-fahrt	0.94	0.81	0.69	0.37	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01	< 0.01
Verjüngende Fahrspur	0.02	0.50	0.01	0.12	0.19	< 0.01	< 0.01	0.01	< 0.01

Tabelle 1: p-Werte der Fehlerpunktzahlen in Abhängigkeit vom zunehmenden Grad der Alkoholisierung (p < 0.01: signifikante Verschlechterung der Fahrleistung).

III. Ergebnisse[10]

Errorscore: Besonders die Kreisfahrten, die Tordurchfahrt, die Slalomfahrt um die Hütchen und die Geradeausfahrt auf der sich verjüngenden Fahrspur zeigten höhere Fehlerpunkte bei zunehmenden BAK. Signifikante Erhöhungen (p-Wert: <0,01, Tabelle 1) der Fehlerpunktzahlen fanden sich bei den Kreisfahrten bereits bei den Versuchen mit einer BAK ab 0,41 ‰; bei der Tordurchfahrt und der Slalomfahrt um die Hütchen zeigte sich dies erst bei höheren Alkoholisierungsgraden (Bereiche ab 0,81 ‰) und bei der Geradeausfahrt auf der sich verjüngenden Fahrspur sogar erst ab dem Bereich 1,01–1,20 ‰.

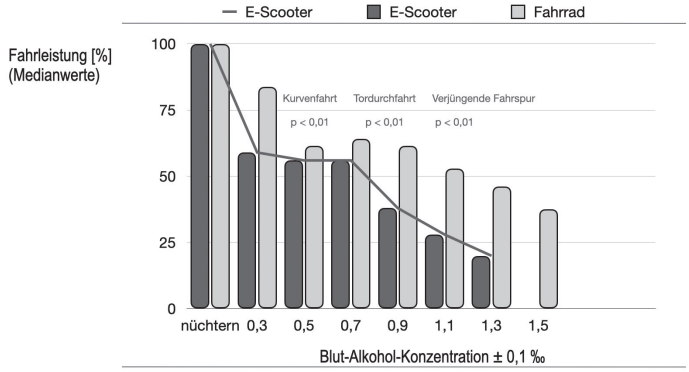


Abbildung 1: Individuelle Fahrleistung bei den verschiedenen BAK-Bereichen. E-Scooter (dunkelgrau) versus Fahrräder (hellgrau).

Individuelle Fahrleistung: Bereits im niedrigen BAK-Bereich um 0,30 ‰ (0,21 – 0,40 ‰) kam es bei den Teilnehmenden zu einer überaus deutlichen Abnahme der

10 Siehe Fußnoten 4 und 5.

individuellen Gesamtfahrleistung, dies im Vergleich zu ihrem Leistungsniveau vor Trinkbeginn; das Leistungsniveau sank im BAK-Bereich um 0,30 ‰ im Median auf knapp unter 60 % und bei einer BAK im Bereich von 1,10 ‰ sogar unter 30 % ab (dunkelgraue Balken und Linie in Abbildung 1). Bei den Versuchen mit Fahrradfahrern[11] wurde bei diesen BAK-Korridoren wesentlich moderatere Leistungsabnahme festgestellt; die entsprechenden Leistungsniveaus lagen im BAK-Bereich um 0,30 ‰ bei 80 % und im Bereich von 1,10 ‰ bei knapp über 50 % (Abbildung 1 – hellgraue Balken). Die Führung eines E-Scooters wird – im Vergleich zum Fahrrad – somit wesentlich stärker durch vorangegangenen Alkoholkonsum negativ beeinflusst. Dies dürfte einerseits auf die stehende Haltung auf den E-Scootern zurückzuführen sein; hierbei fehlt die für die Stabilisierung ausschlaggebende Pedal-Tretbewegung beim Fahrradfahren. Weiterhin dürfte die Kombination aus kleinen Rädern und die ohne jegliche körperliche Anstrengung erreichbare Geschwindigkeit von 20 km/h deutlich höhere Anforderung an das Konzentrationsvermögen und die Wahrnehmungsfähigkeit der E-Scooter-Fahrenden stellen.

IV. Fazit

Durch die Fahrversuche konnte gezeigt werden, dass bereits eine vergleichsweise geringe Alkoholisierung mit deutlich schlechteren individuellen Fahrleistungen als im Nüchternzustand einhergeht. Bemerkenswert ist weiterhin, dass es bei einzelnen Testabschnitten bereits unter moderater Alkoholbeeinflussung zu statistisch signifikanten Fehlerzunahmen kam. Dies betraf nicht nur Kreisfahrten, sondern auch das gegeneinander versetzte Fahren (»Umkurven«), Slalomfahrten (»belebter Bürgersteig«) und seitlich beengte Fahrten geradeaus (»schmaler Fahrradweg«). Die in den Parcours eingebauten Hindernisse lassen sich recht gut auf Situationen im realen Straßenverkehr bei Begegnungen eines E-Scooters u.a. mit Fußgängern und Fahrradfahrern übertragen.

Für alkoholisierte Nutzerinnen und Nutzer von E-Scootern bedeuten die Ergebnisse dieser Versuche, dass auch ein scheinbar geringer Alkoholkonsum mit einem erhöhten Risiko für Fahrsicherheiten einhergeht. Es wäre daher zu prüfen, ob das gemäß § 24c StVG bisher nur für junge Menschen unter 21 Jahre geltende Alkoholverbot beim Führen eines E-Scooters[12] für diesen Fahrzeugtyp auf alle Altersgruppen erweitert wird.

Danksagung
Allen Mit-Beteiligten an der Studie (vergl. Fußnote 4 und 5) sei für die Erarbeitung der Ergebnisse, die im Rahmen dieses Referates vorgestellt werden konnten, gedankt.

11 Siehe Fußnote 8.

12 Bei E-Scootern handelt es sich gemäß § 1 eKFV (Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung) vom 06.06.2019 um Kraftfahrzeuge.

E-Scooter – Polizeiliches Lagebild für das Bundesland Niedersachsen (Stand: 31.12.2021)

Nils Weber,
PHK, Verkehrsdezernent, Polizeidirektion Hannover

1. Allgemeines

Die Nutzung der unterschiedlichen Mobilitätsformen unterliegt einem dynamischen Wandel. Dabei wird ihr Gebrauch individueller, vernetzter und digitaler. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen große Chancen zur Etablierung neuer Mobilitätsformen, die bei einer zunehmenden Wichtigkeit des Klimaschutzes und einer erforderlichen Ressourceneffizienz der zur Verfügung stehenden Energie und Fläche eine wachsende Bedeutung erlangen. Gleichzeitig wird der demografische Wandel auch Mobilität verändern. Die Bedeutung der Elektromobilität in Form von entsprechend angetriebenen Fahrrädern (Pedelecs), Rollern, Motorrädern, Pkw, Lkw und sogenannten E-Scootern nimmt spürbar zu.

Der Polizeidirektion (PD) Hannover wurde im Rahmen der Landesfachstrategie Verkehr der Polizei Niedersachsen die Themenverantwortlichkeit für »Neue Mobilitätsformen« und damit auch für Elektrokleinstfahrzeuge zugewiesen.

Auf Grundlage der Datenbasis des Vorgangsbearbeitungssystems NIVADIS der Landespolizei Niedersachsen sowie der gesammelten Erfahrungen in den Polizeidirektionen des Landes Niedersachsen wurde dieses Lagebild erstellt.

2. Verbreitung/Nutzungsverhalten

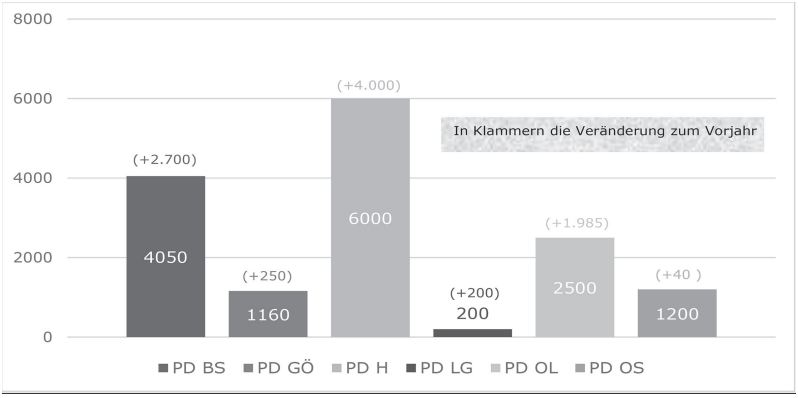
Am 15.06.2019 trat die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) in Kraft, welche die rechtliche Grundlage für die Nutzung von Elektrokleinstfahrzeugen im öffentlichen Verkehrsraum bildet. Gewerbliche Anbieter wie die Unternehmen Tier, Lime, Bird, Bolt oder YoiYoi, die jeweils mit einem stationslosen Verleihsystem E-Scooter bereithalten, schufen inzwischen zahlreiche Angebote in folgenden niedersächsischen Städten:

- Braunschweig (Tier, Lime, Bolt)
- Celle (Bird, Tier)
- Gifhorn (Bolt)

– Göttingen (YoiYoi, Bird)
– Hannover (Tier, Lime, Bird)
– Hildesheim (Tier, Lime, Bolt)
– Oldenburg (Tier, Bird, Bolt)
– Osnabrück (Tier, Lime)
– Peine (Bolt)
– Salzgitter (Tier)
– Wilhelmshaven (Tier, Lime, Bird)
– Wolfsburg (Tier, Lime, Bolt)

Die Anzahl der angebotenen E-Scooter variiert dabei stark und richtet sich nach Jahreszeit, Wettbewerbssituation und unternehmerischer Schwerpunktsetzung. Ein erweitertes Angebot an zusätzlichen Standorten und das Auftreten neuer Anbieter sind jederzeit zu erwarten.

Abbildung 1 – Anzahl von Elektrokleinstfahrzeugen gewerblicher Verleihfirmen (Schätzwerte)



Quelle: Rückmeldung der Polizeidirektionen zum 31.12.2021

Kauf und Nutzung von Elektrokleinstfahrzeugen gemäß eKFV ist auch für Privatpersonen seit dem 15.06.2019 problemlos möglich. E-Scooter gehören nunmehr verstärkt zum Straßenbild im innerstädtischen Berufs- und Freizeitverkehr. Als zulassungsfreies, aber versicherungspflichtiges Kraftfahrzeug wird die Anzahl der E-Scooter nicht offiziell erhoben. Nach Auskunft des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. waren im Versicherungsjahr 2020 etwa 180.000 Elektrokleinstfahrzeuge in Deutschland mit einer Haftpflichtversicherung versehen.[1] Inzwischen ist von einem Bestand von deutlich über 200.000 Fahrzeugeinheiten bundesweit auszugehen. Nach der schrittweisen Rücknahme der im Zuge der Covid

1 GdV Medieninformation vom 14.02.2022.

19 Pandemie gültigen Einschränkungen ist wieder mit einer deutlichen Zunahme der innerstädtischen Verkehre zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist eine noch intensivere Nutzung von E-Scootern zu prognostizieren.

3. Rechtliche Fragen

Mit der Einführung der eKFV wurde erstmals eine rechtliche Grundlage zum Führen von E-Scootern im öffentlichen Straßenverkehr geschaffen. Die enthaltenen Regelungen orientieren sich einerseits an den gesetzlichen Bestimmungen für Kraftfahrzeuge, beispielsweise zur Pflichtversicherung und Grenzwerten der Fahruntüchtigkeit bei Alkoholbeeinflussung, aber andererseits auch an denen für Fahrräder, beispielsweise bei der Nutzung von Radwegen. Die Umsetzung der eKFV wird wissenschaftlich durch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) begleitet und evaluiert. Ob es in der Folge zu rechtlichen Anpassungen kommen wird, bleibt abzuwarten.

In der polizeilichen Praxis treten Fragestellungen auf, die insbesondere die Anwendbarkeit der Regelvermutung gemäß § 69 II StGB bezogen auf E-Scooterfahrende, aber auch die behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge betreffen.

Grundsätzlich orientieren sich die zu treffenden polizeilichen Maßnahmen bei Trunkenheitsfahrten von E-Scooterfahrenden in allen Polizeidirektionen des Landes Niedersachsen an den gesetzlichen Bestimmungen, die auch für andere Kraftfahrzeuge gelten. Dies schließt eine Übertragbarkeit der 1,1-Promille-Grenze für die absolute Fahruntüchtigkeit bei Fahrten unter dem Einfluss von Alkohol mit ein.

Bei einer Beschlagnahme des Führerscheins zur Vorbereitung der Einziehung der Fahrerlaubnis bei E-Scooterfahrenden sind jedoch signifikante Unterschiede feststellbar. Während die überwiegende Anzahl der niedersächsischen Polizeidienststellen eine entsprechende Beschlagnahme durchführt, wird landesweit auch ein abweichendes Vorgehen von einzelnen Dienststellen in den Polizeidirektionen zurückgemeldet. Dies wird mit einer alternativen rechtlichen Bewertung innerhalb der Polizeidienststelle und/oder der entsprechend zuständigen Staatsanwaltschaft begründet. Im Ergebnis führt es dazu, dass es letztendlich für einen betroffenen E-Scooterfahrenden vom Zufall abhängt, jeweils entsprechend der rechtlichen Bewertung der örtlich zuständigen Polizeidienststelle und/oder Staatsanwaltschaft, ob als polizeiliche Folgemaßnahmen die Beschlagnahme des Führerscheins zur Vorbereitung der Einziehung erfolgt oder eben nicht.

Die mehrheitliche Rechtsauffassung, die eine Anwendbarkeit der Regelvermutung gemäß § 69 II StGB bejaht, scheint sich bei den gerichtlichen Entscheidungen in Niedersachsen durchzusetzen. Beispielsweise entschied das Landgericht Göttingen (LG Göttingen 2 Qs 18/22) im Sommer 2022 nach Beschwerde der Staatsanwaltschaft Göttingen entsprechend und hob die vorinstanzliche Entscheidung des Amtsgerichtes Göttingen auf.[2] Auch das Landgericht Oldenburg fasste am 24.03.2022 einen inhaltlich übereinstimmenden Beschluss (LG Oldenburg 2 Qs 102/22).

2 Mündener Allgemeine vom 15.07.2022.

Die behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Fahrerlaubnisbehörden. Aufgrund der Rückmeldungen der niedersächsischen Polizeidirektionen ist in diesem Zusammenhang nicht von einer einheitlichen Verfahrensweise auszugehen. Vielmehr reichen die rückgemeldeten Erfahrungen von einer grundsätzlichen Prüfung der Geeignetheit anhand bestimmter Kriterien (z.B. Höhe der festgestellten Alkoholbeeinflussung), über Einzellfallprüfungen bis zu einem vermuteten Nichttätigwerden.

4. Verkehrsunfallentwicklung E-Scooter

4.1. Allgemeines

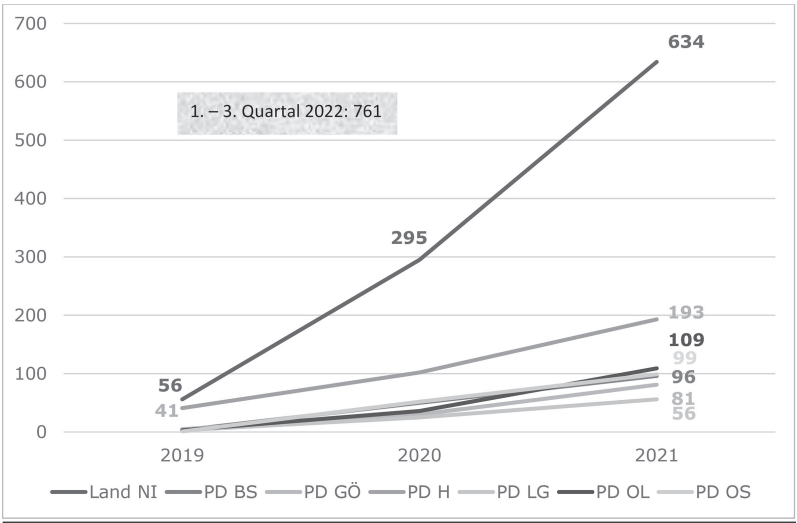
Am 15.06.2019 trat die Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr in Kraft. Seitdem ist es zulässig, dass sogenannte E-Scooter im öffentlichen Verkehrsraum betrieben werden. Am 31.07.2019 startete mit der Fa. Tier Mobility erstmals ein Unternehmen im Innenstadtbereich von Hannover, welches E-Scooter im stationslosen Verleih anbot und dem weitere Unternehmen in mehreren niedersächsischen Städten folgen sollten. Wegen der nun verstärkt einsetzenden Nutzung dieses neuen Verkehrsmittels, war auch eine Relevanz im Bereich der Verkehrsunfallentwicklung und damit der Verkehrssicherheitsarbeit festzustellen. Aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung zur Jahresmitte und der zunächst eingeschränkten Verbreitung der E-Scooter sind die im folgenden dargestellten Entwicklungen für das Jahr 2019 nur bedingt aussagekräftig.

Die dargestellten Daten wurden mit dem System Nivadisauswertung 2.0 (Verkehrswürfel – 10 Jahre) generiert und beziehen sich auf die Verkehrsbeteiligungsarten 05 (Elektrokleinstfahrzeuge mit Lenk-/Haltestange, die der eKFV entsprechen), 06 (Elektrokleinstfahrzeuge mit Lenk-/Haltestange, die der eKFV nicht entsprechen) und 08 (Elektrokleinstfahrzeuge ohne Lenk-/Haltestange).

4.2. Anzahl der Verkehrsunfälle

Durch die steigende Nutzung von E-Scootern hat sich auch die Anzahl der Verkehrsunfälle unter deren Beteiligung im Land Niedersachsen seit 2019 (nur 2. Halbjahr) deutlich erhöht (+578/+1.032,1 %). Auch im Vergleich zum Jahr 2020 ist ein starker Anstieg (+339/+114,9 %) festzustellen. Analog zum Grad der Verbreitung von Miet-E-Scootern verteilt sich auch die Anzahl der Verkehrsunfälle auf die Polizeidirektionen. Die meisten Verkehrsunfälle (193, 30,4 %) wurden im Jahr 2021 in der PD Hannover und die wenigsten (56, 8,8 %) in der PD Lüneburg polizeilich erfasst. Für das Jahr 2022 ist ein weiterer starker Anstieg landesweit zu erwarten. Bereits die Anzahl der Verkehrsunfälle (761) für das 1. bis 3. Quartal des Jahres 2022 lag 20 Prozent über dem Wert des gesamten Vorjahres.

Abbildung 2 – Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung eines E-Scooterfahrenden



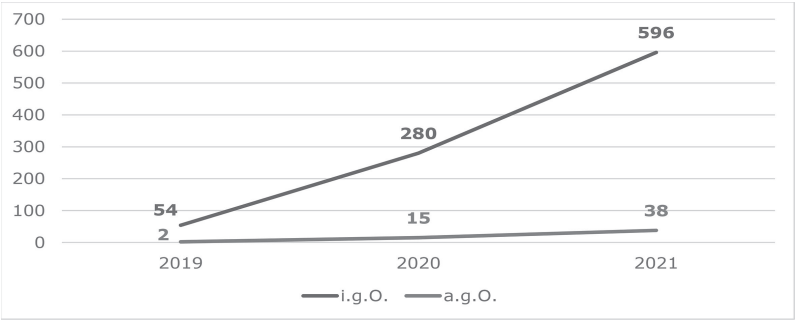
Quelle: Nivadis Auswertung

4.3. Verteilung nach Ortslage

Die überwiegende Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scootern wurde innerhalb geschlossener Ortschaften erfasst. Lediglich jeder siebzehnte ereignete sich außerhalb geschlossener Ortschaften.

Im Ergebnis ist ein sehr deutlicher Schwerpunkt in den innerstädtischen Verkehrsräumen zu erkennen.

Abbildung 3 – Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden nach Ortslage

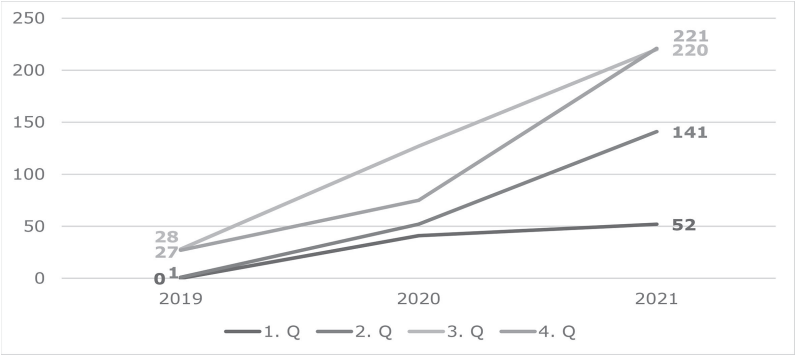


Quelle: Nivadis Auswertung

4.4. Verteilung nach Jahreszeit

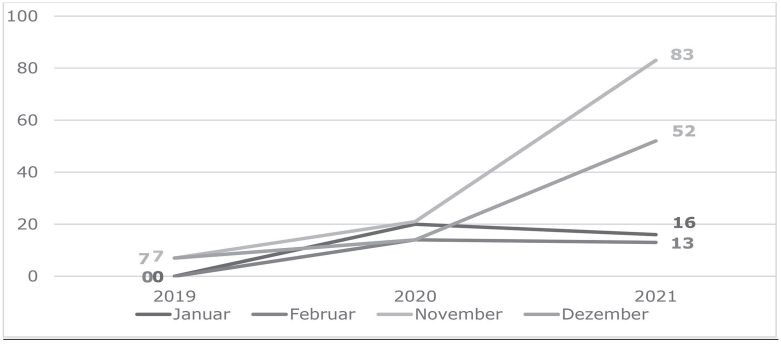
Ganzjährig ist eine Zunahme der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scootern festzustellen. Besonders auffällig dabei ist, dass auch im 1. und 4. Quartal eine größere Anzahl an Verkehrsunfällen erfasst wurde. Im Jahr 2021 wurden im 4. Quartal sogar die meisten Verkehrsunfälle des Jahres erfasst. Dies könnte mit der besonderen Situation im Zuge der Covid 19 Pandemie begründet sein. Es macht aber vor allem deutlich, dass witterungsbedingte Einflüsse auf die Nutzung von E-Scootern nur eine geringe Auswirkung haben. Dieser Trend wird bei der Betrachtung der Wintermonate weiter bestätigt.

Abbildung 4 – Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden nach Quartal



Quelle: Nivadis Auswertung

Abbildung 5 – Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden nach Monat (Winter)



Quelle: Nivadis Auswertung

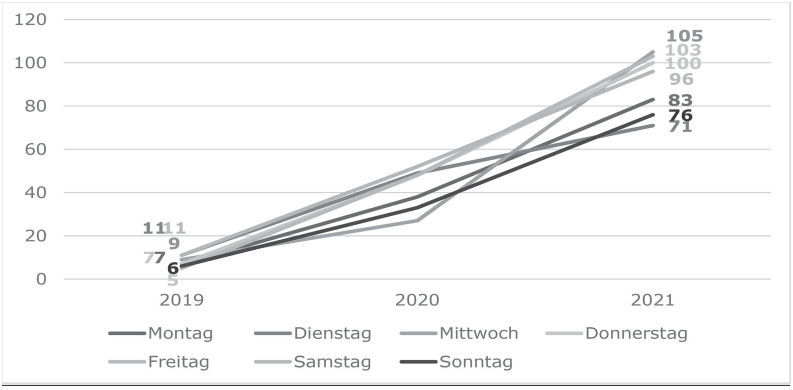
4.5. Verteilung nach Wochentagen und Tageszeit

Grundsätzlich werden von Mittwoch bis Samstag die meisten Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scootern polizeilich erfasst. Von Sonntag bis Dienstag sind etwas geringere Zahlen festzustellen.

Bei den Tageszeiten liegen deutlich erhöhte Unfallzahlen am Nachmittag vor, danach folgen die Abendstunden (Deutliche Abweichung zu anderen Verkehrsmitteln, deren Nutzung verstärkt zu den Zeiten des Berufsverkehrs am Morgen und Abend stattfindet).

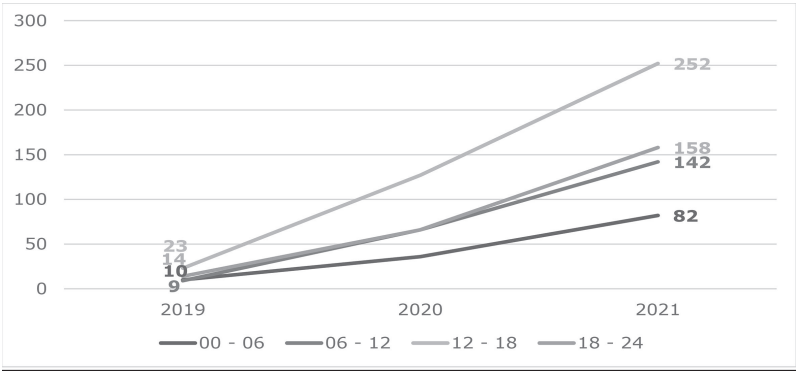
Insgesamt ist ein deutlicher Schwerpunkt von Donnerstag bis Samstag, jeweils am Nachmittag und mit Abstrichen auch am Abend, erkennbar.

Abbildung 6 – Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden nach Wochentag



Quelle: Nivadis Auswertung

Abbildung 7 – Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden nach Uhrzeit



Quelle: Nivadis Auswertung

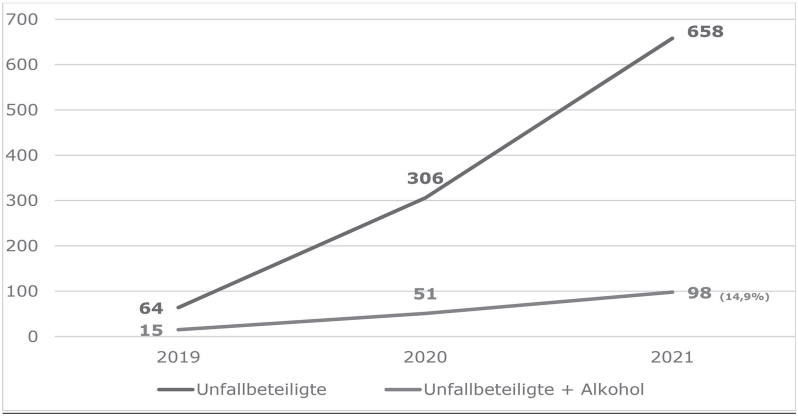
4.6. Verkehrsbeteiligung E-Scooter-Fahrende – Unfallfolgen

Die Anzahl der an einem Verkehrsunfall beteiligten E-Scooterfahrenden hat seit dem Jahr 2019 deutlich zugenommen (+594/+928,1 %). Im Vergleich zum Vorjahr wurde eine Zunahme von 352 Beteiligten (+115 %) festgestellt. Im Jahr 2021 wurden diese überwiegend (66,4 % aller Beteiligten) als verletzt erfasst. Es ist jedoch zu vermuten, dass eine hohe Anzahl von Verkehrsunfällen unter Beteiligung E-Scooterfahrender

nicht polizeilich aufgenommen und/oder erfasst wird. Anders als z.B. bei beteiligten Pkw-Fahrenden ist das Interesse an der polizeilichen Aufnahme eines Verkehrsunfalls ohne verletzte Person weniger ausgeprägt, da die entstandenen Sachschäden deutlich geringer und deren Regulierung in der Regel unkomplizierter sind.

Weiterhin ist auffällig, dass die Verursachung der Verkehrsunfälle im Jahr 2021 nur zu 30,9 % beim beteiligten E-Scooterfahrenden lag. Bei der Verursachung von Verkehrsunfällen mit verletzten Beteiligten wurde dieser Wert noch unterschritten. Es ist festzustellen, dass bei Verkehrsunfällen mit Beteiligung des E-Scooterverkehrs die Verursachung ganz überwiegend bei anderen Verkehrsbeteiligungsarten liegt.

Abbildung 8 – Verkehrsunfallbeteiligung – E-Scooterfahrende – Unfallfolgen



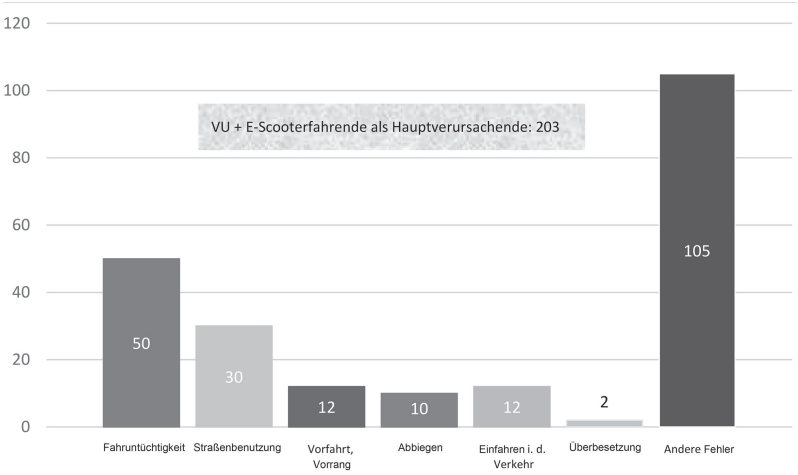
Quelle: Nivadis Auswertung

4.7. Hauptunfallursachen

Wie bei anderen Verkehrsmitteln verursachen auch E-Scooterfahrende zumeist aufgrund »anderer Fehler« Verkehrsunfälle. Diese eher unspezifische Unfallursache erfasst in der Regel einen Unfallhergang, der nicht klar einer spezifischen Unfallursache zugeordnet werden kann. Als weitere, häufig auftretende Unfallursachen wurden eine vorliegende Fahruntüchtigkeit (davon zu 92 % unter Alkoholeinfluss) und eine fehlerhafte Straßenbenutzung des E-Scooterfahrenden ermittelt. Einem polizeilich erfassten Verkehrsunfall können mehrere Unfallursachen zugrunde liegen.

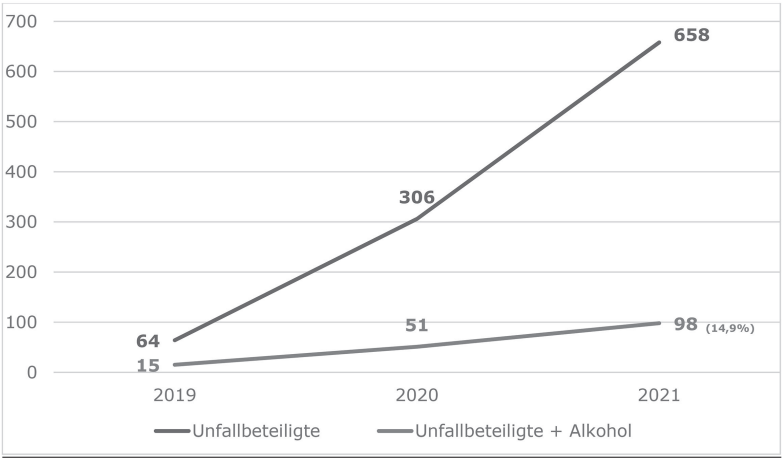
Die Anzahl der unter dem berauschenden Einfluss von Alkohol stehenden und an Unfällen beteiligten E-Scooterfahrenden liegt im Vergleich zu Nutzenden anderer Verkehrsmittel auf einem hohen Niveau (14,9 % aller Beteiligten). Im Verhältnis waren im Jahr 2021 E-Scooterfahrende (Anteil: 14,9 %) deutlich häufiger alkoholisiert an Verkehrsunfällen beteiligt als beispielsweise Radfahrende (Anteil: 5,9 %).

Abbildung 9 – Unfallursachen – E-Scooterfahrende als Hauptverursachende in 2021



Quelle: Nivadis Auswertung

Abbildung 10 – Verkehrsunfallbeteiligung – E-Scooterfahrende unter Alkoholeinfluss



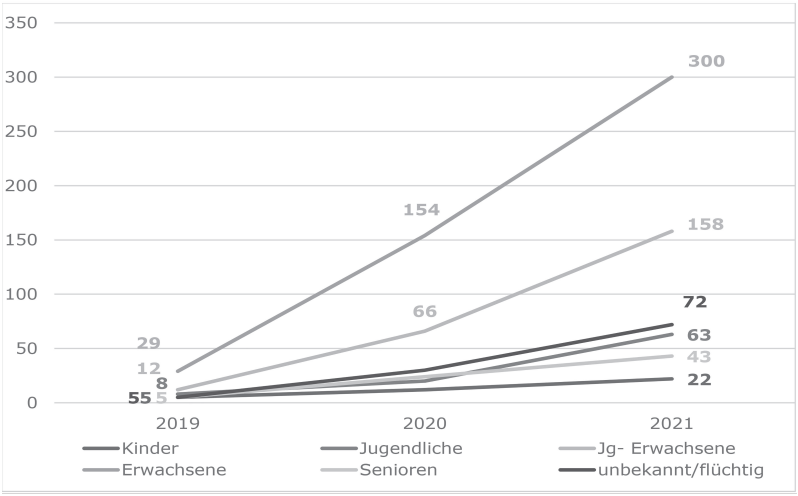
Quelle: Nivadis Auswertung

4.8. Verteilung nach Altersklassen

Bei allen Altersklassen hat die Verkehrsunfallbeteiligung seit 2019 deutlich zugenommen. Besonders deutlich ist der Anstieg bei den Altersklassen der Erwachsenen (+ 271/+ 934,5 %) und der jungen Erwachsenen (+ 146/+ 1.216,7 %) erkennbar, von denen das neue Verkehrsmittel E-Scooter auch hauptsächlich genutzt wird. Zusammengefasst stellt die Altersspanne von 18 bis 34 Jahren insgesamt 310 beteiligte E-Scooter-Fahrende und damit knapp die Hälfte (47,1 %) aller Beteiligten.

Eine Nutzung durch die Altersklassen Kinder, Jugendliche, ältere Erwachsene (ü. 34 Jahre) und Senioren findet deutlich seltener statt, was sich entsprechend auch in der Verkehrsunfallstatistik widerspiegelt. Im Jahre 2021 waren sieben Beteiligte zwischen 85 und 94 Jahre und zwei Beteiligte über 94 Jahre alt.

Abbildung 11 – Verkehrsunfallbeteiligung – E-Scooterfahrende nach Altersklassen

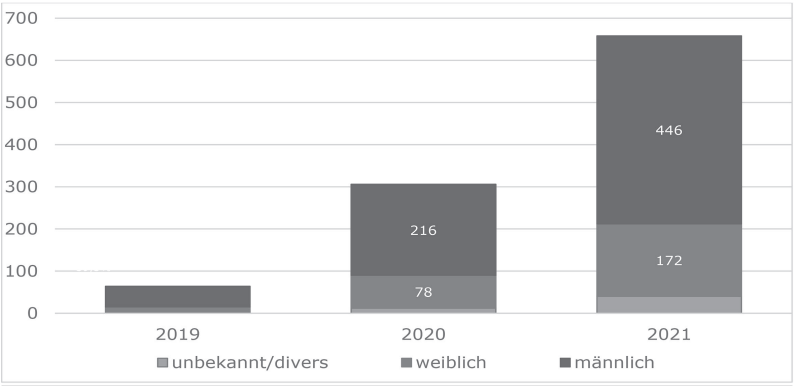


Quelle: Nivadis Auswertung

4.9. Verteilung nach Geschlecht

Männer sind mit zwei Dritteln (67,8 %) an Verkehrsunfällen im E-Scooterverkehr beteiligt, während Frauen einen Anteil von etwa einem Viertel (26,1 %) stellen. Es ist insgesamt von einer deutlich stärkeren Nutzung von E-Scootern durch Männer auszugehen.

Abbildung 12 – Verkehrsunfallbeteiligung – E-Scooterfahrende nach Geschlecht



Quelle: Nivadis Auswertung

5. Fazit

- Die 1,1-Promille-Grenze kommt grundsätzlich zur Anwendung
- Die Regelvermutung gemäß § 69 II StGB kommt nicht einheitlich zur Anwendung
- Das Untersagen des Führens erlaubnisfreier Fahrzeuge wird unterschiedlich umgesetzt
- Verleihfirmen mit einer steigenden Anzahl an E-Scootern haben sich in Niedersachsen etabliert
- Mit dem Lagebild 2021 können erstmals ganzjährige Verkehrsunfallzahlen mit dem Vorjahr verglichen und Entwicklungen abgebildet werden
- Die Anzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung von E-Scooterfahrenden ist im Vergleich zum Jahr 2020 deutlich angestiegen (+ 114,9 %)
- Die Gesamtzahl der Verkehrsunfälle unter Beteiligung des E-Scooterverkehrs (634) ist im Vergleich zum Radverkehr (11.249) noch gering (5,6 %)
- Die weit überwiegende Anzahl der Verkehrsunfälle (94 %) ereignet sich innerhalb geschlossener Ortschaften
- Auch in den Wintermonaten sind zunehmend Verkehrsunfälle unter der Beteiligung des E-Scooterverkehrs festzustellen
- Die meisten Verkehrsunfälle ereignen sich von Mittwoch bis Samstag, jeweils in den Nachmittag- und Abendstunden
- Die Anzahl der verunglückten E-Scooterfahrenden (Summe aus leicht- und schwerverletzten sowie getöteten Personen) hat stark zugenommen
- Etwa ein Drittel der Verkehrsunfälle unter Beteiligung des E-Scooterverkehrs wird von E-Scooterfahrenden verursacht

– Andere Fehler, Fahruntüchtigkeit und Fehler bei der Straßenbenutzung sind die häufigsten Unfallursachen
– Der Anteil der alkoholisierten Unfallbeteiligten liegt im E-Scooterverkehr (14,9 %) signifikant höher als im Fahrradverkehr (5,9 %)
– An etwa der Hälfte der Verkehrsunfälle unter Beteiligung E-Scooterfahrender ist die Altersspanne von 18 bis 44 Jahre beteiligt
– Über zwei Drittel der unfallbeteiligten E-Scooterfahrenden sind Männer

Die Verkehrsunfallentwicklung im E-Scooterverkehr lässt auf das grundsätzliche Nutzungsverhalten von E-Scooterfahrenden schließen. Gerade im Vergleich zu anderen Verkehrsbeteiligungsarten sind deutlich abweichende Trends erkennbar.

Anders als beispielsweise im Radverkehr ereignen sich die meisten Verkehrsunfälle eben nicht zu Zeiten des Berufsverkehrs am Morgen oder Nachmittag, jeweils von Montag bis Freitag. Es ist vielmehr eine Konzentration auf den Nachmittag und den Abend, von Mittwoch bis Samstag, festzustellen. Bei der Nutzung von E-Scootern steht nicht der sogenannte letzte Kilometer, der auf dem Weg von oder zur Arbeit bis zur nächsten Haltestelle des ÖPNV zurückgelegt wird, im Vordergrund, sondern vielmehr die Nutzung in der Freizeit. Beispielsweise sind in den innerstädtischen Bereichen eine Vielzahl von Fahrten zwischen Veranstaltungsörtlichkeiten, Restaurants, Discotheken und Kneipen zu den Hauptunfallzeiten festzustellen.

Das abweichende Nutzungsverhalten begünstigt auch eine häufigere Beeinflussung von E-Scooterfahrenden durch Alkohol als es bei anderen Verkehrsbeteiligungsarten der Fall ist. Beispielhaft ergab eine Schwerpunktkontrolle an einem Veranstaltungstag des diesjährigen Maschseefestes in Hannover, dass von 30 kontrollierten E-Scooterfahrenden 27 unter dem Einfluss von Alkohol ihr Kraftfahrzeug führten, wobei der überwiegende Teil sich im erlaubtem Rahmen bewegte.

Der fast dreimal höhere Anteil alkoholisierter Unfallbeteiligter im E-Scooterverkehr im Vergleich zum Radverkehr unterstreicht die besondere Problemstellung der Alkoholbeeinflussung von E-Scooterfahrenden im Straßenverkehr, insbesondere vor dem Hintergrund der stark zunehmenden Nutzungszahlen und den damit verbundenen Verkehrsunfallzahlen. Es ist zu vermuten, dass dieser Trend sich nach dem Wegfall der meisten Beschränkungen im Zuge der Covid 19 Pandemie noch deutlich verstärken wird, da sich die Anzahl der Veranstaltungen und damit die Intensität des Freizeitverkehrs bereits im Jahr 2022 deutlich erhöhte und für die Folgejahre mit weiteren Steigerungen zu rechnen ist.

Für die Durchführung polizeilicher Maßnahmen mit Bezug zum E-Scooterverkehr sind klare und eindeutige rechtliche Grundlagen von hoher Bedeutung, um ein einheitliches, polizeiliches Vorgehen und damit auch eine Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Gerade eine unterschiedliche Auslegung und Anwendung der Regelvermutung gem. § 69 II StGB bei Trunkenheitsfahrten von E-Scooterfahrenden führt, insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmenden Häufigkeit und der besonderen Bedeutung von Alkoholbeeinflussung als Unfallursache, zu einem gegenteiligen Effekt.

Meldepflicht versus ärztliche Schweigepflicht – eine verwaltungsrechtliche Betrachtung –

Dipl.-Verw.-Wirt Volker Kalus,
ehem. Leiter einer Fahrerlaubnisbehörde, Dozent für Fahrerlaubnisrecht,
Ottersheim

Macht man sich über eine einschneidende rechtliche Maßnahme in der Eingriffsverwaltung – wie im vorliegenden Fall der Meldepflicht eines Arztes über sensible Daten eines Patienten an eine Fahrerlaubnisbehörde – Gedanken, dann sind insbesondere folgende Fragen zu erörtern:

- Welche Zielsetzung soll die Maßnahme verfolgen?
- Ist die angedachte Maßnahme erfolgversprechend und kann sie in der Praxis überhaupt umgesetzt werden?
- Liegen ausreichende Informationen vor, dass genau mit dieser Maßnahme das Ziel erreicht werden kann? oder
- Gibt es wirkungsvollere Alternativen?

Wendet man sich der Frage der Zielsetzung einer Meldepflicht zu, dann landet man automatisch bei »VISION ZERO«, einer Initiative des Bundes mit dem Anspruch: »Keine Toten im Straßenverkehr«.

Betrachtet man dazu die Ausführungen auf den Seiten des BMDV so finden sich dort einige Themenpakete, insbesondere über »Verkehrssicherheit für Seniorinnen und Senioren«.

Das könnte in diesem Kontext zu dem falschen Schluss führen, dass das Thema der Meldepflicht im Bereich der älteren Kraftfahrer anzusiedeln ist. Unstrittig steigt die Problematik einer krankheitsbedingten Ungeeignetheit mit zunehmendem Alter, es wäre jedoch falsch das in den Vordergrund zu stellen. Fahreignungsrelevante Erkrankungen sind altersunabhängig. Eine sogenannte »Altersüberprüfung« hat im Fahrerlaubnisrecht keine eigenständige normative Relevanz, auch wenn es Studien gibt, die einen Zusammenhang herstellen. Der Verordnungsgeber hat hier jedoch – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – keine Notwendigkeit gesehen entsprechende Regelungen zu treffen.

Verfolgt man mit der Zielsetzung einer Meldepflicht durch Ärzte den Gedanken, dass die Verwaltungsbehörde mit eingebundenen werden soll, wenn nur Bedenken an der (Kraft-)fahreignung bestehen, dann ist dies sicherlich ein Ansatz der sich auf

die Verkehrssicherheit auswirken kann. Dies unabhängig von der Informationspflicht durch den behandelnden Arzt.

Allerdings nur dann, wenn die Annahme gerechtfertigt ist, dass Erkrankungen in einem ausreichend hohen Maße zu Unfällen führen. Fakt ist allerdings, dass diese Annahme zwar naheliegend aber nicht belegbar ist. Recherchiert man im Netz zum Thema Unfallfolgen, dann findet man u.a. bei Destatis Unfallursachen – teilweise auch nach Alter spezifiziert – jedoch keine Statistik darüber, dass dem Fehlverhalten, das in der Regel zu Unfällen führt ein körperlicher Mangel oder eine Erkrankung zugrunde gelegen hat.

Unfallursachen wie falsche Straßenbenutzung, nicht angepasste Geschwindigkeit, ungenügender Abstand/Fehler beim Überholen/Nichtbeachten der Vorfahrt/Fehler beim Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren, Ein- und Anfahren/Falsches Verhalten gegenüber Fußgängern können durchaus körperliche Mängel oder Erkrankungen als Auslöser haben.

Dafür gibt es im Wesentlichen 2 Erklärungen:

– Es ist bei der Unfallaufnahme durch die Polizei nicht relevant, sondern es wird sich auf die straf- bzw. bußgeldbewehrten Sachverhalte beschränkt.
  In Ausnahmefällen wird recherchiert ob bei den Unfallbeteiligten eine einschränkende Erkrankung oder Medikation gegeben ist. Es ist auch perspektivisch kein alleiniger Lösungsansatz eine »Qualifizierung« der Polizei herbeizuführen.
– Den Unfallbeteiligten ist der Mangel oder die Erkrankung selbst nicht bekannt. Hier sei exemplarisch die schleichende Verschlechterung des Sehvermögens genannt.

Ein großer Anteil der krankheitsbedingten Eignungsüberprüfungen nach § 11 FeV in Verbindung mit Anlage 4 zur FeV resultieren aus Informationen die außerhalb des Straßenverkehrs gewonnen werden, bzw. aus Unfallereignissen, die zu einem Krankenhausaufenthalt führen.

Schaut man in die Gutachtenstatistik der BAST, dann finden sich dort keine Zahlen über ärztliche Begutachtungen, sondern nur über den Anteil der med.-psych. Begutachtungen die mit einer Fragestellung im Zusammenhang mit einem körperlichen Mangel (2021 ca. 0,5 %) zu tun haben.

Es sei angemerkt, dass sich diese Eignungsüberprüfungen im Regelfall mit dem Umgang der Betroffenen mit ihrer Erkrankung (Compliance/Adhärenz) beschäftigen und nicht mit der Erkrankung als solches. Statistiken über fachärztliche Begutachtungen außerhalb der Begutachtungsstellen für Fahreignung sind nicht bekannt. Zudem dürfen bestimmte Krankheitsbilder entsprechend den Begutachtungs-Leitlinien nur bei Fachärzten untersucht werden dürfen.

Die Zielsetzung der Maßnahme ist in Bezug auf die Verkehrssicherheit nachvollziehbar, es fehlen jedoch belastbare Zahlen, wie groß die Anzahl der Verkehrsunfälle ist, die auf gesundheitliche Mängel, Erkrankungen oder damit in Verbindung stehenden Medikationen zurückzuführen sind. Es bleibt nur zu vermuten, dass es aufgrund der reduzierten Fahrleistungen und der kaum existierenden Erfassung krankheitsbedingter Unfälle mit steigendem Alter eine immer höhere Dunkelziffer gibt. Allerdings ist erneut zu betonen, dass krankheitsbedingte Unfälle nicht zwingend auf

Altersbedingte Gründe zurückzuführen sind. Viele Erkrankungen bleiben im jüngeren Alter der Fahrer unerkannt.

Nun wäre die Frage zu erörtern, ob eine allgemeine Meldepflicht von Ärzten an die zuständigen Verwaltungsbehörden eine geeignete Maßnahme darstellt, um einen Beitrag zur Verkehrssicherheit zu leisten.

Nach Bekanntwerden bzw. der Diagnose einer fahreignungsrelevanten Erkrankung steht zuerst der behandelnde Arzt mit seiner Informationspflicht im Vordergrund. In Bezug auf die Fahrgeeignetheit des Patienten beinhaltet das insbesondere ärztl. Hinweise auf ein vorübergehendes »Fahrverbot« oder auch der Hinweis auf eine dauerhafte Ungeeignetheit zum Führen von (Kraft-)fahrzeugen.

Wann soll die Meldepflicht nun ins Spiel kommen? Welcher Arzt verfügt über ein ausreichendes verwaltungsrechtliches Wissen, wann von einer – zumindest aktuellen – Ungeeignetheit seines Patienten auszugehen ist?

Im Fahreignungrecht sind 4 Tatbestände relevant:

– **Tatsachen die auf einen Eignungsmangel oder eine Erkrankung hindeuten, die eignungsrelevant sind** (§ 11 Abs. 2 Satz 1 FeV)
  In diesen Fällen ist in der Regel ein ärztliches Gutachten anzuordnen.
– **Tatsachen, durch die eine Nichteignung manifestiert ist** (§ 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 7 FeV)
  Würde ein Gutachten nach Erkenntnis der Verwaltungsbehörde unter Zugrundelegung der Begutachtungsleitlinien zu einem negativen Ergebnis führen, ist auf eine entsprechende Anordnung zu verzichten und die Fahrerlaubnis zu entziehen bzw. das Führen von allen Fahrzeugen zu untersagen.
  Diese Entziehung ist in den meisten Fällen vorübergehend, bis durch ein positives ärztliches Gutachten die Eignung – ggf. unter Auflagen und Beschränkungen – wieder als gegeben angesehen werden kann
– **Auflagen und Beschränkungen**
  Unter welchen Auflagen oder Beschränkungen kann die sogenannte »bedingte Eignung« gegeben sein. Diese Nebenbestimmungen sind von einem Gutachter festzulegen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 FeV) und nicht von der Verwaltungsbehörde.
– **Tatsachen, die auf eine mangelnde Compliance oder Adhärenz hinweisen**
  Hier liegen in der Regel Auffälligkeiten vor, die nach einer ärztlichen Begutachtung bekannt wurden – bei psych. Erkrankungen oftmals das Absetzen einer Medikation wegen Nebenwirkungen oder das Führen eines Kraftfahrzeuges trotz Belehrung und entsprechender Information durch den behandelnden Arzt. In diesen Fällen geht es nicht um die Frage ob trotz der Erkrankung eine Fahreignung gegeben ist, sondern ob der oder die Betroffene zukünftig mit seiner Erkrankung verantwortlich umgeht. Dies ist einer med.-psych. Begutachtung vorbehalten.

Legt man diese Möglichkeiten des Verwaltungshandelns zugrunde, bleibt im Zusammenhang mit einer Meldepflicht festzulegen, was durch diese bei der Verwaltungsbehörde ausgelöst werden soll – sofortiger Entzug der Fahrberechtigung oder eine Eignungsüberprüfung unter Zugrundelegung der Begutachtungsleitlinien bzw. Beurteilungskriterien?

Damit ist insbesondere die Frage verbunden, ob z.B. ein Hausarzt in der Lage ist ausreichend zu differenzieren ob

– die Befundlage eine eignungsausschließende Diagnose rechtfertigt mit der Folge einer Entziehung der Fahrerlaubnis oder
– nur Eignungsbedenken auslöst mit der Folge der Anordnung eines ärztlichen Gutachtens zur Überprüfung der Eignung ggf. mit der Folge der Belassung unter Auflagen/Beschränkungen.

Ausgenommen sei hier der Sachverhalt einer mangelnden Compliance, die durch den behandelnden Arzt festgestellt wird. Nehmen wir das Beispiel eines Patienten der nicht fahrfähig ist – somit eine Gefährdung des Straßenverkehrs darstellt – und mit dem Auto augenscheinlich zur Behandlung kommt oder von dort wieder nach Hause fährt. Hier können andere Mechanismen greifen.

Folgt man der Ausprägung der Meldepflicht mit der Zielsetzung einer qualifizierten Eignungsüberprüfung bei **Eignungsbedenken** durch die Verwaltungsbehörde würde das von jedem mitteilenden (Fach-)arzt ein umfangreiches Wissen der Regelungen des Fahrerlaubnisrechts (FeV/Begutachtungsleitlinien/Positionspapiere/aktueller wissenschaftlicher Stand verschiedener Fachgesellschaften) voraussetzen

Diese würde auf der einen Seite einen hohen Fortbildungsbedarf der Ärzte mit dem Ergebnis nach sich ziehen, dass die Verwaltungsbehörden mit einer immensen Mehrarbeit rechnen müssten, wenn alle verkehrsrelevanten Diagnosen gemeldet würden. Eine Internetrecherche führte auszugsweise zu folgenden Zahlen:

– 340.000 Todesfälle im Jahr 2020 aufgrund von Herz-/Kreislauferkrankungen – (Anlage 4 Nr. 4)
– Etwa 341.000 Menschen in Deutschland haben Diabetes Typ 1. (Anlage 4 Nr. 5)
– Etwa 400.000 Menschen in Deutschland leiden an Schizophrenie (Stand 2019) (Anlage 4 Nr. 7)

Ergänzend muss dabei auch mit einem großen Anteil an »Falschmeldungen« gerechnet werden. Ein Umfang der mit der aktuellen Personalausstattung der Fahrerlaubnisbehörden sowohl organisatorisch als auch fachlich nicht zu bewältigen ist!

Der beschriebene Fortbildungsbedarf besteht allerdings auch, wenn sich die Meldepflicht nur auf die Mitteilung von Sachverhalten beziehen soll, die aufgrund von aktueller Nichteignung zu einer sofortigen Entziehung der Fahrerlaubnis führen würden.

Unter Berücksichtigung aller Fakten stellt sich natürlich die Frage, inwieweit andere Maßnahmen alternativ zumindest einen Teil des Ansatzes zur Verbesserung der Verkehrssicherheit beitragen könnten.

Hier wäre zuerst einmal eine Idee aufzugreifen, die immer wieder diskutiert wird und aus welchen Gründen auch immer wieder verworfen wird; die turnusgemäße Überprüfung der körperlich und geistigen Fähigkeiten.

Beispiel Spanien: Alle 10 Jahre einen Tauglichkeits- und Sehtest bis zum 65. Lebensjahr, im Anschluss alle 5 Jahre.

Grundlage dafür ist Artikel 7 Nr. 3 der 3. FS-Richtlinie:

»… Die Mitgliedstaaten können bei der Erneuerung von Führerscheinen der Klassen AM, A, A1, A2, B, B1 oder BE von einer Prüfung der Mindestanforderungen an die körperliche und geistige Tauglichkeit für das Führen dieser Fahrzeuge gemäß Anhang III abhängig machen. …«

Unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse über bestimmte unfallverursachende Erkrankungen könnte hier durch eine entsprechende Tauglichkeitsuntersuchung ein hoher Beitrag für die Verkehrssicherheit erfolgen. Alleine schon eine turnusmäßige Überprüfung der Sehfähigkeit z.B. alle 5 Jahre ab der Erteilung der Fahrerlaubnis wäre ein Fortschritt.

Ergänzend könnte eine Meldepflicht **durch FachärztInnen** in Bezug auf gravierende Erkrankungen wie z.B. bei Demenz/Epilepsie/Parkinson/affektive oder schizophrene Psychosen angedacht werden, sofern diese einen verkehrsrelevanten Ausprägungsgrad erreicht haben. Hier sollte dann die verkehrsmedizinische Überprüfung im Vordergrund stehen. Hier wäre zwar auch ein Fortbildungsbedarf gegeben, der aber sicherlich über die Fachgesellschaften abgedeckt werden könnte und über die rudimentäre Ausbildung der Verkehrsmediziner hinausgehen würde.

Sollten all diese Alternativen nicht zur Anwendung kommen und da es bei der Ärzteschaft unbekannt ist, dass es in bestimmten Konstellationen eine Möglichkeit der Abkehr von der ärztl. Schweigepflicht gibt, könnte man sich über eine Ergänzung des § 2 StVG dem System der Schweiz anpassen. Dort findet man in Art. 15d Satz 3 des SVG folgende Regelung:

Ärzte sind in Bezug auf Meldungen nach Absatz 1 Buchstabe e vom Berufsgeheimnis entbunden. Sie können die Meldung direkt an die zuständige kantonale Strassenverkehrsbehörde oder an die Aufsichtsbehörde für Ärzte erstatten.

Damit gäbe es eine klare Regelung als Grundlage einer Mitteilung an die Fahrerlaubnisbehörde. In der Schweiz führt eine solche Mitteilung entsprechend Art. 15d zu einer Eignungsuntersuchung aufgrund einer

e. Meldung eines Arztes, dass eine Person wegen einer körperlichen oder psychischen Krankheit, wegen eines Gebrechens oder wegen einer Sucht Motorfahrzeuge nicht sicher führen kann.

Eine solche Ergänzung könnte auch auf eine Mitteilung beschränkt werden, die zur sofortigen Entziehung der Fahrerlaubnis führt.

Beendet werden sollte auch die Diskussion über das Recht der Verwaltungsbehörde anlässlich der Antragstellung zum Erwerb der Fahrerlaubnis Fragen nach Erkrankungen stellen zu dürfen. Dies könnte durch eine Ergänzung von § 21 Absatz 3 FeV erfolgen. Es geht letztlich um die Frage, wer im Vordergrund steht. Der einzelne Kraftfahrer oder die Masse der übrigen Verkehrsteilnehmer, die überwiegend die Folgen des Fehlverhalten einzelner Kraftfahrer aushalten müssen.

Meldepflicht für Ärzte und Ärztinnen von fahrungeeigneten Personen bei neurologischen Erkrankungen

Prof. Dr. Peter Marx,
ehem. Direktor der Klinik für Neurologie, Campus Benjamin Franklin, Charité, Berlin

In Deutschland besteht keine Meldepflicht für Erkrankungen, die die Fahreignung einschränken. Der Führerschein wird nach einer Erkrankung auch nicht automatisch entzogen.

Der Betroffene ist jedoch gemäß FeV dazu verpflichtet, Vorsorge für eine sichere Teilnahme am Straßenverkehr zu treffen. Fährt er trotz relevanter Leistungsfähigkeitseinschränkungen, kann er bei einem Unfall nicht nur den Führerschein, sondern auch seinen Versicherungsschutz (einschl. Haftpflichtversicherung) verlieren und sogar nach § 315c Strafgesetzbuch (StGB; [2]) strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Verkehrsmedizin ist kein eigener Bestandteil der Approbationsordnung, sondern eine Spezialdisziplin der Rechtsmedizin. Verkehrsmedizinische Probleme werden daher in den meisten Fächern nur am Rande abgehandelt. In neuester Zeit bieten einige Ärztekammern ein Curriculum »Verkehrsmedizinische Begutachtung« -Verkehrsmedizinische Qualifikation gemäß Fahrerlaubnisverordnung (FeV)- an, das Abhilfe schafft und als Zusatzqualifikation gilt.

Neurologische Erkrankungen können die Fahreignung durch körperlich-geistige Leistungsfähigkeitsdefizite, ein erhöhtes Risiko eines plötzlichen Kontrollverlustes am Steuer oder durch Persönlichkeitsveränderungen aufheben oder einschränken.

Dazu gehören Erkrankungen der Muskulatur (z.B. Muskeldystrophien, Myopathien), der Reizübertragung von Nerv auf die Muskulatur (z.B. Myasthenien, Myotonien), des peripheren Nervensystems (Polyneuropathien, Nervenverletzungen) sowie Erkrankungen und Läsionen des zentralen Nervensystems, d.h. des Rückenmarks und des Gehirns beeinträchtigt. Funktionsausfälle und Reizsymptome hängen entscheidend vom Ort der Schädigung bzw. der Erkrankung ab. Der weitere Verlauf bzw. die Prognose werden durch die zu Grunde liegende Erkrankung und bestehende Therapiemöglichkeiten bestimmt.

Behandelnde Ärzte müssen den Betroffenen im Rahmen der Sicherheitsaufklärung (ther. Aufklärung) über Probleme der Verkehrssicherheit -und damit der Fahrtüchtigkeit und Fahreignung aufklären. Diese Aufklärung erfordert nicht nur adäquates medizinische Wissen, sondern auch verkehrsmedizinische Kenntnisse des Arztes (Haftungsproblematik). Sie muss mündlich erfolgen, umfassend und für den Betroffenen verständlich sein.

Zusätzlich hat der Arzt besondere Reaktionspflichten bei erkennbaren Gefahrenlagen zu beachten. So muss er z.B. Sorge dafür tragen, dass ein nach diagnostischen oder therapeutischen Eingriffen oder im Rahmen medikamentöser Langzeitbehandlungen fahruntüchtiger Patient für den Heimweg nach einem Praxisbesuch nicht sein eigenes Fahrzeug benutzt.

Ist der Arzt sich über die Compliance des Patienten nicht sicher, empfiehlt es sich, mit Einverständnis des Patienten Angehörige hinzuzuziehen und auch diese über die fehlende Fahreignung des Patienten zu informieren.

Gelegentlich hilft die Androhung bzw. der Hinweis, dass der verantwortungsbewusste Arzt die Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer für so hoch einschätzt, dass er sich verpflichtet sieht, Meldung an die Behörde zu machen.

Wenn auch das nicht hilft, steht der Arzt vor einem Dilemma: meldet er der Behörde seine Bedenken, riskiert er den Vorwurf des Bruchs der Schweigepflicht, meldet er sie nicht, kann er in Regress genommen werden. Es empfiehlt sich daher, die Gründe für oder gegen eine eventuelle Meldung im Krankenblatt detailliert zu dokumentieren.

Hilfestellung für die Aufklärung können dem Arzt die Leitlinien zur Begutachtung der Fahreignung der BAST geben (Grächmann and Albrecht 2022). Sie führen im Kap. 3.9 Krankheiten des Nervensystems auf:

3.9.1 Erkrankungen und Folgen von Verletzungen des Rückenmarks
3.9.2 Erkrankungen der neuromuskulären Peripherie
- myopathischer Muskelschwund,
- myasthenisches Syndrom,
- myotonisches Syndrom
- neuropathische Schädigungen

3.9.3 Parkinson'sche Krankheit, Parkinsonismus und andere extrapyramidale Erkrankungen einschließlich zerebellarer Syndrome
3.9.4 Kreislaufabhängige Störungen der Hirntätigkeit
3.9.5 Zustände nach Hirnverletzungen und Hirnoperationen, angeborene und frühkindlich erworbene Hirnschäden
3.9.6 Epileptische Anfälle und Epilepsien
3.10.2 Zentral-vestibuläre Schwindelformen.

Leider ist die Systematik und die Qualität der meist aus dem Jahre 2000 stammenden Beiträge in den Begutachtungsleitlinien der BAST sehr inhomogen und oft unzureichend. Das trifft besonders für Kap. 3.9.4 – Kreislaufabhängige Störungen der Hirntätigkeit – zu, also für die Beurteilung der Fahreignung nach Schlaganfällen. Dieses Kapitel ist nicht nur veraltet, sondern entsprach schon bei der Erstellung

nicht dem damals – und auch heute noch geltenden – aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand.

Der Arzt kann sich daher nicht allein auf die Angaben in den Begutachtungsleitlinien verlassen, sondern muss immer das Leistungsfähigkeitsniveau des Patienten einschätzen und mit den rechtlich vorgegebenen Anforderungen für die Fahreignung vergleichen.

Am wenigsten problematisch ist die Beurteilung von Leistungseinschränkungen auf körperlichem Gebiet und die Feststellung möglicher Kompensationsmaßnahmen. Sie sind ggf. in Fahrproben durch einen amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr (aaSoP) zu überprüfen.

Kognitive Störungen erfordern eine eingehende neuropsychologische Beurteilung. Dafür ist der Test-Kanon der MPU ein gut validiertes und meist ausreichendes Testsystem. Schwierigkeiten erbeben sich jedoch bei multimodalen Neglektsyndromen, die besonders bei rechtshirnigen Störungen vorkommen. Sie erfordern spezielle Untersuchungsmaßnahmen.

Schwieriger ist die Einschätzung der krankheitsbezogenen Gefahr eines plötzlichen Kontrollverlustes am Steuer. Hierfür finden sich in den Begutachtungsleitlinien der BAST spezielle Kapitel mit detaillierten Angaben für Herz-Kreislauferkrankungen und Epileptische Anfälle und Epilepsien. Für Hirnkreislauferkrankungen, die hinsichtlich der Prognose den Herz- und Kreislauferkrankungen weitgehend entsprechen, fehlen derartige Zusammenfassungen in den Begutachtungsleitlinien. Wegen dieses Mangels haben fünf neurowissenschaftliche Gesellschaften:

- Deutsche Gesellschaft für neurowissenschaftliche Begutachtung (DGNB),
- Deutsche Gesellschaft für Neurologie (DGN),
- Deutsche Gesellschaft für Neurochirurgie (DGNC),
- Deutsche Gesellschaft für Neurorehabilitation (DGNR) und
- Gesellschaft für Neuropsychologie (GNP)

ein Positionspapier erstellt (Marx, Hamann et al. 2019), das auf Grund evidenzbasierter Prognosedaten Empfehlungen für die Einschätzung der Fahreignung bei unterschiedlichen Hirngefäßerkrankungen vorlegt.

Die Einschätzungen beruhen, wie auch die im Kapitel Herz-Kreislaufkrankheiten, auf Berechnungen gemäß der Risk of Harm Formula

RH = TD × V × SCI × Ac (Simpson, C., et al. (2004), Klein, H., et al. (2010)

- TD = Fahrzeit in % des Jahres
  - TD Gruppe 1 – Fahrer = individuell ermitteln (in Modellrechnung 4 % des Jahres)
  - TD Gruppe 2 – Fahrer = 0,25 (25 % des Jahres)
- V = Fahrzeugbezogenes Risiko (verschuldete Unfälle mit Personenschäden)
  - V Gruppe 2 -Fahrer = 1,0 (100 %),

V Gruppe 1	= 0,4 (40 %)	
• SCI	= plötzlicher Kontrollverlust durch Schlaganfall während der Fahrt	
SCI	= 5 % der Rezidivrate/Jahr	(modif. n. Inamasu 2017)
• Ac	= Personenschadensrisiko bei Unfall durch plötzlichen Kontrollverlust	
Ac	= 0,09 = 9 %	(Kerwin 1984, Parsons 1986, Ostrom and Erikson 1987, Antecol and Roberts 1990, Buttner et al. 1999)

Das Positionspapier ist auf den Websites der beteiligten wissenschaftlichen Gesellschaften abrufbar.

Dem behandelnden Arzt liegen somit auf neurologischem Gebiet eine Reihe wissenschaftlich fundierter Informationsquellen vor, mit denen er die Fahreignung eines Patienten einschätzen kann.

Hinsichtlich der Compliance des Patienten ist der Arzt im Wesentlichen auf dessen Angaben angewiesen. Außerhalb der Untersuchungssituation gemachte Beobachtungen und fremdanamnestische Angaben sollte er zum Gesprächsthema bei der nächsten Konsultation machen.

Literatur:

Gräcmann, N. and M. Albrecht (2022). »Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung BASt-Bericht M 115« https://www.bast.de/DE/Publikationen/Berichte/unterreihe-m/2022-2021/m115-2022.html.

Marx, P., G. F. Hamann, O. Busse, T. Mokrusch, H. Niemann, H. Vatter and B. Widder (2019). »Fahreignung bei Hirngefäßerkrankungen. Positionspaper der deutschen Gesellschaften DGNB, DGN, DGNC, DGNR, DSG and GNP.« Nervenarzt **90**(4): 388–398.

Meldepflicht für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen?

Dipl.-Med. Ingrid Dänschel,
Fachärztin für Allgemeinmedizin, Ehrenvorsitzende und Fortbildungsbeauftragte Sächsischer Hausärztinnen- und Hausärzteverband e.V., Lunzenau

Ärztliche Schweigepflicht versus rechtfertigender Notstand – eine Rechtsgüterabwägung!

Wie hoch ist das akzeptierbare Risiko welches unsere Gesellschaft zu tragen bereit ist?

Die ärztliche Schweigepflicht ist ein wesentlicher Teil unseres Berufsethos, eine Verletzung der Schweigepflicht ist strafbar. Es kann aber nötig sein, sensible Informationen weiterzugeben, beispielsweise wenn akute Gefahr für das Kindeswohl besteht. Hier bestehen klare gesetzliche Regeln.

Weniger klar sind die Regelungen für das ärztliche Vorgehen, wenn es auf Grund bestimmter Erkrankungen zu einer Einschränkung oder einem Verlust der Fahreignung kommt und der Patient trotz Aufklärung weiter Auto fährt. Im hausärztlichen Bereich sind wir besonders oft mit dieser Thematik konfrontiert. Viele unsere Patienten und Patientinnen sind multimorbid und oder älter. Zugleich stellt ein vertrauensvolles, enges Arzt-Patientenverhältnis die Grundlage für unser erfolgreiches Arbeiten dar und ist ein nicht hoch genug zu schützendes Gut.

Jede Gesellschaft legt fest, welche Risiken sie akzeptieren will. Dies ist beispielhaft anhand des tolerierten Alkoholspiegels im Blut bei Autofahrern ablesbar. Jahrelang gab es im Autofahrerland Deutschland keine anerkannten medizinisch-wissenschaftlichen Grundsätze zur Bewertung der Fahreignung. Nach wie vor liegt wenig Evidenz zu dieser Thematik vor. Immer wieder wird der Ruf nach altersbezogen generalpräventiven Untersuchungen laut. Daten aus anderen Ländern wie der Schweiz oder Skandinavien zeigen, dass das kalendarische Alter allein kein geeignetes Auswahlkriterium darstellt.

Ebenso verlaufen chronische Erkrankungen bei verschiedenen Patientinnen und Patienten sehr unterschiedlich. Ursächlich dafür ist ein bunter Fächer von Faktoren, wie Alter bei Erstmanifestation, Schwere des Verlaufs, Komplikationen und nicht zuletzt individuelle Krankheitsbewältigung und Adherence der Betroffenen. Hierfür ist wiederum ein stabiles Arzt-Patientenverhältnis eine essentielle Voraussetzung. Wir

sehen über Jahrzehnte heute Krankheitsverläufe bei völligem Erhalt der geistigen und körperlichen Leistungsfähigkeit.

Vorausgesetzt wir würden eine Meldepflicht einführen, wann sollte diese Greifen?

Gespräche in akuten Lebenskrisen sind in der hausärztlichen Sprechstunde eine besondere Herausforderung. Hier heißt es zuallererst, die Offenheit und das Vertrauen der betroffenen Patientinnen und Patienten wertzuschätzen und eine Gesprächsatmosphäre zu schaffen, in der sich Patienten sicher fühlen und ihren Gedanken Raum geben können.

Würde die Kenntnis solcher gesundheitlichen Fakten, bei uns Ärzten die Pflicht zur Meldung an eine Behörde auslösen, wäre die Auswirkung auf das Arzt-Patienten-Verhältnis unzweifelhaft verheerend. Wenn sich Patienten nicht mehr offen im Sprechzimmer, aus Angst vor Meldung äußern könnten, ist zu erwarten, dass viele Erkrankungen zu spät erkannt würden und damit die Zahl schlecht oder gar nicht therapierten Erkrankungen steigt. Damit wäre der Verkehrssicherheit nicht gedient.

Wie schon erwähnt, wird die Debatte zur Einführung einer altersbezogenen, generalpräventiven Untersuchung sehr emotional und zu wenig auf Basis wissenschaftlicher Daten beruhend geführt. Gegenwärtig findet eine solche Diskussion auch auf EU Ebene statt. Interessanterweise gibt es gerade in den Ländern, die eine solche eingeführt haben, höhere Unfallzahlen älterer Verkehrsteilnehmer. Dies dürfte einem statistischen Fehler geschuldet sein. Denn es ist zu vermuten, dass die eigentlich fitten und fahrtauglichen Seniorinnen und Senioren aus Sorge, bei einer entsprechenden Untersuchung durchzufallen, eine solche gar nicht erst wahrnehmen.

Unterdessen gibt es von verschiedenen Fachgesellschaften den Versuch uns (Haus-) Ärzten evidenzgestützte Kriterien an die Hand zu geben. Beispielhaft sei hier das Positionspapier der Dt. kardiologischen Gesellschaft oder die S2-Leitlinie »Diabetes und Straßenverkehr« genannt. Zugleich ist die Kenntnis des sozialen Umfeldes, der Fahrpraxis, örtlicher Gegebenheiten und der Complaince des Betroffenen für die ärztliche Einschätzung unabdingbar, so dass es sich doch immer um eine individuelle Beurteilung handeln muss. Mobilität ist ein hohes Gut und keine Eliteveranstaltung. Eine Meldepflicht durch Ärzte bei bestimmten (welchen?) Erkrankungen, welche unabdingbar auch Haftungsfolgen nach sich ziehen würde, kann aus meiner Sicht nicht zielführend sein.

Stattdessen könnten niederschwellige Angebote zur Selbsttestung ohne Beteiligung der Fahrerlaubnisbehörde, Fahrtrainingskonzepte für ältere Fahrer, Fahrassistenzsysteme und mehr Versorgungsforschung und Fortbildungsangebote für Ärzte zur Verbesserung der Sicherheit beitragen.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, dass in einer Welt in der nicht nur Krankenkassen und Versicherungen, sondern auch google, amazon & Co. großes Interesse an Gesundheitsdaten haben, der Schutz der ärztlichen Schweigepflicht und damit der vertrauensvollen Arzt-Patienten- Beziehung aus meiner Sicht nicht entwertet werden darf.

Literatur beim Verfasser

Schweigepflicht, Offenbarungsrecht oder Meldepflicht? Ärztliche Mitteilungen an die Straßenverkehrsbehörde unter dem Blickwinkel von Verkehrssicherheit und Arzt-Patienten-Beziehung

Dr. iur. Michael Pießkalla, LL.M. Eur.,
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, BFB Rechtsanwälte, München

Sehr geehrter Herr Professor Dettmeyer, sehr geehrte Mitwirkende des Arbeitskreises, sehr geehrte Damen und Herren!

Ich freue mich sehr, dass ich die Gelegenheit bekomme, im Arbeitskreis VI des 61. Deutschen Verkehrsgerichtstages zu Ihnen zu sprechen. Das diesjährige Thema des Arbeitskreises – *Meldepflichten für Ärztinnen und Ärzte von fahrungeeigneten Personen* – kann, so jedenfalls die Auffassung eines seit fast 20 Jahren im Fahrerlaubnisrecht tätigen Rechtsanwaltes, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Auch der der jüngsten Tagespresse war zu entnehmen, dass das Thema die Menschen umtreibt, den in den Zeitungen vorgenommenen Fokus auf ältere Menschen habe ich allerdings als zu einseitig empfunden. Das Problem reicht weiter, wie ich anhand der von mir zu nennenden Beispiele plastisch darstellen möchte. Und den Eindruck, vorrangig älteren Menschen ihre Fahrerlaubnis nehmen zu wollen, sollten wir vermeiden.

Es geht in meinem Referat um, wie ich meine, sehr fundamentale Dinge: Die Informationsbeschaffung im Dienste der Sicherheit des Straßenverkehrs, das Aussortieren potenziell gefährlicher Verkehrsteilnehmer und damit – in letzter Konsequenz – auch um den Schutz der körperlichen Unversehrtheit und von Menschenleben. Allerdings können auch das vom Grundgesetz geschützte Allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Intimsphäre – insbesondere im Bereich der Arzt-Patienten-Beziehung – und der immer weiter um sich greifende Datenschutz nicht außen vor gelassen werden. Grund genug, meine sehr verehrten Damen und Herren, den Versuch zu unternehmen, diese wichtigen Aspekte zu sortieren und einer impulsartigen rechtlichen Bewertung zuzuführen.

Ich möchte zunächst auf die Frage eingehen, wann ärztliche Mitteilungen an Straßenverkehrsbehörden unter dem Blickwinkel von Schweigepflichten und Offenbarungsrechten nach geltendem Recht zulässig sind. Ferner unternehme ich den Versuch, zu bewerten, ob – und gegebenenfalls wann – sogar eine Pflicht bestehen

könnte, bestimmte Sachverhalte, die Ärztinnen und Ärzten im Rahmen von Behandlungen bekannt werden und die den Gesundheitszustand ihrer Patienten betreffen, an Behörden zu melden. Hier möchte ich mich, ausgehend von der aktuellen Rechtslage, auch dazu äußern, ob eine Ausweitung von bestehenden Meldepflichten geboten erscheint.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir alle stimmen vorbehaltlos darin überein, dass die Sicherheit des Straßenverkehrs ein hochrangiges Gut ist. Keiner von uns möchte, dass er selbst, ein Angehöriger oder ein Freund von fahruntüchtigen Personen verletzt oder gar getötet wird. Ebenso wenig werden wir der Feststellung widersprechen, dass es sinnvoll und im Sinne der Allgemeinheit, besser: Millionen von Verkehrsteilnehmern und auch Fußgängern, erforderlich ist, Personen, die aufgrund körperlicher, geistig-seelischer oder charakterlicher Mängel nicht geeignet sind, am Straßenverkehr teilzunehmen, zu identifizieren und möglichst von diesem fern zu halten. Letzteres ist ein Aspekt, der sich wie ein roter Faden durch die §§ 11–14 FeV zieht.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit vorgesehen – ich nenne exemplarisch § 316 StGB (Trunkenheit im Verkehr) – die Teilnahme am Straßenverkehr in fahruntüchtigem Zustand, sei es unter Alkohol-, Drogen- oder Medikamenteneinfluss, sei es mit dem Kraftfahrzeug, mit dem in Mode geratenen E-Roller oder auch mit dem Fahrrad – nicht nur zu sanktionieren, sondern auch Maßregeln anzuwenden. Wer als Kraftfahrzeugführer gegen § 316 StGB verstößt, wird sich im Regelfall schon im Strafverfahren von seiner Fahrerlaubnis verabschieden und diese erst nach Ablauf einer durch den Strafrichter festgelegten Sperrfrist wiedererlangen können. Je nach Alkoholpegel oder Zahl der Auffälligkeiten wird zur Wiedererteilung auch der steinige Weg einer Fahreignungsbegutachtung, gerne als »Idioten- oder Depperltest« bezeichnet, zu beschreiten sein. Wir sehen also, dass bereits das Strafrecht im Maßregelbereich die Sicherheit des Straßenverkehrs berücksichtigt. Die Entziehung der Fahrerlaubnis ist aber, dies nur ergänzend, keine »Strafe«.

Von der akuten Fahruntüchtigkeit ist die fehlende Fahreignung zu unterscheiden. Wenn Sie, sehr verehrte Damen und Herren, zwar ausschließlich nüchtern fahren, aber z.B. im letzten Jahr nur ein einziges Mal »harte Drogen« wie zum Beispiel Kokain oder Ecstasy konsumiert haben sollten, sind Sie nach der einhelligen Rechtsprechung ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen. Gleiches gilt beispielsweise für Personen, die gelegentlich (illegale) Cannabisprodukte konsumieren und im berauschtem Zustand fahren (Verwaltungsgerichte sprechen hier von »fehlendem Trennungsvermögen«), bestimmte Medikamente missbräuchlich einnehmen, oder abhängig von Alkohol sind. In allen Fällen scheidet die Fahreignung in der Regel aus. Und mehr noch: Schon bei Zweifeln an der Fahreignung, etwa wegen des Besitzes harter Drogen, können die zuständigen Straßenverkehrsbehörden Gefahrerforschungseingriffe vornehmen. Zu ihnen gehören nach dem Katalog der Fahrerlaubnisverordnung (FeV) ärztliche, fachärztliche und medizinisch-psychologische Untersuchungen. Ein Beispiel: Der trunkene Fahrradfahrer, dem der Strafrichter zwar nicht die Fahrerlaubnis entzogen hat, wird dennoch Post von der Verkehrsbehörde mit der Bitte erhalten, wegen seiner Trunkenheitsfahrt mit dem Fahrrad einen »Idiotentest« zu absolvieren.

Denn, was Wenige wissen, das Verwaltungsrecht lässt nach bisheriger Rechtsprechung auch Untersagungsverfügungen in Bezug auf das Fahrradfahren zu; und auch die Frage, ob die Trunkenheitsfahrt negative Rückschlüsse auf die Eignung von Führen zum Kraftfahrzeugen zulässt, ist hierbei nach der Rechtsprechung abzuklären.

Fahrerlaubnisrecht ist besonderes Sicherheitsrechtsrecht. Sein Zweck liegt, obwohl Mandantinnen und Mandanten es meist anders empfinden, nicht in der Bestrafung der Betroffenen. Es geht hier allein um den Schutz der Allgemeinheit. Daher sind Behörden auch nicht dazu verdammt, stillsitzend abzuwarten, bis sich ein Vorfall ereignet hat, der Rückschlüsse auf fehlende Fahreignung geben könnte. Präventives Handeln ist gefragt, freilich nur, soweit es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Anlassbezug zulassen. Beste Beispiele sind Mitteilungen von Polizei und Staatsanwaltschaft an die Verwaltungsbehörden: Wird etwa der Inhaber einer Fahrerlaubnis im Rahmen einer Techno-Party zwar ohne Auto, aber mit Amphetaminderivaten angetroffen, wird dies unabhängig vom Ausgang des eingeleiteten Strafverfahrens in aller Regel umgehend der zuständigen Straßenverkehrsbehörde mitgeteilt. Diese wird, wenn es sich um eine Menge handelt, welche Konsum (und keinen Betäubungsmittelhandel) nahelegt, eine ärztliche Begutachtung zur Frage des Konsums anordnen. Denn wer harte Drogen konsumiert, verliert seine Fahrerlaubnis.

Wie wäre es denn, wenn man – aus Sicht von Straßenverkehrsbehörden sicher wünschenswert – die Erkenntnisquellen erweitern würde? Und wer, meine sehr geehrten Damen und Herren, weiß denn in der Praxis mehr über den gesundheitlichen Zustand von Menschen als Ärztinnen und Ärzte?

Viele werden sagen: Das geht doch nicht! War da nicht die ärztliche Schweigepflicht, welche – sowohl straf- als auch berufsrechtlich – nicht nur die individuelle Arzt-Patienten-Beziehung, sondern auch das Vertrauen in die Verschwiegenheit dieser für die Gesundheitsversorgung bedeutsamsten Berufsgruppe gewährleistet? Wer in § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB blickt, bekommt einen Eindruck von der Bedeutung der ärztlichen Schweigepflicht. Gleiches gilt für das ärztliche Berufsrecht, die Berufsordnungen in den Bundesländern sehen – zumeist in § 9 – ebenfalls die Pflicht zur Verschwiegenheit vor.

Auf die Einwilligung von Patientinnen und Patienten zu hoffen bei der Frage, ob Diagnosen zu Drogenabhängigkeit, Alkoholsucht, psychischen Störungen oder Medikamentenmissbrauch an Straßenverkehrsbehörden weitergegeben werden dürfen, wäre natürlich naiv. Daher wird dieser – nach wohl überwiegender Meinung den § 203 StGB schon tatbestandlich ausschließende – Aspekt in der Praxis kaum in Betracht kommen. Doch wie sieht es mit Rechtfertigungsgründen aus? Die ärztlichen Berufsordnungen sprechen davon, dass eine Offenbarung zulässig sein kann, wenn dies zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter erforderlich ist. Zugleich kennt das Strafrecht den rechtfertigenden Notstand, normiert ist dieser in § 34 StGB. Um es abzukürzen: Ärztinnen und Ärzte können straffrei ausgehen und mit ihrer Berufsordnung im Einklang handeln, wenn sie sich auf anerkannte Rechtfertigungsgründe berufen können. Ein Beispiel: Ein Patient auf Drogenentzug, der einen Rückfall erlitten hat, erscheint »*voll wie eine Haubitze*« bei seinem Arzt. Darf der Arzt, wenn dieser Patient

freimütig ankündigt, jetzt – in zweifellos fahruntüchtigem Zustand – mit dem Auto nach Hause zu fahren, die Polizei rufen, um das zu verhindern? Ja, er darf! Denn in diesem Fall ist aufgrund der akuten Fahruntüchtigkeit eine hinreichend greifbare, d.h. konkrete Gefahr für höherrangige Rechtsgüter gegeben, es wäre verfehlt, den Arzt hier zur Verschwiegenheit zu verdammen. Übrigens geht es in solch einem Fall nicht nur um den Schutz der Allgemeinheit, sondern auch um die Fürsorgepflicht des Arztes gegenüber seinem Patienten. Wer zu Recht annimmt, ein Arzt müsse seinen Patienten über mögliche negative Auswirkungen verschriebener Medikamente auf die Fahrtüchtigkeit aufklären, der wird die Frage, ob ein Arzt bei einem erkennbar fahruntüchtigen Patienten auch gegen den Willen des Patienten intervenieren darf, um Verkehrsunfälle zu verhindern, kaum überzeugend verneinen können.

Schwieriger wird es bei Patienten, die zwar nicht fahruntüchtig sind, denen es aber – nach den oben genannten Maßstäben – an der Fahreignung fehlt. Hier schließen es körperliche, geistige oder charakterliche Mängel – unabhängig vom akuten Zustand – aus, dass der Betroffene den hohen Anforderungen an die sichere Teilnahme am Straßenverkehr gerecht wird. Nehmen wir einen Kokainkonsumenten: Darf der Arzt, obwohl es keine Anhaltspunkte gibt, dass diese Person jemals unter akutem Drogeneinfluss gefahren ist oder dies zu tun beabsichtigt, seine Kenntnisse der Fahrerlaubnisbehörde offenbaren? Ein Tipp an die Behörde, der Patient konsumiere Kokain, dürfte ausreichend sein, dem Betroffenen erhebliche Unannehmlichkeiten zu bereiten – oder, aus dem Blickwinkel von Behörden gesprochen, dringend erforderliche Gefahrerforschung zu betreiben. Die Perspektive entscheidet.

Meines Erachtens wäre eine solche Meldung unzulässig. Denn auch wenn bereits der einmalige Konsum harter Drogen, ohne jeden Zusammenhang zum Straßenverkehr, ausreicht, die Fahreignung zu verneinen, so ist in der geschilderten Situation noch keine hinreichend konkrete Gefahr für Rechtsgüter Dritter gegeben, die bei einer Abwägung mit der ärztlichen Schweigepflicht klar vorrangig zu berücksichtigen wäre. Folglich reicht die geschilderte Konstellation meiner Meinung nach nicht aus, um Ausnahmen von der ärztlichen Schweigepflicht zu rechtfertigen. Anders mag es im Einzelfall bei Personen sein, die aufgrund ihrer Drogen- oder Alkoholsucht ständig fahruntüchtig sind oder aber dem Arzt freimütig ankündigen, auch unter Drogeneinfluss am Straßenverkehr teilnehmen zu wollen. Der jeweilige Einzelfall entscheidet. Und auch wenn das berühmte »es kommt darauf an« der wohl meistverachtete Satz aus dem Munde eines Anwaltes ist, habe ich gute Nachrichten für die Ärzteschaft: Die Rechtsprechung scheint eher großzügig zu sein, wenn der Arzt plausibel erläutern kann, dass er von einer hinreichend konkreten Gefahr für den Patienten oder Dritte ausgegangen ist. Das kann und soll freilich keine Ermunterung sein, die Schweigepflicht gering zu schätzen.

Geht man also, mit der von mir vertretenen Ansicht und der herrschenden Rechtsprechung, davon aus, dass es eine Reihe von Ausnahmen von der Schweigepflicht gibt, stellt sich die spannende Frage, ob man nicht gleich einen Schritt weitergehen und die schwere Last von den Schultern der Ärzteschaft nehmen sollte, die mit einer

eigenverantwortlichen Einzelentscheidung verbunden ist. Gibt es eine Meldepflicht von Ärztinnen und Ärzten in Bezug auf fahrungeeignete Personen? Sollte es sie geben?

Zunächst zum geltenden Recht. Ja, es gibt in wenigen Fällen – ich nenne hier den § 138 StGB – eine Pflicht zur Anzeige geplanter Straftaten. Diese betrifft einen abgeschlossenen Katalog schwerer Delikte, zum Beispiel Mord, Raub, schwere Körperverletzung und bestimmte gemeingefährliche Straftaten. Die Trunkenheit im Verkehr oder der fahrlässige gefährliche Eingriff in den Straßenverkehr finden sich dort nicht, ganz abgesehen davon, dass die Meldung an die Straßenverkehrsbehörde nicht geeignet wäre, ein unmittelbar bevorstehendes Delikt zu verhindern. Wenn § 138 StGB einschlägig ist, trifft er übrigens nicht nur Ärztinnen und Ärzte, sondern uns alle. Wir alle sind verpflichtet, daran mitzuwirken, bestimmte bevorstehende, schwere Straftaten zu verhindern. Wer diese Pflicht verletzt, kann mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden. Die Vorschrift ist folglich kein Sonderrecht der Ärzteschaft, betrifft aber auch sie: Etwa dann, wenn der Patient sich telefonisch meldet und ankündigt, sich wegen seiner schweren Depression das Leben nehmen zu wollen und seine Familie mit in den Tod zu reißen. In diesem Fall bestünde – völlig zu Recht – die Pflicht, dies als Arzt umgehend der Polizei zu melden.

Die Regelfälle sind jedoch andere und ähneln eher dem Drogenkonsumenten von weiter oben. Hier, meine sehr verehrten Damen und Herren, gibt es keine Meldepflicht, sondern allenfalls Ausnahmen von der Schweigepflicht in Gestalt von Rechtfertigungsgründen. Wer wegen einer Aussage oder Mitteilung straffrei bleibt, hat jedoch noch lange keine Pflicht, sein Wissen zu offenbaren.

Wie sieht es also mit weiterreichenden Meldepflichten aus? Nach geltendem Recht gibt es sie nicht. Was uns zur Frage führt, ob es Anlass gibt, hieran etwas zu ändern. Wer den ausschließlichen Fokus auf die Verkehrssicherheit und eine weitreichende Informationsbeschaffung durch die Fahrerlaubnisbehörden legt, wird die Frage bejahen. Doch wäre dieser gravierende Eingriff in die allgemeinen Persönlichkeitsrechte von Patienten gerechtfertigt? Bereits hier sehe ich Probleme: Die Kenntnisse der Ärzteschaft beziehen sich schließlich auf Sachverhalte, die dem intimsten Bereich der Lebensführung zuzuordnen sind. Der körperliche und geistige Gesundheitszustand, Diagnosen, Krankheitsverläufe, Aussagen zur Lebenserwartung, Therapieansätze und anderes mehr. Ich habe hier erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, genau wie bei Regelanfragen bei Gesundheitsämtern, wie sie der frühere Bundesinnenminister Seehofer im Bereich des Waffenrechts implementieren wollte.

Der Teufel steckt, wie so oft, in der täglichen Rechtsanwendung und -auslegung: Wo beginnt die Mitteilungspflicht, wo hat sie ihre Grenzen? Welche Rolle spielt die fachliche Bewertung eines Krankheitsbildes durch Ärztinnen und Ärzte? Sind sie verpflichtet, auch erste Vermutungen, eventuell sogar Verdachtsdiagnosen, zu äußern, die bei der Behörde Anlass zu Zweifeln an der Fahreignung begründen? Oder sind nur abschließende ärztliche Feststellungen, soweit es solche im Therapieverlauf gibt, zu melden? Wären Meldepflichten unter Bezugnahme auf die ICD-Liste der Krankheitsbilder zu konkretisieren? Müssten auch ältere Herrschaften damit rechnen, aufgrund eines auskunftsfreudigen Arztes, der Gesundheitszustand des Patienten lasse in

letzter Zeit zu wünschen übrig, unerfreuliche Post von der Straßenverkehrsbehörde zu erhalten?

Sehr geehrte Damen und Herren: Bedenken Sie die möglicher Weise verheerenden Auswirkungen auf die Arzt-Patienten-Beziehung. Besteht nicht die Gefahr, dass die Zahl unentdeckter und nicht therapierter schwerer Erkrankungen sogar ansteigt, wenn Patienten befürchten müssten, dass der Arzt Erkenntnisse zu »kritischen Erkrankungen« der Fahrerlaubnisbehörde meldet? Ich bin fest davon überzeugt, dass man die Dunkelziffern erhöhen und der Verkehrssicherheit hierdurch letztlich einen Bärendienst erweisen würde. Die Beziehung zwischen Arzt und Patient erfordert aus gutem Grund größtes Vertrauen. Wer hätte das noch, wenn die Straßenverkehrsbehörde alles auf dem Silbertablett serviert bekäme?

Ein weiterer Aspekt sollte beachtet werden: Die Garantenstellung. Wer als Ärztin oder Arzt verpflichtet ist, Erkrankungen, die sich auf die Fahreignung auswirken können, der Behörde zu melden, muss bei Verletzung dieser Pflicht denklogisch auch damit rechnen, zivilrechtlich in Haftung genommen oder gar bestraft zu werden. Denn es sind Fälle denkbar, in denen rechtskonformes Verhalten die eingetretene Gefahr oder Rechtsgutverletzung verhindert hätte. Spätestens hier sollten Ärztinnen und Ärzte beunruhigt sein – Meldepflichten ohne zivil- und strafrechtliche Konsequenzen wird es nämlich nicht geben.

Sehr geehrte Damen und Herren! Ich bin, wie ich hoffentlich in hinreichender Deutlichkeit herausarbeiten konnte, kein Freund weitergehender ärztlicher Meldepflichten, weil mich neben verfassungsrechtlichen Bedenken auch der Schutz der Arzt-Patienten-Beziehung und die Folgen ihrer Entwertung umtreiben. Ich denke, gerade im Zeitalter des Datenschutzes wäre die Einführung von Meldepflichten, über § 138 StGB hinaus, letztlich anachronistisch. Wir leben im Jahr 2023 und, salopp gesagt, nicht im Orwell´schen »1984«. Der bestmöglichen Gesundheitsversorgung täte eine Meldepflicht, so meine feste Überzeugung, nichts Gutes.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!

Fahrtenbuchauflage – Grundsätzliche Zulässigkeit und besondere Probleme

Prof. Dr. Johannes Hellermann,
Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft

I. Einleitung

Die Befugnis der Straßenverkehrsbehörde, gegenüber dem Halter die Führung eines Fahrtenbuchs anzuordnen, wenn mit seinem Kraftfahrzeug von einem nicht ermittelbaren Fahrer erhebliche Verkehrsverstöße begangen worden sind, beruht auf einer altbekannten straßenverkehrsrechtlichen Ermächtigung. Sie findet sich erstmals von 1930 bis 1934 und dann seit 1937.[1] Heute ist der auf § 6 StVG gestützte § 31a StVZO die einschlägige Rechtsgrundlage. Das dem Arbeitskreis gestellte Thema stellt diese Befugnis auf den Prüfstand, und zwar mit dem Fokus auf die Frage, ob die Bestimmung eine – rechtlich unzulässige oder jedenfalls rechtspolitisch verfehlte – Halterhaftung begründet. Dieser Frage möchte ich zunächst kurz grundsätzlich (II.) und dann mit Blick auf zwei aktuelle, konkrete Problemstellungen (III.) nachgehen.

II. Grundsätzliches zur »Halterhaftung durch die Hintertür«

1. Keine unmittelbare straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung

Grundsätzlich gilt zunächst, dass eine unmittelbare Inanspruchnahme des Halters wegen eines mit seinem KfZ begangenen straf- oder bußgeldbewehrten Verkehrsverstoßes im nationalen Recht unzulässig wäre. Die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat ist rechtsstaatlich nur zulässig, wenn die Schuld festgestellt

1 Zur – speziellen – Vorgeschichte vgl. Gehrmann, in: Berz/Burmann, Handbuch des Straßenverkehrsrechts (45. EL Juni 2022), 18.E. 1. Rn. 3.

ist;[2] zudem käme eine solche Ahndung des Halters mit dem ebenfalls grundrechtlich garantierten Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit[3] in Konflikt. Es kommt also – wenn überhaupt – eine Inanspruchnahme des Halters von vornherein nur »durch die Hintertür«, nämlich auf anderem Weg als durch straf- oder bußgeldrechtliche Sanktionierung in Betracht.

2. Präventiv-gefahrenabwehrrechtliche Funktion

§ 31a StVZO begründet gewiss keine unzulässige strafrechtsähnliche Sanktionierung. Darüber, welchen nicht repressiv-sanktionierenden Zweck die Fahrtenbuchauflage verfolgt, kann man allerdings wohl etwas intensiver und auch zweifelnder nachdenken, als die Rechtsprechung das im Allgemeinen tut.

Ihren Zweck darin zu sehen, dass künftige Feststellungen eines Fahrzeugführers nach einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften ohne Schwierigkeiten möglich sind,[4] reicht m.E. noch nicht, um sie als präventiv-gefahrenabwehrrechtliche, der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs dienende Vorschrift zu charakterisieren; Vorschriften zur Erleichterung der Identitätsfeststellung in künftigen Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren hat das Bundesverfassungsgericht in anderen Zusammenhängen als Strafverfolgungsvorsorge der Kompetenzmaterie des Strafverfahrensrechts zugewiesen.[5] Zwar läge auch damit § 31a StVZO in einer Rechtsetzungsmaterie des Bundes und käme nicht in Konflikt mit dem Verbot des Zwangs zur Selbstbelastung, er wäre aber nicht gestützt von seiner gefahrenabwehrrechtlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 6 StVG.

Dem entsprechend nehmen die Gerichte weiter an, dass die Fahrtenbuchauflage auch und vorrangig im Vorfeld die Begehung künftiger Verkehrsverstöße verhindern[6] sowie auch der Ermöglichung fahrerlaubnisrechtlicher Maßnahmen dienen[7] könne. Mit dieser Begründung ist die präventiv-gefahrenabwehrrechtliche Funktion der Fahrtenbuchauflage vielleicht nicht so glasklar, wie die Gerichte einschließlich des

2 Vgl. – mit Blick auf die Halterkostenhaftung gemäß § 25a StVG – BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (120): »Eine Verletzung des Schuldgrundsatzes, der die strafrechtliche oder strafrechtsähnliche Ahndung einer Tat von Rechtsstaats wegen verbietet, sofern keine Schuld vorliegt (vgl. BVerfGE 7, 305 (319); 9, 167 (169); 58, 159 (163)), ist nicht gegeben.«

3 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13. Jan. 1981 – 1 BvR 116/77, BVerfGE 56, 37 (43); Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (121); BVerfG, Beschl. v. 6. Sept. 2016 – 2 BvR 890/16, NJOZ 2016, 1879 Rn. 34 f.

4 BVerwG, Beschl. v. 23. Juni 1989 – 7 B 90/89, NJW 1989, 2704; Urt. v. 28. Mai 2015 – 3 C 13/14, Rn. 19 (juris); OVG Hamburg, Beschl. v. 28. Nov. 2017 – 4 Bf 24/17.Z, NJW 2018, 1032 Rn. 29; OVG Münster Beschl. v. 8. Aug. 2022 – 8 B 691/22, NJW 2022, 2703 Rn. 6.

5 BVerfG, Beschl. v. 14. Dez. 2000 – 2 BvR 1741/99, 276, 2061/00, BVerfGE 103, 21 (30 f.); Urt. v. 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (369 f.); Beschl. v. 18. Dez. 2018 – 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244 Rn. 68.

6 BVerwG, Urt. v. 28. Mai 2015 – 3 C 13/14, Rn. 19 (juris); OVG Hamburg, Beschl. v. 28. Nov. 2017 – 4 Bf 24/17.Z, NJW 2018, 1032 Rn. 31, jeweils m.w.N.

7 VGH BW, Beschl. v. 28. Mai. 2002 – 10 S 1408/01, NZV 2002, 431 (432).

Bundesverfassungsgerichts, das eine abweichende Annahme in ungewohnt deutlicher Diktion als abwegig bezeichnet hat,[8] letztlich m.E. aber doch zu bejahen.

3. Verfassungsmäßigkeit als präventiv-polizeiliche Vorschrift

Auch wenn die Fahrtenbuchauflage keine unzulässige Sanktion straf- oder ordnungsrechtlichen Charakters ist, stellt sie natürlich einen – von Betroffenen als sanktionsähnlich, u.U. sogar als belastender als eine allfällige Geldbuße empfundenen – Freiheitseingriff dar. Es kann danach nicht wunder nehmen, dass § 31a StVZO – auch über die grundlegenden, schon beiseitegeschobenen Einwände des Verstoßes gegen das Schuldprinzip und das Verbot des Selbstbelastungszwangs hinaus – immer wieder als mit höherrangigem Recht unvereinbar angegriffen worden ist.

a) Hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage

In Frage gestellt worden ist, ob § 31a StVZO von einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist. Zum Zeitpunkt der letzten (inhaltlichen) Änderung des § 31a StVZO kam als solche in Betracht § 6 Abs. 1 Nr. 3 lit. a StVG a.F., wonach Rechtsverordnungen über »die sonstigen zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen oder Plätzen, (…) erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, insbesondere über die Beschaffenheit, die Ausrüstung, die Prüfung und die Kennzeichnung der Fahrzeuge« erlassen werden durften. Dass diese gesetzliche Ermächtigungsgrundlage den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt und dass sie auch die Regelung der Fahrtenbuchauflage erfasst, ist höchstgerichtlich überzeugend, die Fahrtenbuchauflage insoweit als Ergänzung der Kennzeichnungspflicht verstehend bestätigt worden.[9] Bestimmtheitsbedenken ergeben sich auch nicht mit Blick auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003[10], der als bei der letzten (bloß redaktionell bedeutsamen) Änderung des § 31a StVZO im Jahr 2012[11] einschlägige Ermächtigungsgrundlage angesehen wird.[12]

b) Verhältnismäßigkeit

Im Vordergrund haben Einwände gegen die Verhältnismäßigkeit der Norm und ihrer Anwendung gestanden.

---

8 BVerfG, Beschl. v. 7. Dez. 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568.

9 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Dez. 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568; BVerwG, Urt. vom 23. April 1971 – VII C 66.70, Rn. 11 f. (juris).

10 BGBl. I S. 310, 919.

11 Art. 1 Verordnung zum Neuerlass der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung v. 26. April 2012 (BGBl. I S. 679).

12 VG Mainz, Beschl. v. 26.03.2019 – 3 L 138/19.MZ, BeckRS 2019, 4900 Rn. 17; Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, § 31a StVZO Rn. 13. A.A. Engelmann, Die Verordnungsermächtigung der Fahrtenbuchauflage nach § 31a StVZO, SVR 2019, 206 (207), der § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG a.F. für einschlägig hält.

Insoweit sieht das Bundesverfassungsgericht die tiefere Rechtfertigung für die Inanspruchnahme des Halters darin, dass demjenigen, der »selbst die Freiheit des Straßenverkehrs in Anspruch nimmt und seine Sicherheit gewährleistet wissen will, … in den Grenzen der Grundrechte und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch Mitwirkungspflichten auferlegt werden (können), die gerade der Gewährleistung dieser Freiheit und Sicherheit für alle zu dienen bestimmt und geeignet sind.«[13] Hieraus rechtfertigt sich die Kennzeichnungspflicht, und die Fahrtenbuchauflage wird auch in materiellrechtlicher Hinsicht als deren Ergänzung oder Verlängerung verstanden;[14] nach Kennzeichenanzeigen sollen – so das Bundesverfassungsgericht – angesichts der dem Halter zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, sich in Ermittlungsverfahren nicht oder in bestimmter Weise zu äußern, am Ende nicht nur Gutwillige oder Unerfahrene Verfolgung befürchten müssen.[15]

Dabei hat die Rechtsprechung nötige, m.E. aber auch zureichende Einschränkungen mit Blick auf die Wahrung der verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeit entwickelt. Knapp zusammengefasst: Einmalige unwesentliche Verkehrsverstöße reichen nicht zu; wiederholte gleichartige Verstöße können, auch wenn der einzelne Verstoß unbedeutend ist, ausnahmsweise zureichen; ein auch einmaliger erheblicher Verstoß, d.h. nach gefestigter Rechtsprechung namentlich ein im Fahreignungsregister mit mindestens einem Punkt bedachter Verstoß soll den – dann im Ermessen stehenden – Erlass einer Fahrtenbuchauflage rechtfertigen können.[16]

c) Zwischenfazit: Verfassungsmäßigkeit des § 31a StVZO

Insgesamt gibt es keine durchschlagenden Gründe, die Verfassungsmäßigkeit des § 31a StVZO, die vom Bundesverfassungsgericht in einem frühen, knappen Beschluss aus dem Jahr 1981 und auch sonst von den Gerichten ganz einvernehmlich und eher umstandslos angenommen worden ist,[17] grundsätzlich zu bezweifeln.

13 BVerfG, Beschl. v. 7. Dez. 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568.

14 BVerfG, Beschl. v. 7. Dez. 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568; BVerwG, Beschl. v. 23. Juni 1989 – 7 B 90/89, NJW 1989, 2704.

15 BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (111 f.), dort zur Halterkostenhaftung, insoweit aber auf die Fahrtenbuchauflage übertragbar.

16 Vgl. zusammenfassend Dauer (Fn. 12), § 31a StVZO Rn. 18 ff.; Heß, in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, StVO § 23 Rn. 46, jeweils m.w.N.

17 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Dez. 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568; BVerwG, Urt. v. 28. Febr. 1964 – VII C 91.61, BVerwGE 18, 107; Beschl. v. 20. Juli 1983 – 7 B 96/82, Rn. 23 (juris); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15. Nov. 2016 – OVG 1 N 31/15, NJW 2017, 501 Rn. 7; OVG Hamburg, Beschl. v. 28. Nov. 2017 – 4 Bf 24/17.Z, NJW 2018, 1032 Rn. 29 ff.

III. Aktuelle Probleme der Ausgestaltung der Fahrtenbuchauflage

Es bleiben zwei spezielle Aspekte, die ich zum Anlass zu näherer Erörterung nehmen möchte. Sie werfen die Frage auf, ob die Ermächtigung zur Fahrtenbuchauflage in einer Hinsicht zu weitreichend, in anderer Hinsicht aber vielleicht auch nicht weitreichend genug gefasst ist bzw. angewandt wird.

1. Die Neubewertung insbesondere von Park- und Halteverstößen als erhebliche Verstöße

Anlass zu der Frage, ob die Regelung der Fahrtenbuchauflage zu weitreichend ist, geben jüngste Änderungen der Bußgeldkatalog- und der Fahrerlaubnis-Verordnung.[18] Sie haben nunmehr insbesondere den Radverkehr beeinträchtigende Parkverstöße schärfer sanktioniert, in Qualifikationstatbeständen mit der Folge der Eintragung eines Punktes im Fahreignungsregister (Nr. 3.2.7, 3.2.7a, 3.3.7b, 3.2.7c, 3.2.7d Anlage 13 zu § 40 FEV), womit nach der etablierten Linie der Rechtsprechung regelmäßig die Möglichkeit der Verhängung einer Fahrtenbuchauflage eröffnet ist.

Es ist von einzelnen Stimmen angenommen worden, vor dem Hintergrund dieser geänderten Rechtslage könne die bisherige Rechtsprechungslinie nicht aufrechterhalten werden. Eine schematische Orientierung der Befugnis zur Fahrtenbuchauflage an der Gewichtung des Verstoßes gemäß der Fahrerlaubnis-Verordnung sei nicht mehr sachgerecht. Bei Parkverstößen führe sie zu einem unangemessenen Verhältnis zwischen dem verkehrsgefährdenden Verstoß und der belastenden Fahrtenbuchführungspflicht und zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Bei unaufklärbaren Verstößen im ruhenden Verkehr müsse die Fahrtenbuchauflage – von beharrlichen Verstößen abgesehen – deshalb unterbleiben.[19] Das hier aufgeworfene Bedenken überzeugt nicht.[20] Auszugehen ist von der Neubewertung der Erheblichkeit und Gefährlichkeit bestimmter Verstöße insbesondere im ruhenden Verkehr durch den Bußgeldkatalog- und Fahrerlaubnis-Verordnungsgeber. Die von ihm beschlossene stärkere Sanktionierung bestimmter Verstöße muss gerechtfertigt sein. Ist sie das, erscheint mir aber nicht begründbar, warum im Bußgeldkatalog und im Fahreignungsregister als gleich gewichtig beurteilte Verstöße mit Blick auf die Fahrtenbuchauflage noch einmal eine neue, ggf. ungleiche Bewertung und in der Folge eine unterschiedliche Gewichtung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit erfahren können sollen. Auch insoweit gilt, dass die Behörde bei der Beurteilung im Rahmen von § 31a StVZO auf die Bewertungen abstellen kann, die sich den einschlägigen

18 Vgl. Art. 3, 4 Nr. 2 lit. e Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften v. 20. April 2020 (BGBl. I S. 814); Art. 1 Erste Verordnung zur Änderung der Bußgeldkatalog-Verordnung v. 13. Okt. 2021 (BGBl. I S. 4688).

19 Kabus, Fahrtenbuchauflage bei Verstößen im ruhenden Verkehr: Gilt die alte Formel noch?, DAR 2022, 172.

20 Vgl. auch Koehl, Fahrtenbuchauflage – Halterhaftung durch die Hintertür?, DAR 2023, 53 (54).

Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften sowie den Einordnungen im Fahreignungs-Bewertungssystem entnehmen lassen.[21]

Anstößig an den Neuregelungen des Bußgeldkatalogs und des Fahreignungsregisters mit der Folge der Anwendbarkeit des § 31a StVZO scheint vor allem zu sein, dass sie die bis dahin bestehende Abgrenzung zwischen Verstößen im ruhenden und im fließenden Verkehr aufbrechen. Bei Verstößen im ruhenden Verkehr war bis dahin die Inanspruchnahme des Halters bei Nichtermittelbarkeit des verantwortlichen Fahrers auf die Haftung für die Verfahrenskosten nach § 25a StVG begrenzt. Die Neuregelungen führen nun in der Tat dazu, dass diese Abgrenzung durchbrochen wird, die Fahrtenbuchauflage auch auf den Bereich des ruhenden Verkehrs ausgreift und es zu einer Überlappung der Anwendungsbereiche von Fahrtenbuchauflage und Halterkostenhaftung kommt, einschließlich der Möglichkeit auch einer kumulativen Anwendung beider Regelungen auf einen Halter. Auch das erscheint freilich unbedenklich. Beide Regelungen verfolgen unterschiedliche Regelungszwecke und sind im Hinblick auf diese jeweils gerechtfertigt. Die Halterkostenhaftung ist verfassungsrechtlich gebilligt worden, weil auch sie keine unzulässige Ahndung eines rechtswidrigen Verhaltens oder eine dem gleichkommende Sanktion darstellt,[22] sondern eine auf das Veranlasserprinzip gestützte Kostenanlastung. Die Beschränkung auf Verkehrsverstöße im ruhenden Verkehr wird wegen der dort besonders schwierigen Ermittlung des verantwortlichen Fahrers für gerechtfertigt gehalten.[23] Dass hier abweichend von dem allgemeinen Grundsatz, wonach Verfahrenskosten dem für die Tat Verantwortlichen auferlegt werden, der Halter belastet wird, sieht das Bundesverfassungsgericht dadurch gerechtfertigt, dass weitergehende Ermittlungen im Bereich dieser massenhaft begangenen Ordnungswidrigkeiten mit durchweg sehr geringem Unrechtsgehalt regelmäßig nicht in Betracht kämen.[24] Schon wegen der nach wie vor geringen Höhe der Kostenanlastung nach § 25a StVG ist auch nicht erkennbar, dass die kumulative Belastung an Grenzen der Verhältnismäßigkeit, namentlich der Zumutbarkeit stieße. Die Verschärfung der Ordnungswidrigkeitensanktionen im ruhenden Verkehr mit der Folge der Überlappung der Anwendungsbereiche von Fahrtenbuchauflage und Halterkostenhaftung erscheint wenn überhaupt, dann weniger mit Blick auf die Fahrtenbuchauflage als vielmehr – was hier nicht zu vertiefen

21 Vgl. BVerwG, Urt. v. 28. Mai 2015 – 3 C 13/14, Rn. 21 (juris); OVG NRW, Beschl. v. 13. Jan. 2016 – 8 A 1030/15, NJW 2016, 968 Rn. 7; Dauer (Fn. 12), § 31a StVZO Rn. 19 m.w.N.

22 BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (120 f.).

23 BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (119).

24 BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (118).

ist – mit Blick auf die Halterkostenhaftung rechtlich bedenklich, die gerade mit Blick auf geringfügige Verstöße als gerechtfertigt gesehen worden.[25]

2. Uneinheitlichkeit der Anwendung/Ermessensausübung

Ein zweiter Gesichtspunkt, der Anlass zu einer kritischen Betrachtung des § 31a StVZO gibt, liegt darin, dass von der Bestimmung des § 31a StVZO offenbar eher geringer,[26] vor allem wohl auch regional unterschiedlicher Gebrauch gemacht wird; zwar liegen insoweit keine belastbaren statistischen Angaben vor, doch nehmen sachkundige Beobachter erhebliche regionale Unterschiede in der Anwendung, d.h. namentlich in der Ermessensausübung wahr.[27] Das wirft die Frage auf, ob die Regelung der Fahrtbuchauflage insoweit zu kurz greift.

Rechtlich, insbesondere verfassungsrechtlich wird man das nicht begründen können. Eine unzureichende Bestimmtheit der Norm, die man für ihre ungleiche Anwendung verantwortlich machen könnte, ist in der langen Zeit ihrer Anwendung durch die Gerichte niemals angenommen worden. Auch die in der Sache bestehende Ungleichheit in der Betroffenheit von KfZ-Haltern durch die Verhängung von Fahrtenbuchauflagen dürfte sich durch höherrangiges Recht, d.h. insbesondere durch den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG kaum einfangen lassen, denn der KfZ-Halter, dem rechtmäßig eine Fahrtenbuchführungspflicht auferlegt worden ist, wird sich in aller Regel nicht darauf berufen können, dass andere KfZ-Halter davon verschont geblieben sind.[28]

Das enthebt aber nicht der Aufgabe, über eine sachgerechte, rechtsstaatlich befriedigendere Ausgestaltung der Vorschrift, die eine gleichmäßigere Anwendung sicherstellt, nachzudenken. Anhaltspunkte dafür lassen sich möglicherweise den Leitlinien für eine zulässige Ermessensausübung abgewinnen, die die Rechtsprechung und das Schrifttum entwickelt haben. Hiervon ausgehend könnte eine sinnvolle Ergänzung darin liegen, die als Grundsatz beizubehaltende Ermessensbestimmung des § 31a Abs. 1 S. 1 StVZO um eine nachfolgende Soll-Vorschrift für bestimmte

---

25 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87, BVerfGE 80, 109 (118): »Die herkömmliche Kostenregelung wurde der typischen Ermittlungssituation bei Park- und Haltverstößen nicht mehr gerecht. Diese lassen sich im Regelfall nur durch eine Befragung des Halters aufklären. Weitergehende Ermittlungen kommen, von besonderen Ausnahmen abgesehen, im Bereich dieser massenhaft begangenen Ordnungswidrigkeiten mit durchweg sehr geringem Unrechtsgehalt nicht in Betracht. Sie würden die personellen und finanziellen Mittel der Behörden zu Lasten der Aufklärung schwererwiegender Verstöße in unvertretbarer Weise binden. Diese Umstände rechtfertigten es, eine subsidiäre Haftung des Halters für die Kosten des Verfahrens bei Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr vorzusehen.«.

26 Vgl. Dauer (Fn. 12), § 31a StVZO Rn. 9; Müller, Zur »Unechten Halterhaftung«, pvt POLIZEI VERKEHR + TECHNIK 2016/Heft 3, 4 (7); Kabus (Fn. 19), 173. Vgl. auch Gehrmann (Fn. 1), 18.E. 1. Rn. 5.

27 Dauer (Fn. 12), § 31a StVZO Rn. 9; Kabus (Fn. 19), 173.

28 Vgl. nur Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 218, zum Grundsatz »keine Gleichheit im Unrecht«.

Konstellationen besonders gravierender Verstöße zu ergänzen und insoweit ein sog. intendiertes Ermessen zu begründen. Zu erwägen wäre, ob eine solche Soll-Vorschrift an die – in der Praxis als Reaktion auf einen erheblichen Verkehrsverstoß durchaus übliche[29] und von Rechtsprechung jedenfalls unter den Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 S. 1 StVZO als zulässig anerkannte[30] – Androhung einer Fahrtenbuchauflage für den Fall der Begehung weiterer Verstöße innerhalb eines bestimmten nachfolgenden Zeitraums anknüpfen könnte. Erwägenswert wäre auch, eine Soll-Vorschrift für den Fall der Begehung mehrerer erheblicher Verstöße innerhalb eines begrenzten Zeitraums vorzusehen. Eine solche ergänzende Soll-Vorschrift könnte die zuständigen Behörden ein Stück weit von der Arbeitsbelastung und Rechtsunsicherheit, die die jetzige, in jedem Fall die Ausübung eines nicht weiter eingegrenzten Ermessens verlangende Fassung verursacht, entlasten und zu einer regional gleichmäßigeren Anwendung beitragen. Dabei bestehen keine Bedenken, dass sie in der Sache angemessen ausgestaltet werden könnte, indem sie für näher definierte tatbestandliche Konstellationen im Regelfall die Verhängung einer Fahrtenbuchauflage verlangen, zugleich aber auch unter diesen Voraussetzungen immer noch die Möglichkeit lassen würde, in atypischen Ausnahmefällen davon abzusehen.

IV. Zusammenfassung

§ 31a StVZO begründet keine unzulässige Halterhaftung durch die Hintertür. Der Vorschrift kommt – auch wenn die Fahrtenbuchauflage sozusagen als Ersatzsanktion zu Lasten des Halters wahrgenommen wird – kein unzulässiger strafrechtsähnlicher Sanktionscharakter zu. Vielmehr handelt es sich um eine grundsätzlich gerechtfertigte gefahrenabwehrrechtliche Inanspruchnahme des KfZ-Halters. Die Ausgestaltung der Norm ist – auch unter Berücksichtigung jüngerer einschlägiger Rechtsänderungen, die insbesondere auch gravierende Verstöße im ruhenden Verkehr als tatbestandliche Voraussetzung genügen lassen – am Maßstab höherrangigen Rechts nicht zu beanstanden. In der Sache nicht befriedigend ist der von der Vorschrift gelassene großzügige Ermessensspielraum, der zu einer sehr unterschiedlichen Inanspruchnahme des Instruments der Fahrtenbuchauflage führt. Ob und inwieweit Einschränkungen dieses weiten Ermessensspielraums, etwa durch Ergänzung der Norm um einengende Soll-Vorgaben, diesem Problem sachgerecht und wirksam abhelfen könnten, sollte unter Heranziehung der Erfahrungen aus unterschiedlichen praktischen Perspektiven erwogen werden.

29 Gehrmann (Fn. 1), 18.E. 1. Rn. 5.
30 Vgl. Dauer (Fn. 12), § 31a StVZO Rn. 86 ff.

Fahrtenbuchauflage im ruhenden Verkehr – Halterhaftung durch die Hintertür? – Vor welchen Problemen stehen Behörden – Eine Aufgabe der Vision Zero? Welche Form der Aufgabe eigentlich?

Wolfgang Juris,
Verw.-Wirt, Köln

Erlebnis Straßenbahn

Bei einer Straßenbahnfahrt wurde ich kurz vor der Anfrage zu diesem Verkehrsgerichtstag auf besondere Weise auf die Problematik »Verstöße im ruhenden Verkehr, hier Parken auf Radwegen« aufmerksam gemacht. Eine Radfahrerin, die zuvor konsequent die Anzeigen von Ampeln ignorierte, stand am Fahrbahnrand und fotografierte einen Transporter. Der stand halb auf der Fahrbahn und halb auf dem Radweg und war offensichtlich mit einer Auslieferung beschäftigt. Da ich keine Ahnung von meiner Teilnahme hier hatte, habe ich mich nicht bei der zuständigen Ordnungsbehörde erkundigt, ob es zu einer Anzeige gekommen ist. Nachher ist man immer schlauer.

Der Gesetzgeber hat durch eine Änderung der Bußgeldkatalog-Verordnung die Ahndung von Zuwiderhandlungen im ruhenden Verkehr bußgeldrechtlich in den Bereich gebracht, der es den Ordnungsbehörden ermöglicht, unter Beachtung der übrigen Bestimmungen auch Fahrtenbuchauflagen einzusetzen. Für dieses Referat ist also die wichtigste Voraussetzung das »Scheitern« des Bußgeldverfahrens wegen Nichtfeststellung des tatverantwortlichen Fahrzeugführers. Denn nur dann kommt die Anordnung zur Führung eines Fahrtenbuchs in Betracht.

Es geht zunächst um die Frage, ob der Gesetzgeber mit der Möglichkeit das Führen eines Fahrtenbuchs auch bei Verstößen im ruhenden Verkehr anzuordnen, auf Umwegen die Halterhaftung im Ordnungswidrigkeitenrecht eingeführt hat. Und es geht um die Frage, was für die Anordnung von Fahrtenbuchauflagen spricht und wie man mit ihr umgehen könnte oder müsste.

Die Halterhaftung im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts:

Gäbe es sie durchgängig im Ordnungswidrigkeitenrecht, würde nach den, letztlich in ihrem Umfang durch die Rechtsprechung vorgegebenen, erfolglosen

Ermittlungsbemühungen der Behörde trotzdem ein Bußgeldbescheid erlassen werden. Die Behörde bräuchte darin nur noch die Zuwiderhandlung und die Haltereigenschaft für das in Rede stehende Fahrzeug einwandfrei zu belegen und ein Bußgeld gemäß Bußgeldkatalog-Verordnung in angemessener Höhe festzusetzen. Der Fahrzeughalter hätte dann die aus dem Delikt resultierenden bußgeldrechtlichen Konsequenzen zu tragen. Eine gerichtliche Überprüfung des Bußgeldbescheides würde durch das zuständige Amtsgericht erfolgen und wäre auf die Feststellung der Zuwiderhandlung, der Haltereigenschaft und die Bußgeldhöhe beschränkt. Eine Überprüfungsmöglichkeit, ob es vielleicht doch einen Dritten gibt, der die Tat begangen hat, wäre nicht erforderlich. Eine Fahrtenbuchauflage käme nicht in Betracht. Auch wenn es Behörden geben soll, die trotz ermittelter Störer noch Fahrtenbuchauflagen anordnen.

Bislang noch nicht einmal angedacht ist, was mit dem Punkt geschehen würde, der nach der Neuregelung der Bußgeldkatalog-Verordnung bei einem geständigen Verantwortlichen unter Umständen auch für eine Zuwiderhandlung im ruhenden Verkehr im Fahreignungsregister eingetragen würde. Dies ist ein reales Problem, da die Zuwiderhandlung bezogen auf das Fahrzeug zwar ausreichend nachgewiesen werden kann, das, was mit dem Fahreignungsregister erreicht werden soll, sich aber auf die Eignung der Person als kraftfahrzeugführendem Verkehrsteilnehmer bezieht. Gäbe es die Halterhaftung oder würde sie eingeführt, müßte auch diese Frage bereits im Vorfeld geklärt worden sein oder noch werden. Bei einem Verzicht auf die Eintragung eines Punktes im Fahreignungsregister würden die für eine Ordnungswidrigkeit Verantwortlichen belohnt, die sich nicht erklären. Bliebe es bei der Eintragung bekämen sie die Fahrzeughalter mit allen folgenden fahrerlaubnisrechtlichen Konsequenzen auch für Taten, die sie überhaupt nicht begangen haben.

Für die Behörde wäre die Halterhaftung nahezu ideal. Die Bußgeldeinnahmen würden vermutlich erheblich in die Höhe gehen, da die Tatverantwortlichen sich weitestgehend geschützt fühlen würden. Ganz besonders wenn dann auch noch auf die Eintragung von Punkten verzichtet würde. Und die Belastung wäre für die Behörde kalkulierbarer.

Die Halterhaftung ergibt sich aber nicht aus den rechtlichen Vorgaben und der Sinn und Zweck eines Bußgeldverfahrens würde torpediert. Das Bußgeld dient zwar der Ahndung und soll eine Belastung für den Empfänger des Bußgeldbescheides darstellen, es geht jedoch vorrangig nicht um die Generierung von Einnahmen. Es soll auch keine Kostendeckung bei der Behörde erzielt werden. Der Gesetzgeber möchte die künftige Einhaltung der Verkehrsregeln im Straßenverkehr erreichen und nicht an der täterbezogenen Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten Desinteresse zeigen.

Um den Schritt zur Überprüfung der Krafteignung oder gar Entziehung der Fahrerlaubnis zu vermeiden, hat man in Deutschland für den Fahrerlaubnisinhaber gesetzliche Grundlagen geschaffen, durch die ihm immer wieder Hilfsangebote unterbreitet werden, sollte er allen Beteuerungen und Bemühungen zum Trotz dauerhaft Probleme mit der Einhaltung verkehrsrechtlicher Bestimmungen haben. Nur eine sehr konsequente Missachtung von Verkehrsregeln führt hierzulande zu weiteren behördlichen Maßnahmen als Bußgeldern und erhobenen Zeigefingern. Wenn,

dann sind sie fahrerlaubnisrechtlicher Natur. Langfristig führen diese Maßnahmen zur Überprüfung der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen oder der Entziehung der Fahrerlaubnis. **Vor welchen Problemen stehen die Behörden?**

Zur Erinnerung:
§ 31a (1) StvZO: Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann gegenüber einem Fahrzeughalter für ein oder mehrere auf ihn zugelassene oder künftig zuzulassende Fahrzeuge die Führung eines Fahrtenbuchs anordnen, wenn die Feststellung eines Fahrzeugführers nach einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften nicht möglich war. Die Verwaltungsbehörde kann ein oder mehrere Ersatzfahrzeuge bestimmen.

Die Anordnung einer Fahrtenbuchauflage:
Zu den niedrigschwelligen Angeboten, die gemacht werden, um den Verkehrsteilnehmer zu einem Gefahrenreduzierten Verhalten im Straßenverkehr zu führen, zählen der Verkehrsunterricht (nach § 48 StVO) und die Fahrtenbuchauflage. Ein Verkehrsunterricht, bei dem die Durchsetzung derart viele Probleme verursacht, dass er überwiegend nicht mehr »angeboten« wird. Niedrigschwellig ist die Fahrtenbuchauflage, weil sie für den Betroffenen zwar einen in einer mehr und mehr digitalisierten Welt geringfügigen und überschaubaren Aufwand bedeutet, jedoch keine erheblichen Kosten verursacht und keine weiteren direkten Konsequenzen nach sich zieht. Sie hat den Vorteil, dass sie irgendwann dazu führen wird, dass der Halter auf Einhaltung der wesentlichen Regeln drängen wird. Wobei es bei Firmen und Behörden zu einem großen Teil ohnehin bereits die Verpflichtung zur Führung eines Fahrtenbuches gibt. Zumindest, wenn es sich um Fahrzeuge handelt, die von wechselnden Personen geführt werden.

Bei der Anordnung zur Führung eines Fahrtenbuchs wurde zuvor das Bußgeldverfahren ohne tatsächliche Ahndung der konkreten Zuwiderhandlung beendet. Für die Behörde, die sich zur Anordnung eines Fahrtenbuchs entschließt, beginnt nun ein weiteres, vom Bußgeldverfahren völlig getrenntes Verwaltungsverfahren. Das Bußgeldverfahren bietet nur den Anlass und gibt der Behörde den Großteil der erforderlichen Informationen, die zur Anordnung notwendig sind. Sie muss die Anordnung so treffen, dass sie der Überprüfung durch ein Verwaltungsgericht standhält. Zur Anordnung gehört entsprechend, dass sie ausreichend begründet ist. Dazu muß die Zuwiderhandlung belegt werden, das erfolglose Verfahren zur Feststellung des Täters genügend umfangreich und nachvollziehbar sein. Es muß dargelegt werden, warum die behördlichen Maßnahmen ins Leere liefen, dass es insbesondere auf das Verhalten des Fahrzeughalters und nicht auf fehlerhaftes Verhalten der Behörde zurückzuführen ist. Abschließend muß durch das Ausüben von Ermessen begründet werden, warum die Anordnung zur Führung eines Fahrtenbuchs das Mittel ist, um künftige ins Leere laufende Ermittlungsverfahren zu verhindern. Die Ermessensausübung ist zwingend vorgeschrieben, da der Gesetzgeber in § 31a StVZO eine »Kann«-Vorschrift gewählt hat. »Die zuständige Behörde kann die Führung eines Fahrtenbuchs

anordnen, wenn die Feststellung eines Fahrzeugführers nach einer Zuwiderhandlung im Straßenverkehr nicht möglich war«.

In diesem Zusammenhang nicht ganz uninteressant ist der § 31 (2) StVZO als Grundlage für den § 31a StVZO: »Der Halter darf die Inbetriebnahme (eines Fahrzeugs) nicht anordnen oder zulassen, wenn ihm bekannt ist oder bekannt sein muss, dass der Führer nicht zur selbstständigen Leitung geeignet oder das Fahrzeug, der Zug, das Gespann, die Ladung oder die Besetzung nicht vorschriftsmäßig ist oder dass die Verkehrssicherheit des Fahrzeugs durch die Ladung oder die Besetzung leidet.«Durch diese Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass der Halter nicht nur für den Zustand des Fahrzeugs sondern auch für den Einsatz eines geeigneten Fahrers Sorge tragen muss.

Eine mögliche Konsequenz aus einer Missachtung dieser relativ unbekannten Vorschrift ist in § 31a StVZO geregelt. Hier wird dem Halter eine besondere Verantwortung übertragen, die aber wie bereits besprochen, eben nicht in der Umsetzung einer konsequenten Halterhaftung endet. Zunächst wird versucht, den Verursacher zu ermitteln. Allerdings mit sehr begrenzten Mitteln, die gerade bei Verstößen im ruhenden Verkehr schnell an ihre Grenzen stoßen.

Diskutiert werden soll im Arbeitskreis über die Konsequenzen aus einer Ordnungswidrigkeit, deren Begehung nicht in Frage steht. Über einen Fehler, den jemand mit einem definierten Fahrzeug begangen hat und dem er sich nicht stellen will. Er will die eigene Verantwortung und das Eingestehen der Schuld nicht zulassen. Dafür kann es verschiedene Gründe geben. So z.B. ein volles Konto im Fahreignungsregister oder ein leeres Konto bei seiner Bank oder Sparkasse. Es kann heutzutage auch eine Prinzipsache sein. Mancher gesteht niemandem, schon gar keiner Behörde, zu, über das eigene Verhalten im Straßenverkehr zu urteilen.

An dieser Stelle möchte ich auf eine nicht repräsentative telefonische Umfrage bei mehreren Ordnungsämtern zurückgreifen. Ich habe zunächst die Frage gestellt, ob sie nicht an meiner Stelle den Vortrag halten wollen. Und was es für Probleme mit den Fahrtenbuchauflagen gibt. Die Antworten waren eigentlich immer gleichlautend. Wir sehen für uns keinen Diskussionsbedarf. Die Anordnung von Fahrtenbuchauflagen im ruhenden Verkehr ist für uns derzeit noch kein Thema. Wir warten erstmal auf Rechtsprechung. Für das Fahrtenbuch ist nicht die Bußgeldstelle zuständig. Fahrtenbuchauflagen werden bei uns generell sehr zurückhaltend angeordnet.

Statistiken über die Anzahl angeordneter Fahrtenbuchauflagen sind mir nicht bekannt.

Aus zahlreichen folgenden Gesprächen habe ich entnommen, dass die Anordnung von Fahrtenbuchauflagen in der Realität je nach Region sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Warum solche Antworten? Weil die jeweils zuständigen Stellen üblicherweise unter chronischen Personalproblemen leiden. Nicht nur hinsichtlich der Anzahl an Mitarbeitern sondern auch bei der Frage, welche Qualifikationen die Mitarbeiter haben. Oder weil Personal für andere, im Moment wichtigere Aufgaben immer wieder abgezogen wird. Wenn die Personaldecke ohnehin sehr transparent ist, fällt schon die

fristgerechte Bearbeitung der »einfachen« Fälle schwer. Zeitdruck ist in vielen Behörden ein besonderer Stressfaktor. Und besonders die Fälle, in denen mehr Aufwand entsteht, weil Ermessen ausgeübt und das auch gut begründet sein will, führen zu höherem Puls bei den Kollegen. Es ist schließlich mit nachfolgenden Rechtsmittelverfahren zu rechnen und die kosten zusätzliche Zeit. Auch wenn man als Behörde den tatsächlichen Bedarf an einer ergänzenden Maßnahme sieht, in diesem Fall, der Anordnung zur Führung eines Fahrtenbuchs, kommt der Aufwand immer wieder als das Entscheidungskriterium hinzu. Und auch noch die Überwachung der Maßnahme. Alles Faktoren die Zeit kosten und Personal binden. Vor allem, wenn der Empfänger der Verfügung seine rechtlichen Möglichkeiten dann auch nutzt. Was aus meiner Sicht richtigerweise nicht nur zulässig, sondern auch im Einzelfall wünschenswert ist. Wünschenswert wäre aber auch, dass die Erfolgsaussichten für ein Verfahren vor Gericht im Vorfeld realistisch eingeschätzt würden und überwiegend solche Verfahren dort verhandelt würden, die auch Erfolgsaussichten haben oder eine besonders verzwickte (bislang rechtlich nicht oder unterschiedlich beschiedene) Situation geklärt werden soll. Dazu wäre ein Gespräch zwischen Kläger und Beklagter im Vorfeld das ein oder andere Mal sicher ausreichend. Leider gibt es dazu nicht überall und immer die Gelegenheit.

Die Urteile, die ich mir im Vorfeld angesehen habe, zeichneten sich durch zwei Merkmale aus. Entweder hat die Behörde vor Erlass der Fahrtenbuchauflage eindeutig nicht sauber gearbeitet, oder der Kläger hat vor Erlass der Fahrtenbuchauflage wirklich Anlass dazu gegeben, dass eine Fahrtenbuchauflage angeordnet wird. Von daher waren die Urteile durch die Bank zwar nachvollziehbar, aber auch nicht erforderlich. Zum ruhenden Verkehr und einer darauf folgenden Fahrtenbuchauflage ist mir nach wie vor kein Urteil bekannt.

Dadurch, dass wir bei der Fahrtenbuchauflage im Verwaltungsrecht angekommen sind, kommt je nach Zuständigkeitszuschnitt für manche Behördenmitarbeiter auch eine relativ fremde Gerichtsbarkeit ins Spiel. Ist man als Bußgeldstelle sonst mit seinen Fällen immer beim Amtsgericht, hat man es nun mit dem Verwaltungsgericht zu tun, bei dem derartige Fälle je nach Region auch nur selten vorkommen. Was wiederum verständlicherweise dazu führt, dass man beim VG eher auf die formalen Dinge achtet als auf das, was zum Verfahren geführt hat. Für die Behörde bedeutet es, dass vom Gericht ein besonderer Wert auf die saubere Ausübung des Ermessens gelegt werden wird. Andere Behörden bringen beim Wechsel vom Bußgeldverfahren zur möglichen Anordnung einer Fahrtenbuchauflage neue Akteure ins Spiel. Dort sind es dann zumeist Mitarbeiter der Zulassungs-Stelle des Straßenverkehrsamtes, die die Fahrtenbuchauflage praktisch nach Aufforderung durch die Bußgeldstelle anordnen sollen. Trotz des erklärten Wunsches der Bußgeldstelle muss aber erst eine erneute Prüfung des Falles mit einer abschließenden Ermessensentscheidung durchgeführt werden. Auch dies bedeutet wieder zusätzlichen Personalaufwand.

Eine Konsequenz aus all dem ist, dass die Behörde es sich gründlich überlegen wird, ob sie überhaupt den Aufwand einer Fahrtenbuchauflage angeht. Auch vor dem Hintergrund, dass die Fahrtenbuchauflage kontrolliert werden muß. Ansonsten

liefe sie schnell ins Leere und würde von den Betroffenen als lästiges Verfahren ohne weitere Bedeutung eingestuft. Ein weiteres Nachdenken erfordert die Tatsache, dass etliche der Kollegen aus den Straßenverkehrsämtern, die Anordnung von Fahrtenbuchauflagen praktisch als Nebentätigkeit durchführen.

Hinzu kommt, dass die ganzen Bußgeldverfahren ohnehin nicht so wirklich Freunde in den Kommunalverwaltungen finden. Sie lassen sich gerade im Verkehrsbereich vermeintlich so schlecht positiv darstellen. Das führt zu einem als stiefmütterlich zu bezeichnenden Umgang mit den Bußgeldbehörden und den Mitarbeitern, die Fahrtenbuchauflagen anordnen müssten. Es fehlt häufig an qualifiziertem Personal und an qualifizierten Stellen im Stellenplan; immer wieder auch an der Möglichkeit an Fortbildungen teilzunehmen.

Eine Aufgabe der Vision Zero?

Handelt es sich bei dieser niederschwelligen Anordnung um eine Aufgabe, die die Vision Zero durchzusetzen hilft? Würde ein Verzicht auf Fahrtenbuchauflagen einer Aufgabe der Vision Zero gleichkommen? Selbst dem Verkehrsgerichtstag, als einer Instanz, die sich das Ziel der Vision Zero auf die Fahnen geschrieben hat, ist anzumerken, dass es in den Arbeitskreisen immer mehr darum geht, den Bürger vor den Behörden oder den Gerichten zu schützen. Es wird immer stärker Wert darauf gelegt, dass der Einzelne zu seinem Recht kommt. Verkehrsrecht ist aber etwas, das überwiegend den Schutz und die Sicherheit der Allgemeinheit im Straßenverkehr voranbringen soll. Der Einzelne wird nicht unangemessen in seinen Rechten beschränkt, wenn von ihm verlangt wird, dass er sich an die für alle geltenden Regeln hält. Er wird insbesondere nicht in seinen Rechten beschränkt, wenn von ihm verlangt wird, dass er auch die Verantwortung für sein Verhalten im Straßenverkehr übernimmt.

Nun kann man einwenden, dass regelwidriges Halten oder Parken ein häufiges, der mangelhaften Infrastruktur geschuldetes, ja geradezu unumgängliches und vor allem geringfügiges Vergehen, halt ein Allerweltsvergehen ist. Warum nun dafür die Androhung oder gar Anordnung einer Fahrtenbuchauflage? Auf den ersten Blick eine nachvollziehbare Ansicht. Aber nur aus Sicht der Kraftfahrzeugführer. Die von den Parkverstößen betroffenen Verkehrsteilnehmer werden die Sache anders sehen. Es sind die Fußgänger und Radfahrer, die wegen des Falschparkers ihren Weg in vielen Fällen auf der Fahrbahn fortsetzen müssen. Man nehme als Beispiel die Fußgänger und Radfahrer, die gezwungen sind mit dem Kinderwagen oder dem Anhänger, in dem sich ihre Kinder befinden, am Rande der Fahrbahn bzw. sogar auf der Fahrbahn ihren Weg fortzusetzen. In vielen Städten einfach ein Horrorszenario. Schon aus diesem Grund sind in der heutigen Zeit Parkverstöße in aller Regel keine Kavaliersdelikte mehr.

Ich habe anlässlich einer Schulung die eine Hälfte der Teilnehmer gefragt, wie sie es sähen, wenn sie als Betroffener wegen eines Delikts im ruhenden Verkehr mit einer möglichen Fahrtenbuchauflage konfrontiert würden. Die andere Hälfte habe ich gebeten, die gleiche Frage aus Sicht der anderen Verkehrsteilnehmer, der Fußgänger und der Radfahrer zu betrachten. Nun, die eine Hälfte sprach sich spontan für die

Anordnung von Fahrtenbuchauflagen aus, die andere Hälfte war dagegen. Sie ahnen, welche Hälfte sich für welche Sichtweise aussprach. Nach einer kurzen gemeinsamen Diskussion war man überwiegend der Auffassung, dass eine Fahrtenbuchauflage durchaus eine wirksame Maßnahme sein könnte. Wenn sie auch durchgesetzt wird.

Für mich ergeben sich mehrere Forderungen. Einmal muß eine Stärkung der Behörden erfolgen, damit die Fahrtenbuchauflage als Möglichkeit der Einflussnahme auf das Verhalten im Straßenverkehr ausreichend genutzt werden kann. Zum zweiten muss dem Bürger verdeutlicht werden, dass Maßnahmen wie die Fahrtenbuchauflage keine Strafmaßnahmen sind. Die Fahrtenbuchauflage sollte zudem ihren Platz in der StVZO verlieren. Das ist ein Relikt aus der Zeit, als das Fahrerlaubnisrecht ebenfalls in der StVZO seinen Platz hatte. Würde sie im Fahrerlaubnisrecht verankert, wären auch die Zuständigkeiten klarer geregelt. Dort könnte man bei der Gelegenheit vielleicht auch den Verkehrsunterricht ansiedeln und mit Leben füllen.

Insgesamt müssen sich alle Beteiligten an diesen Verfahren, vom Verkehrssünder über die Behörde und den Rechtsanwalt bis zum Gericht ihrer Verantwortung für die Verkehrssicherheit aller am Straßenverkehr teilnehmenden bewusster werden. Der Anteil nicht bzw. nur schwach motorisierter und geschützter Verkehrsteilnehmer wird in den nächsten Jahren stark zunehmen. Darauf müssen sich alle Beteiligten einstellen. Insbesondere die, die auf die Nutzung ihrer Kraftfahrzeuge angewiesen sind und daher ihren Platz im Straßenverkehr erhalten möchten und müssen. Jeder ist für sein Tun und Handeln im Straßenverkehr selbst verantwortlich und sollte bereit und verpflichtet sein, die daraus entstehende Verantwortung auch zu übernehmen. Das gilt aber genauso für die »schwachen« Verkehrsteilnehmer, die sich nicht nur ihrer Rechte, sondern auch ihrer Pflichten im Straßenverkehr bewusster werden müssen.

Fahrtenbuchauflage – Halterhaftung durch die Hintertür?

Michael Proca,
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verkehrsrecht, Fachanwalt für Strafrecht, Rechtsanwälte Jansen Rossbach PartmbB, Neuwied

In diesem Arbeitskreis steht die Auferlegung einer Fahrtenbuchauflage gemäß § 31 StVZO durch die Verwaltungsbehörde im Mittelpunkt der Diskussion vor dem Hintergrund, dass gerade in der jüngeren Vergangenheit durch die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte das Handeln der Behörden bestätigt wird und der Fahrzeughalter bei Verkehrsverstößen, die einer bußgeld- oder strafrechtlichen Ahnung nicht zugeführt werden konnten, da der Fahrer nicht zu ermitteln war, verpflichtet wird, ein Fahrtenbuch zu führen.

Verwiesen sei an dieser Stelle u. a. auf die Entscheidungen des OVG Münster, Beschluss vom 08.08.2022, Aktenzeichen 8 B 691/22 sowie eine weitere Entscheidung des OVG Münster, Beschluss vom 15.08.2022, Aktenzeichen 8 E 561/22 sowie zum Beispiel auch den Beschluss des OVG Saarlouis vom 24.08.2022, Aktenzeichen 1 B 67/22.

Die vorgenannten Entscheidungen stützen jeweils die durch die Verwaltungsbehörde ergriffene Maßnahme, dem Fahrzeughalter nach der Einstellung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens die Pflicht aufzuerlegen, für die Zukunft ein Fahrtenbuch zu führen. In das Fahrtenbuch ist der jeweilige Fahrzeugführer (Fahrer/Fahrerin) einzutragen. Die Verwaltungsgerichte begründen diese Auffassung damit, dass die Auferlegung eines Fahrtenbuches die **geeignete Maßnahme sei, zukünftige Gefahren, die die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs gefährden, zu vermeiden.** Die Maßnahme diene der Gefahrenabwehr. Ziel sei es, die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs zu gewährleisten, indem Verantwortliche für Verkehrsverstöße zügiger ermittelt werden können.

Im Zentrum stehe der Schutz der Allgemeinheit auch vor künftigen Taten. Der weitüberwiegende Teil der Gerichte ist der Auffassung, dass auch bei einem bestehenden Auskunfts- oder Zeugnisverweigerungsrecht die Anordnung einer Fahrtenbuchauflage zulässig ist. Es gäbe kein »doppeltes Recht« des Fahrzeughalters, nach einem Verkehrsverstoß einerseits im Bußgeldverfahren die Aussage [oder das Zeugnis] zu verweigern und zugleich trotz fehlender Mitwirkung bei der Feststellung des Fahrzeugführers auch von einer Fahrtenbuchauflage verschont zu bleiben – so unter

anderem auch das OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 02.02.2020, Aktenzeichen 3 M 16/20.

An dieser Stelle sind mehrere Fragen – bewusst provokant – zu diskutieren.

Zunächst die Frage, ob die Maßnahme der Verwaltungsbehörde dazu geeignet ist, ihr Ziel zu erreichen. Oder liegt hier gegebenenfalls ein Denkfehler im System vor? Gefahrenabwehr soll stets dazu dienen, den Eintritt eines Schadens im Vorfeld zu vermeiden. Vorliegend sollen die Gefahren und Risiken, die entstehen, wenn ein Kraftfahrzeug im Straßenverkehr zum Beispiel zu schnell bewegt wird dadurch vermieden werden, dass der Fahrzeughalter aufschreibt, wer mit dem Fahrzeug gefahren ist. Kann dadurch die zuvor beschriebene »Gefahr« verhindert werden? Hindert es den Fahrzeugführer, zu schnell zu fahren, wenn er weiß, oder auch nicht weiß, dass der Fahrzeughalter ihn als betroffenen Fahrer in das Fahrtenbuch einträgt? Kann der Fahrzeughalter immer nachvollziehen, wer der tatsächliche Fahrer seines Fahrzeuges ist? Sind nicht auch viele lebensnahe Situationen denkbar, in denen durch alltägliches Handeln ein Kraftfahrzeug von einem Fahrer an einen anderen Fahrer übergeben wird, ohne dass der Halter dies weiß bzw. wissen kann?

Überlässt der Fahrzeughalter (Vater) z. B. das Fahrzeug seiner Tochter und die wiederum lässt dann später ihren Verlobten ans Steuer und dieser begeht eine Verkehrsordnungswidrigkeit in Form einer Geschwindigkeitsüberschreitung so wäre der Fahrzeughalter zunächst in der Pflicht, seine Tochter als verantwortliche Fahrzeugführerin in das Fahrtenbuch einzutragen, als er ihr das Fahrzeug überlassen hat. Diese ist jedoch nicht gefahren. Sie hat die Ordnungswidrigkeit nicht begangen, Täter war ein anderer. Wer ist zu sanktionieren?

In der Praxis könnte Gefahrenabwehr, wenn überhaupt nur dadurch ermöglicht werden, dass der Fahrzeughalter bei Überlassung des Fahrzeuges den jeweiligen Fahrer ausdrücklich dazu anhält, sich gesetzeskonform zu verhalten, keine Verkehrsverstöße zu begehen und ihn darüber hinaus auch darauf hinweist, dass er für dieses Kraftfahrzeug ein Fahrtenbuch führt und den jeweiligen Fahrer bzw. die jeweilige Fahrerin hier in das Fahrtenbuch eintragen muss und eintragen wird.

Ob dadurch jedoch verhindert werden kann, dass später bei der Nutzung des Kraftfahrzeuges Verkehrsverstöße begangen werden oder nicht betrachtet der Verfasser als ausgesprochen zweifelhaft. Viel eher mutet die Fahrtenbuchauflage als Vorbereitungsmaßnahme zur Strafverfolgung an, die dann jedoch den auch verfassungsrechtlich geschützten Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrechten entgegenläuft. Die Fahrtenbuchauflage ist dann – auch wiederum provokant ausgedrückt – eine Form der Vorratsdatenspeicherung bei der den Strafverfolgungsbehörden der jeweilige Täter, nämlich der Fahrer oder die Fahrerin zum Tatzeitpunkt, durch den Fahrzeughalter benannt und quasi auf dem Silbertablett präsentiert wird.

Das Fahrtenbuch hindert nicht die Vermeidung von Verkehrsverstößen, sie ermöglicht in erster Linie die Sanktionierung (Strafverfolgung!) bereits begangener Verkehrsverstöße!

An dieser Stelle sei auch auf besondere Konstellationen der Fahrzeughaltereigenschaft hingewiesen, die erkennen lassen, wie der Halter in eine Pflichtenposition

gebracht werden kann, die im Rahmen späterer Strafverfolgung zu fehlerhaften Belastungen und Anschuldigungen führen kann. Zu denken ist hierbei an die Konstellation von Firmenfahrzeugen, die auch privat genutzt werden dürfen, Car-Sharing-Anbietern oder ganz klassisch, auch die Autovermietung, die als Fahrzeughalter einen Mieter benennen kann, der das Fahrzeug angemietet hat, der jedoch nicht zwingend der tatsächliche Fahrer gewesen sein muss.

Das Unternehmen, dass seinem Außendienstmitarbeiter ein Fahrzeug zur dienstlichen und privaten Nutzung überlässt, wird die Pflicht, das Fahrtenbuch führen zu müssen, versuchen, auf den jeweiligen Mitarbeiter »abzuwälzen«, also ihm arbeitsrechtlich, durch entsprechende Nutzungs- und Überlassungsvereinbarung zu übertragen. Der jeweilige Mitarbeiter soll dann für den Fahrzeughalter das Fahrtenbuch führen. Soll er dann auch verpflichtet sein, wenn zum Beispiel seine Ehefrau mit dem Fahrzeug gefahren ist, diese wiederum zu benennen? Gelangt man so in die Situation, um die Fahrtenbuchauflage pflicht- und wahrheitsgemäß zu erfüllen, quasi für den Arbeitgeber die Ehefrau an als Täterin einer Verkehrsordnungswidrigkeit zu benennen? Riskiert dieser Außendienstmitarbeiter möglicherweise arbeitsrechtliche Konsequenzen in Form einer Abmahnung, wenn er seine Ehefrau als Betroffene Fahrzeugführer nicht benennt?

Die Vielzahl der aufgeworfene Fragen macht bereits deutlich, dass die bestehenden Auskunfts- und Zeugnisverweigerungsrechte auch für den Fall eines auferlegten Fahrtenbuches nicht verloren gehen dürfen.

Die bereits derzeit bestehenden Möglichkeiten der Fahrerermittlungen im Rahmen von Strafverfolgung sind die zulässigen und ausreichenden Möglichkeiten des Rechtsstaats, begangene Taten (im Regel Fall Verkehrsordnungswidrigkeiten) zu ermitteln und dann, bei entsprechenden Tatnachweis zu sanktionieren.

Betrachtet man nun die Verschärfung der Bußgeldkatalog vor Ordnung im Hinblick auf Park- und Halteverbotsverstöße, dann wird ersichtlich, bei welch minimalen Verkehrsverstößen, die noch weit entfernt von einer Verkehrsstraftat sind, bereits eine besondere Form der Sanktionierung und Kontrolle des Fahrzeughalters entstehen kann, die für die Zukunft hinein weitere Ermittlungsverfahren auch zulasten des Fahrzeughalters selbst oder auch seiner Angehörigen ermöglichen kann.

Nach Auffassung des Verfassers müssen die bestehenden Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte, die eine Selbstbelastung und auch die Belastung des Personenkreises naher Angehöriger gewährleisten auch im Falle einer dem Fahrzeughalter von der Verwaltungsbehörde gemachten Fahrtenbuchauflage bestehen bleiben. Der Fahrzeughalter, der sein Fahrzeug an nahe Angehörige überlässt, darf nach Auffassung des Verfassers nicht dazu verpflichtet werden, den jeweiligen Fahrzeugführer, seinen Angehörigen, in das Fahrtenbuch namentlich einzutragen damit dann, für den Fall einer Verkehrsordnungswidrigkeit oder einer Verkehrsstraftat, die repressive Maßnahme der Strafverfolgung sofort den Täter kennt und die Strafverfolgung einleiten kann. Genau an dieser Stelle wird nämlich dann ersichtlich, dass die Fahrtenbuchauflage oft nicht geeignet ist, einen Verkehrsverstoß zu verhindern. Sie ermöglicht viel eher

die Strafverfolgung des Täters – nachdem der »neue« Verstoß bereits begangen worden ist.

Selbst bei schwersten Straftaten (Verbrechenstatbeständen!) gewährt der Gesetzgeber Angehörigen, den Schutz, den oder die Täter nicht belasten zu müssen, sondern zu schweigen, Falls eine Form der Verwandtschaft gegeben ist. Dieser immanente Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit wird mit einer Fahrtenbuchauflage schon zur Ahndung deutlich weniger schwerwiegender Taten unterlaufen. Die Fahrtenbuchauflage erscheint nach Auffassung des Verfassers nicht geeignet, die Begehung von Verkehrsverstößen zu verhindern, sondern sie ist die Grundlage vorbereitender Strafverfolgungsmaßnahmen.

Daher muss dem Fahrzeughalter die Möglichkeit eingeräumt sein, im Fahrtenbuch einen nahen Angehörigen nicht namentlich zu benennen, sondern bereits an dieser Stelle sein Zeugnis zu verweigern. Die Argumentation der Rechtsprechung, wie eingangs ausgeführt, dass dem Fahrzeughalter »kein doppeltes Recht« (so z. B. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 02.02.2020, Aktenzeichen 3 M 16/20) zustehe, Angaben zum Fahrzeugführer zu verweigern, ist ebenso nicht schlüssig. Es liegt kein doppeltes Recht des Fahrzeughalters vor, sondern es ist ein und dasselbe Recht, Auskunft und Zeugnis zu verweigern, wenn mit einer wahrheitsgemäßen Mitteilung nahe Angehörige belastet werden. Hier wird nicht doppeltes Recht ausgeübt, sondern es ist ein und dieselbe Befugnis die ungebrochen fortbestehen muss.

Just Culture in der Zivilluftfahrt – warum wir aus Fehlern lernen müssen

Sebastian Kloth,
Arbeitsgruppenleiter Accident Analysis and Preventio, Vereinigung Cockpit (Frankfurt a.M.)

Just Culture: Einordnung und Begriffsbestimmung

Das System Luftfahrt ist hochdynamisch, sicherheitskritisch und hochkomplex. Durch diesen Umstand ergeben sich Arbeitsfehler, was wir akzeptieren müssen. Wichtig dabei ist, Fehler frühzeitig zu erkennen und zu verstehen, wie es dazu kommen konnte. Welche Umstände haben dazu beigetragen und was kann man daraus lernen, um das Gesamtsystem zu verbessern? Durch diesen Ansatz können künftige Fehler vermieden werden, oder es kann entsprechend eingewirkt werden, um negative Folgen möglichst gering zu halten. Um eine solche positive, lernende Arbeitskultur zu etablieren, bedarf es einer Just Culture, im Deutschen »Redlichkeitskultur«. Diese Unternehmenskultur beinhaltet im Kern den gerechten (daher das englische Just, im Sinne von Justice, also Recht), Umgang mit Fehlern. Es muss ein vertrauensvolles Arbeitsumfeld geschaffen werden, in dem Mitarbeitende (Arbeits-)Fehler selbst anzeigen können, ohne disziplinarische oder gar strafrechtliche Konsequenzen fürchten zu müssen. Um auch dem freiheitlichen, gesellschaftlichen Anspruch zivilrechtlich genüge zu tun ist es unerlässlich eine freiwillige -oder Pflichtmeldung nur dann sanktionsbefreit zu handhaben, wenn der Fehler nicht grob-fahrlässig oder gar vorsätzlich passiert ist.

Durch wissenschaftliche Untersuchungen und Erfahrungen in der Flugunfalluntersuchung ist der Gesetzgeber dem Wunsch nach einer Just Culture nachgekommen. Für die deutsche Luftfahrt ist hierbei die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt maßgeblich.

In der EU 376 heißt es:

> *»Die Erfahrung hat gezeigt, dass Unfällen häufig sicherheitsbezogene Störungen und Mängel vorangehen, aus denen sich das Vorliegen von Sicherheitsgefahren ergibt. Sicherheitsinformationen sind daher eine wichtige Grundlage für die Aufdeckung potenzieller Sicherheitsgefahren.«*

Der Umgang mit Fehlern in der Zivilluftfahrt – Ein Beispiel

Alle deutschen Luftfahrtunternehmen haben in Verbindung mit dem Safety Management System ein Meldesystem einzuführen, welches das Melden von freiwilligen- oder Pflichtmeldungen beinhaltet. Die Vorgaben sind dabei eindeutig und beinhalten unter Anderem das Absehen von Bestrafung nach erfolgtem Melden. Die Wichtigkeit und das höhere Gut, die Sicherheit über Kenntnisnahme von Vorfällen zu verbessern ist branchenweit anerkannt. Unternehmen sind verantwortlich für die Einführung und das Etablieren dieser positiven Sicherheitskultur.

Nehmen wir zur Veranschaulichung als Beispiel einen internationalen Flug von Frankfurt in ein entferntes Zielgebiet. Flug VGT261 ist dabei geplant um 05:00 Uhr abzufliegen. Die Besatzung hat folglich um 03:30 Uhr Check-In und der Dienst wird nach deutscher Zeit gegen 16:30 Uhr im Ausland enden. Beim Abflug ist eine vorgeschriebene Abflugroute abzufliegen, bei der verschiedene maximale Geschwindigkeiten, Mindesthöhen und Maximalhöhen eingebaut sind. Die Auslastung des Fluges beträgt nur 60 %. Das Wetter ist schön mit guten Sichten und es herrscht ein ausgeprägtes Hochdruckgebiet.

Die Piloten starten in Richtung Westen und fliegen die vorgeschriebene Abflugroute. Das Luftfahrzeug hebt wie erwartet ab. Durch die vorgeschriebene maximale Geschwindigkeit und dem Startschub reagiert das Luftfahrzeug korrekt, in dem es die Flugzeugnase hochnimmt. Dadurch erhöht sich die Steigrate signifikant, was zu einem Durchschießen der maximalen, vorgegebenen Höhe führt. Die maximale Abweichung zum Erlaubten betrug 300 Fuß, knapp 100m. Dazu muss man wissen, dass im Luftraum mit 1000 Fuß Abstand gestaffelt wird. So kommt es in diesem Beispiel, dass ein anfliegendes Luftfahrzeug im Sinkflug eine TCAS Resolution Advisory bekommt, sodass diese Crew gezwungen war ein Ausweichmanöver zu fliegen. An dieser Stelle handelt es sich dann auch um eine Pflichtmeldung, da diese Situation eine gefährliche Annäherung darstellt. Beide Crews berichten den Vorfall und erläutern vollumfänglich, wie dieser Arbeitsfehler passieren konnte. Sie führen aus, an welcher Stelle sie zu spät gehandelt haben, welche Faktoren für ihre Entscheidungen beigetragen haben und geben sogar Empfehlungen, wie dieser Arbeitsfehler in Zukunft vermieden werden kann. Über die Ausführungen belasten sich die Crews selbst, tragen aber maßgeblich zum Verständnis und zum Erkennen von Risiken bei.

Die Berichte werden in beiden Luftfahrtunternehmen von der Safety Abteilung bearbeitet und es findet ein Austausch zwischen beiden Fluggesellschaften statt. Die aus dem Zwischenfall gelernten Aspekte können zukünftig beitragen, Risiken zu minimieren. Im Beispiel wäre durch die Selbstbelastung herausgekommen, dass die Crews kein adäquates Training bei restriktiven Abflugrouten, mit niedrigem Gewicht aber hoher Triebwerksleistung hatte. Die Crew war durch die Coronaphase nicht mehr routiniert im Arbeitsalltag und etwas eingerostet. Die Arbeitsbelastung durch die Vielzahl an Restriktionen lässt den Übergang von Hochdruck auf Standarddruck schnell untergehen. Der Punkt, den Druck umzustellen, wurde aber zwecks Angleichung auf Herstellerverfahren von der Steigflugcheckliste zuvor entfernt. Die technische Charakteristik zeigt, dass ein gewählter Modus für eine derartig gestaltete

Abflugroute nicht geeignet ist. Der Flug findet in einem Bereich statt, wo die Besatzung durch das arkadische Tief den Dienst beginnt und somit durch Müdigkeit in der Leistung beeinträchtigt ist. Die Erkenntnisse aus einem solchen Zwischenfall sind an dieser

Stelle noch längst nicht komplett aufgelistet. Es ist aber zu erkennen, dass Hintergründe deutlicher werden und auch Lösungsansätze sofort sichtbar werden.

Eine Selbstoffenbarung von Müdigkeit, zu spätes Wählen von einem Modus, beziehungsweise das manuelle Eingreifen, das verspätete Umstellen vom Druck in der Höhenanzeige und andere Informationen würden fehlen, wenn die Besatzung Angst vor Bestrafung hätte und dementsprechend nicht melden würde.

Meldesystem und Vertrauen fördern

An dieser Stelle könnte man zufrieden über das System sein und glauben, dass Piloten und andere am System Luftfahrt Beteiligte sich entsprechend der Just Culture selbst offenbaren. Dem ist aber nicht so. Denn ein Umstand sorgt für massive Unsicherheit. Und das ist unser Appell hier und heute: Welche juristische Sicherheit herrscht, wenn jemand Drittes den Vorfall meldet? Wie schaffen wir es, eine Just Culture im nationalen Recht anzusiedeln, um in hochkomplexen, dynamischen Systemen die Sicherheit zu erhöhen?

Wir sehen in der Praxis, dass Arbeitsfehler, ähnlich dem hier beschriebenen Fall, über die Tagesberichte der Fluglotsen beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) angezeigt werden, welches hierauf ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen den Kapitän einleitet. Durch Kollegengespräche sind als Konsequenz sofortige Einbrüche in der Bereitschaft sich selbst zu offenbaren zu erkennen. Hierbei sei noch einmal erwähnt: Vorsätzliches, oder Grob Fahrlässiges Verhalten ist im Sinne einer gerechten Kultur zu sanktionieren.

Es ist auch denkbar, dass ein Gast sich direkt bei einer Behörde beschwert, beziehungsweise sich erkundigt, ob beim Abflug alles in Ordnung gewesen sei und diesem nachgegangen wird. Wenn ein Staatsanwalt eine Anzeige gegen eine Flugbesatzung bekommt, wie wird hier vorgegangen? Eine TCAS RA wird in manchen Ländern als Gefährdung für Passagiere betrachtet, die bereits strafbar ist. Sind Kenntnisse über den notwendigen Einbezug einer Just Culture und der Abwägung zwischen dem Mehrwert für die Flugsicherheit und dem öffentlichen Interesse vorhanden? Gibt es, wie von der Eurocontrol initiiert, geschulte Experten, die Staatsanwälten und Richtern in Luftfahrtangelegenheiten zur Seite stehen können? Welchen Schutz können wir bei Unfällen erwarten?

Lässt sich im nationalen Recht verankern, dass eine Selbstbelastung von Beteiligten im Sinne einer Just Culture geschützt bleib? Sowohl hauptamtliche Staatsanwälte und Richter, die im Bereich Luftfahrt und Just Culture geschult sind, sowie sogenannte Prosecutor Experts, werden bereits im europäischen Ausland eingesetzt. Hier sei nur der Hinweis gegeben, wissend, dass wir im föderalen System besondere Herausforderungen haben.

Ich würde mich freuen, wenn wir uns diesen gemeinsam annehmen.

Für den Vortrag relevante Auszüge aus der EU Verordnung 376 (2014):

Und (9) »In verschiedenen Bereichen der Zivilluftfahrt tätiges oder anderweitig beteiligtes Personal erlangt Kenntnis von für die Unfallverhütung relevanten Vorkommnissen. Dieses Personal sollte daher Zugang zu Instrumenten haben, mit denen es diese melden kann, wobei gleichzeitig auch der Schutz dieses Personals gewährleistet werden sollte. Um das Personal zur Meldung zu ermutigen und um ihm die positiven Auswirkungen der Meldung von Ereignissen für die Flugsicherheit bewusster zu machen, sollte es regelmäßig über die Maßnahmen informiert werden, die im Rahmen von Systemen zur Erfassung der Meldung von Ereignissen getroffen werden.«

(33) … »Nationale Regelungen zur Informationsfreiheit sollten der notwendigen Vertraulichkeit dieser Informationen Rechnung tragen. Die erfassten Informationen sollten sachgerecht vor unerlaubter Verwendung oder Offenlegung geschützt werden. Sie sollten ausschließlich zum Zweck der Erhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit, nicht zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen genutzt werden.«

(34) Um sicherzustellen, dass die Angestellten und das Vertragspersonal Vertrauen in das Ereignismeldesystem der Organisation haben, sollten die aus den Ereignismeldungen gewonnenen Informationen angemessen geschützt und nicht für andere Zwecke als die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit verwendet werden. Die von den Organisationen in Anwendung dieser Verordnung festgelegten internen Regelungen über die Redlichkeitskultur (»Just Culture«) sollten insbesondere dazu beitragen, dass dieses Ziel erreicht wird.

Darüber hinaus könnte ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ziels darin bestehen, dass die Übermittlung personenbezogener Angaben oder von Informationen, die Rückschlüsse auf die Identität des Meldenden oder der in der Ereignismeldung genannten Personen zulassen, durch eine klare Trennung zwischen den Abteilungen, die Ereignismeldungen bearbeiten, und dem Rest der Organisation eingegrenzt wird.

(37) Eine »Redlichkeitskultur« sollte Einzelpersonen zur Meldung sicherheitsbezogener Informationen ermutigen. Dadurch sollten diese aber nicht von ihrer normalen Verantwortung entbunden werden. In diesem Zusammenhang sollten Angestellte und Vertragspersonal keine Nachteile auf der Grundlage der Informationen, die sie gemäß dieser Verordnung übermittelt haben, erfahren, soweit nicht Vorsatz oder eine Situation vorliegt, in der es zu einer offenkundigen, schwerwiegenden und ernsten Missachtung eines offensichtlichen Risikos gekommen ist und ein gravierender Mangel an beruflicher Verantwortung hinsichtlich der Wahrnehmung der unter den Umständen ersichtlich erforderlichen Sorgfalt vorliegt, wodurch eine Person oder Sache vorhersehbar geschädigt oder die Flugsicherheit ernsthaft gefährdet worden ist.

(38) Um die Meldung von Ereignissen zu fördern, erscheint es angemessen, nicht nur die Meldenden zu schützen, sondern auch Personen, die in den betreffenden Ereignismeldungen genannt sind. Dieser Schutz sollte diese Personen jedoch nicht von ihrer Meldepflicht nach dieser Verordnung entbinden. Insbesondere dann, wenn eine Person in einer Ereignismeldung genannt ist und selbst verpflichtet ist, das

betreffende Ereignis zu melden, dies aber absichtlich unterlässt, sollte diese Person ihren Schutz verlieren und nach dieser Verordnung belangt werden.

Anmerkung: Hier sehen wir eine Ansatzmöglichkeit, warum bei Anzeige Dritter, die Besatzungen aus dem Beispiel geschützt sein können. Der Fall könnte aber dennoch zum Mehrwert aller Beteiligten zwischen Fluggesellschaft und Behörde geklärt werden. (Ähnlich der bereits durchgeführten Arbeiten der BFU)

(39) Unbeschadet der geltenden nationalen Strafrechtsvorschriften und einer geordneten Rechtspflege ist es wichtig, die Grenze für den Schutz des Meldenden und anderer Personen, die in den Ereignismeldungen genannt sind, vor Nachteilen oder Strafverfolgung genau festzulegen.

Anmerkung: Wo ist dieser geforderte Schutz für die meldenden und genannten Personen zu finden? Ist die Grenze bereits ausreichend definiert?

(43) Einzelpersonen werden möglicherweise durch die Furcht vor Selbstbelastung und einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung davon abgehalten, Ereignisse zu melden. Die Ziele dieser Verordnung lassen sich ohne unzulässige Eingriffe in die Systeme der Rechtspflege der Mitgliedstaaten erreichen. Es sollte daher vorgeschrieben werden, dass nicht vorsätzliche oder versehentliche Verstöße gegen Rechtsvorschriften, von denen die Behörden der Mitgliedstaaten lediglich aufgrund einer Meldung gemäß dieser Verordnung Kenntnis erlangen, nicht Gegenstand von Disziplinar-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren sein dürfen, soweit in den anwendbaren strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten nichts anderes bestimmt ist. Allerdings sollte das Recht Dritter auf Einleitung zivilrechtlicher Verfahren von diesem Verbot ausgenommen sein und ausschließlich nationalem Recht unterliegen.

(44) Dennoch sollten die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Entwicklung eines durch »Redlichkeitskultur« geprägten Umfelds weiterhin die Option haben, das Verbot, in Verwaltungs- und Disziplinarverfahren die Ereignismeldungen als Beweismittel gegen die Meldenden zu verwenden, auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren auszuweiten.

(45) Außerdem sollte die Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Justizbehörden durch im Voraus getroffene Vereinbarungen zwischen diesen Behörden verstärkt und formalisiert werden, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen einschlägigen öffentlichen Interessen beachten und insbesondere den Zugang zu den und die Nutzung der in den nationalen Datenbanken enthaltenen Ereignismeldungen abdecken sollten.

Anmerkung: Hier könnte die Einführung von Prosecutor Experts und hauptverantwortlichen, geschulten Staatsanwälte und Richter für Luftfahrtangelegenheiten (oder gar allgemeinen, hochdynamischen, komplexen, sicherheitskritischen Branchen) etabliert werden.

Artikel 15, (2)Unbeschadet der Bestimmungen über den Schutz von Sicherheitsinformationen in den Artikeln 12, 14 und 15 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 werden die Informationen aus Ereignismeldungen nur für den Zweck verwendet, für den sie erfasst wurden. Die Mitgliedstaaten, die Agentur und die Organisationen stellen die Informationen über Ereignisse nicht a) für die Klärung von Schuld- und

Haftungsfragen oder b) für andere Zwecke als die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit zur Verfügung und verwenden sie auch nicht dafür.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre zuständigen Behörden, auf die in Artikel 6 Absatz 3 Bezug genommen wird, und ihre für die Rechtspflege zuständigen Behörden im Wege von im Voraus getroffenen Verwaltungsvereinbarungen zusammenarbeiten, die dazu dienen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege einerseits und der notwendigen kontinuierlichen Verfügbarkeit von Sicherheitsinformationen andererseits zu gewährleisten.

Besondere Highlights:

(7) Im Falle von Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren nach nationalem Recht werden die in Ereignismeldungen enthaltenen Informationen nicht gegen a) Meldende oder b) Personen, die in einer Ereignismeldung genannt sind, verwendet. Unterabsatz 1 gilt nicht in den in Absatz 10 genannten Fällen. Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes von Meldenden oder von Personen, die in einer Ereignismeldung genannt sind, aufrechterhalten oder erlassen und insbesondere diesen Schutz auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren ausweiten.

(8) Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften verabschieden oder aufrechterhalten, die für Meldende oder Personen, die in einer Ereignismeldung genannt sind, ein höheres Schutzniveau gewährleisten als die vorliegende Verordnung.

(9) Angestellte und Vertragspersonal, die Ereignisse gemäß den Artikeln 4 und 5 melden oder in Ereignismeldungen genannt sind, erfahren, außer in den in Absatz 10 genannten Fällen, aufgrund der vom Meldenden übermittelten Informationen keine Nachteile seitens ihres Arbeitgebers oder der Organisation, für die die Dienstleistungen erbracht werden.

(10) Der in den Absätzen 6, 7 und 9 vorgesehene Schutz gilt nicht a) bei Vorsatz und b) wenn es zu einer offenkundigen, schwerwiegenden und ernsten Missachtung eines offensichtlichen Risikos gekommen ist und ein gravierender Mangel an beruflicher Verantwortung hinsichtlich der Wahrnehmung der unter den Umständen ersichtlich erforderlichen Sorgfalt vorliegt, wodurch eine Person oder Sache vorhersehbar geschädigt oder die Flugsicherheit ernsthaft beeinträchtigt wird.

Just Culture im Flugbetrieb der Bundeswehr – ein Exkurs

Andreas Korb,
Brigadegeneral, General Flugsicherheit in der Bundeswehr,
Luftfahrtamt der Bundeswehr, Köln

Fehlerkultur im Flugbetrieb der Bundeswehr

Ein Fehler im Flugbetrieb hat häufig das Potenzial für katastrophale Konsequenzen. Dort, wo ein Absturz fast unweigerlich das Leben von Menschen kosten kann, ist daher besondere Umsicht von entscheidender Bedeutung. Dass dennoch immer wieder Fehler passieren, ist unvermeidbar. Aber aus diesen Fehlern zu lernen, ist unabdingbar und notwendiger Bestandteil präventiver und proaktiver Flugsicherheitsarbeit.

In der Luftfahrt bewegen wir uns im dreidimensionalen Raum, daher könne Fehler, egal welcher Art, im schlimmsten Fall Menschenleben kosten. Ein Flugunfall entsteht in der Regel häufig aus einer ganzen Reihe von Fehlern, einer Fehlerkette. Hier gilt es einzugreifen, Fehlerpotentiale schon im Vorfeld zu erkennen und die Kette zu unterbrechen, um den »*worst case*« zu vermeiden.

Ein Fehler liegt dann vor, wenn von einer vorgegebenen Norm, einem Standard, einer Regel oder einem definierten Ziel ohne Vorsatz, Absicht öder Böswilligkeit abgewichen wird, denn dann würden wir von einem Verstoß sprechen. In unserer Gesellschaft ist ein Fehler zumeist negativ besetzt, gilt also als Handlung, die es zu vermeiden gilt. Dabei können Fehler auch positiv betrachtet werden, wenn sie nicht kritisch oder katastrophal sind. Fehler können sozusagen als kostenlose Lehrstunde angesehen werden, weil sie uns zeigen, was falsch gemacht wurde oder werden kann. So können anschließend Gegenmaßnahmen getroffen werden, um Fehler nicht zu wiederholen oder ihre Auswirkungen abzumildern. Dazu müssen Fehler erkannt, analysiert und aus ihnen gelernt werden.

Dazu ist eine gute Fehlerkultur, eine »*just culture*« von immenser Bedeutung. In einer guten oder auch »gesunden« Fehlerkultur kann offen über Fehler gesprochen werden ohne Angst vor Repressalien und Sanktionen. Das bedeutet, Menschen trauen sich nicht nur, einen Fehler zuzugeben, sondern auch zum Wohle Anderer darüber zu berichten. Im Fall der Bundeswehr erfolgt dies idealerweise »vor der ganzen Truppe«, also beispielsweise im Staffel- oder Geschwaderrahmen. Im Einzelfall wird der Fehler eines Einzelnen so publik gemacht, z.B. durch die Abteilung General Flugsicherheit in der Bundeswehr, dass möglichst viele davon hören, lernen können und der gleiche Fehler nicht noch einmal passiert.

Dabei ist es Aufgabe des Führungspersonals, darauf zu achten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Chance, aus den Fehlern anderer zu lernen, auch erkennen und nutzen. Durch sogenanntes »Finger-*pointing*« würde nämlich der nächste, der einen Fehler macht, höchstwahrscheinlich davon abgehalten, seine gemachten Erfahrungen zu teilen. Es gilt also, eine Kultur des Vertrauens zu schaffen und nicht eine Kultur des Vertuschens. Die Frage nach dem »Warum« spielt in einer guten und damit konstruktiven Fehlerkultur die Hauptrolle, nicht die Frage nach dem »Wer«.

Im Jahr 2011 hat die Bundeswehr speziell hierfür das »Fehlermeldesystem Flugbetrieb« (heute »Freiwilliges Meldesystem Flugbetrieb«) etabliert. Ein System, in das jeder und jede am Flugbetrieb Beteiligte »seinen« beziehungsweise »ihren« Fehler melden kann. So eine Meldung kann auch anonym erfolgen, muss sie aber nicht.

Potenzielle Fehlerquellen können aber auch herausgearbeitet und identifiziert werden, bevor ein Flug überhaupt stattfindet. Im »Operational Risk Management«, das vor jedem Flug durchgeführt wird, erfolgt eine Risikobewertung und werden – wenn nötig – Maßnahmen zur Risikominderung getroffen. Im schlimmsten Fall kann die Bewertung aber auch lauten, von einem Flug ganz abzusehen. Das Personal muss sich also schon vor Flugantritt mit den möglichen Risiken auseinandersetzen.

Das, worum es bei dem Modell einer gesunden Fehlerkultur letztlich geht, ist aber vor allen Dingen Vertrauen. Denn der offene Umgang mit Fehlern schafft Vertrauen. Das geht am überzeugendsten mit der Methode »Führen durch Vorbild«. Auch Vorgesetzte können und sollten Fehler zugeben, ohne zu glauben, dass sie sich damit den berühmten »Zacken aus der Krone« brechen. Eine gute Fehlerkultur benötigt als Minimalvoraussetzung zwingend eine gute Führungskultur.

Wie geht nun die Flugsicherheit mit menschlichem Versagen um? Ist menschliches Versagen ein Fehler?

Die Bezeichnung menschliches Versagen ist ein gesellschaftlicher Ausdruck, der schon alleine durch die Vokabel »Versagen« sehr negativ behaftet ist. Ich habe ja schon dargestellt, dass ein Fehler eine unbewusste Handlung ist, also nicht beabsichtigt war oder ist. Anderenfalls wäre es ja vorsätzliches Handeln und damit ein Verstoß. Niemand will bewusst versagen, insofern würde ich diese Verknüpfung nicht ziehen. Die Problematik hierbei sind häufig sprachliche Unschärfen: Wenn jemand einen Punkt in einer Checkliste unbewusst vergisst, wird oft gesagt, er habe gegen die Checkliste verstoßen! Dies impliziert aber durch das Wort »verstoßen«, dass absichtlich gehandelt wurde, denn ein Verstoß setzt immer Absicht voraus. Ein Fehler ist eine Abweichung von einer vorgegebenen Norm und passiert immer, wie bei unserem Beispiel der Checkliste, ohne dass man sich in diesem Moment darüber bewusst war.

Eigentlich ist gemeint: »Da hat er gegen die Checkliste verfehlert«. Dieses Wort ist aber nun mal in unserem deutschen Sprachgebrauch nicht verankert. Sofort erhält die ursprüngliche Aussage die negative Bedeutung eines Verstoßes, der dann auch entsprechend zu ahnden wäre. Dabei muss aber hinterfragt werden, wie es dazu kam. Warum wurde der Punkt vergessen? War die Person abgelenkt? Gab es erhöhten Zeitdruck? War die Checkliste eindeutig? War die Ausbildung angemessen? Oftmals

kommt man dann zu einem ganz anderen Ergebnis, als zunächst erwartet und findet zum Beispiel Probleme in der Organisation.

Kommt man jedoch zu dem Schluss, dass das Auslassen des Punktes in der Checkliste bewusst, also mit Vorsatz, geschah, muss auch hierauf angemessen reagiert werden.

Es geht nicht darum, mit Hilfe von *Human Factors Analysis* und einer guten Fehlerkultur alles durch die »rosarote« Brille zu sehen.

Vorsätzliches oder grob fahrlässiges Handeln muss entsprechende Konsequenzen nach sich ziehen. Dabei greift die Bundeswehr in der Regel auf das Disziplinarrecht zurück. Aber auch hier gibt es Spielräume, die ein guter Vorgesetzter zu nutzen wissen sollte.

Als untersuchende Stelle ist es oft schwierig, ob und wie in der Truppe die Verursacher von »Vorkommnissen« sanktioniert oder solche Vorkommnisse disziplinar geahndet werden. Unsere Aufgabe als Abteilung General Flugsicherheit ist ja unter anderem, Ursachen im Rahmen der Prävention festzustellen und explizit nicht die Klärung der Schuldfrage.

Daher möchte ich Ihnen ein eindrückliches Beispiel für eine gute »*Safety Culture*« aus dem zivilen Bereich geben, das wir auch in unserer Zeitschrift »Flugsicherheit« in einem Gastbeitrag von Prof. Dr. Hagen von der ESMT Berlin veröffentlicht haben und das sich für dieses Forum m.E. durchaus gut eignet.

Am Morgen des 10. Oktober 2020 bereitete sich die Besatzung einer Boeing 777F der Lufthansa Cargo auf dem Flughafen Frankfurt/Main auf ihren Flug nach Shanghai vor. Bereits 15 Sekunden nach dem Start bemerkten Kapitän und Co-Pilotin auf den Geschwindigkeitsanzeigen alarmierende Werte, die sie nach kurzer Zeit auf fehlerhafte Anzeigen zurückführen konnten. Der Weiterflug war somit ausgeschlossen, der Kapitän erklärte Luftnotlage. Der Treibstoff wurde nördlich von Frankfurt abgelassen. Eine Stunde später setzte die Boeing wieder in Frankfurt auf.

Die Inspektion nach der Landung ergab, dass die Sensoren des linken und rechten Stau-Statik-Systems nicht angeschlossen waren, worauf die primären Geschwindigkeitsanzeigen zu geringe Werte angaben. Die Analyse der BFU ergab, dass reguläre Instandhaltungsarbeiten vor dem Flug von der Lufthansa Technik ausgeführt worden waren. Unter anderem mussten dabei die pneumatischen Leitungen des Stau-Statik-Systems geöffnet, mit Luft gespült und wieder angeschlossen werden. Anschließend kamen Dichtigkeitsprüfung und Systemtest an die Reihe. Diese Arbeiten stempelten zwei verantwortliche Techniker auf den entsprechenden Arbeitskarten ohne Beanstandungen als durchgeführt und freigegeben ab. Ein anderes Technikerteam führte weitere Arbeiten an anderen Teilen des Stau-Statik-Systems aus und testete das Stau-Druck-System – allerdings ohne die vorangegangenen Arbeiten zu prüfen.

Nach Vorlage des Zwischenberichts zum Vorfall erfolgte eine drastische Reaktion von Seiten des Managements der Lufthansa Technik: Die beiden Techniker des ersten Teams, deren Aufgabe es gewesen war, die Sensoren anzuschließen, wurden entlassen. Bei beiden handelte es sich um erfahrene, langjährige Mitarbeiter des Unternehmens.

Interessant war aber die nachfolgende Reaktion aus einem anderen Bereich des Lufthansa Konzerns: Unmittelbar nach Bekanntwerden dieses Vorgangs forderten 200 Pilotinnen und Piloten das Management der Lufthansa Technik in einem offenen Brief auf, die Kündigung der beiden Techniker zurückzunehmen und argumentierten: »Eine belastbare und hochwertige Fehlerkultur (…) ist ein hohes Gut. Eine Entlassung der betreffenden Mitarbeiter kann nur als disziplinarische Maßnahme / Strafe verstanden werden, welche diese Kultur hemmt und keinerlei Verbesserung schafft«.

Was für die Pilotinnen und Piloten ein unterbliebener Wartungsschritt war, der sich, nachdem der Fehler erkannt war, nicht wiederholen würde, war für das Management ein Regelverstoß, der geahndet werden musste.

Ich fasse zusammen: für eine proaktive und vorbeugende Flugsicherheitsarbeit ist eine gesunde Fehlerkultur, sprich »*Safety Culture*« von entscheidender Bedeutung. Voraussetzung hierfür ist aber immer eine entsprechende Führungskultur, also eine »*just culture*«, die von Vertrauen geprägt ist und Fehler toleriert, solange kein absichtlicher oder grob fahrlässiger Verstoß zu Grunde liegt.

Flugunfalluntersuchung – Anregungen für eine koordinierte Aufklärung

Corinna Bleienheuft,
Syndikusrechtsanwältin, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU), Braunschweig

Brigadegeneral Korb, General Flugsicherheit der Bundeswehr, hat in seinem Vortrag ein Beispiel drastischer arbeitsrechtlicher Folgen nach der Veröffentlichung eines Berichts der BFU beschrieben. Ein Techniker hatte zwei pneumatische Leitungen nicht wieder angeschlossen, der zweite diese de facto nicht erfolgte korrekte Ausführung als korrekt erledigt bestätigt, unstreitig ein Fehler von beiden. Die Kündigung der beiden Mitarbeiter nach der Veröffentlichung des BFU-Berichts lässt annehmen, dass firmenintern kein Fehlermeldesystem genutzt wurde, dass sich die beiden auch im Verlauf der Untersuchung durch die BFU nicht ihrem Arbeitgeber anvertrauten und dass erst die im BFU-Bericht ermittelten Fakten zu weiteren internen Nachforschungen führten.

Eine solche arbeitsrechtliche Konsequenz mag auf den ersten Blick verständlich erscheinen, kann aber für die BFU dazu führen, dass bei einem Ereignis beteiligte Mitarbeiter sich eben nicht mehr der BFU anvertrauen, wenn sie den Eindruck bekommen, dass die Anonymisierung ihrer personenbezogenen Daten in den Berichten nichts nutzt.

Konkrete Gefahrenlagen – aus Sicht der BFU und der Justiz

Die BFU hatte dieses Ereignis als schwere Störung klassifiziert. Schwere Störungen beim Betrieb von Luftfahrzeugen liegen für die BFU dann vor, wenn Umstände darauf hindeuten, dass eine hohe Unfallwahrscheinlichkeit bestand. Eine Unfallwahrscheinlichkeit bestand aber nur im Hinblick auf die Flugsicherheit, nicht aber im strafrechtlichen Sinne. So war aufgrund des Handelns der Cockpitcrew, d.h. dem

Umkehren zum Startflugplatz, eine konkrete Gefahrenlage im Sinne des § 315a StGB[1] erst gar nicht entstanden.

Nicht jede von einer Flugunfalluntersuchungsstelle untersuchte schwere Störung erfüllt also gleichzeitig den strafrechtlichen Tatbestand der Gefährdung des Luftverkehrs.

Dies hat die Staatsanwaltschaft Winterthur bzw. die Bundesanwaltschaft der Schweiz in den letzten Jahren in mehreren Fällen von Annäherungen zwischen zwei Flugzeugen im Luftraum des Flughafens Zürich anders gesehen und Anklage gegen die beteiligen Fluglotsen bzw. Piloten wegen fahrlässiger Gefährdung des Luftverkehrs erhoben. So hatte in einem der Fälle die Crew eines Flugzeugs eine Erlaubnis zum Steigen erbeten, ohne ihr Funkrufzeichen zu nennen, der Flugverkehrsleiter gab die Erlaubnis jedoch einem anderen Flugzeug der gleichen Airline, worauf wiederum die Crew reagierte, die ihr Funkrufzeichen nicht genannt hatte und die Höhenfreigabe bestätigte. Es kam aufgrund des – nicht autorisierten – Steigens zu einer Annäherung mit einem anderen Flugzeug[2]. Die Annäherung wurde dann sowohl vom bodenseitigen Konfliktwarnsystem des Flughafens registriert, worauf der Lotse umgehend eine Anweisung zum Sinken gab. Sie wurde auch vom bordseitigen Warnsystem (TCAS II) der sich annähernden Flugzeuge registriert und eine Ausweichanweisung gegeben. Seit Überlingen 2005 ist klar geregelt, dass Piloten den Ausweichanweisungen solcher TCAS-Systeme umgehend zu folgen haben. Schlussendlich war also die Situation aufgrund der Sinkanweisung des Lotsen sowie der Anweisungen der TCAS-Systeme und der klaren Vorgabe für die Besatzungen unter Kontrolle. Der Flugverkehrsleiter hat zwar fahrlässig gehandelt, was bei der hohen Arbeitsbelastung von 21 von ihm im maßgeblichen Zeitraum abzufertigenden Flugzeugen nachvollziehbar ist. Er konnte

---

1 § 315a Gefährdung des Bahn-, Schiffs- und Luftverkehrs
(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. ein Schienenbahn- oder Schwebebahnfahrzeug, ein Schiff oder ein Luftfahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel oder infolge geistiger oder körperlicher Mängel nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen, oder
2. als Führer eines solchen Fahrzeugs oder als sonst für die Sicherheit Verantwortlicher durch grob pflichtwidriges Verhalten gegen Rechtsvorschriften zur Sicherung des Schienenbahn-, Schwebebahn-, Schiffs- oder Luftverkehrs verstößt

und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet.
(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 ist der Versuch strafbar.
(3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
1. die Gefahr fahrlässig verursacht oder
2. fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

2 Die Annäherung betrug laut SUST Bericht horizontal 0,8 Nautische Meilen (ca. 1,5 km) statt 5 NM und vertikal 650 Fuß (ca. 200 Meter) statt 1000 ft. Sink- und Steigraten waren nicht ermittelt worden.

aber durchaus darauf vertrauen, dass aufgrund der vorhandenen TCAS-Systeme[3] in beiden Flugzeugen und der Vorgaben für die Piloten eine konkrete Gefahrenlage, so wie sie Art. 237 Schweizer StGB oder auch § 315 a StGB erfordert, nicht eintrat. Das Bundesgericht hat im Jahr 2019 gleichwohl die Verurteilung des Lotsen bestätigt, indem es sich primär auf die Unterschreitung der Sicherheitsabstände und die TCAS-Anweisungen als Beleg für eine konkrete Gefahrenlage stützte. Im letzten Urteil des Bundesgerichts im Juni 2022 ist jedoch zu erkennen, dass das Bundesgericht sich um eine Eingrenzung der Tatbestandsmerkmale und dies unter Hinzuziehung von externen Sachverständigen und nicht nur des SUST-Berichts bemüht. Auch in dem Fall war es zu einer Annäherung zwischen zwei Flugzeugen gekommen[4], das TCAS-System des Verkehrsflugzeugs hatte eine Ausweichanweisung gegeben und der Lotse dem Sportflieger eine Anweisung zu einer Rechtskurve. Das Bundesgericht sah die Situation insofern unter Kontrolle und sprach den Lotsen frei.

Fazit

Als Fazit aller geschilderten Vorfälle wird daher auch für die auch deutsche Justiz angeregt, dass frühzeitig eine Einbindung von Luftfahrtsachverständigen in die justiziellen Ermittlungen erfolgen sollte, da die Kriterien der Klassifizierung eines Ereignisses und somit für eine Untersuchung durch die BFU unterschiedlich zu den Erfordernissen eines Straftatbestands und damit einer Ermittlung durch Staatsanwaltschaften sein können.

Was trennt und was verbindet die BFU und die Justiz und warum?

Entsteht durch einen Flugunfall ein Sach- und/oder Personenschaden, ist es für die zivil- wie strafrechtliche Beurteilung entscheidend, den Unfallhergang zu ermitteln und etwaiges fahrlässiges oder gar vorsätzliches Handeln bzw. etwaige Ansprüche auf Schadensersatz oder Haftung prüfen zu können.

Zielrichtung einer Untersuchung durch die BFU ist dagegen einzig und allein die Ursachenermittlung mit dem Ziel der Unfallprävention, nicht die Feststellung von Schuld, Haftung oder Ansprüchen. Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010[5] sowie das Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz regeln spezialgesetzlich den erwähnten Untersuchungszweck sowie das Miteinander zwischen Justiz und BFU am Unfallort und auch teilweise den anschließenden Umgang miteinander.

Die BFU ist nach beiden rechtlichen Grundlagen keine Verwaltungsbehörde, die, wie die Schweizer SUST, quasi auch für die Justiz arbeitet. Vielmehr muss

3 Im gewerblichen Luftverkehr über 15 t ist seit Sept 2001 die Ausrüstung der Luftfahrzeuge mit TCAS II Systemen im Luftraum der ECAC (European Civil Aviation Conference) vorgeschrieben. S. zu TCAS ausführlich auch BFU-Bericht AZ: 02-AX001–1-2.

4 Horizontal rund 265 Meter und vertikal rund 30,5 Meter.

5 VERORDNUNG (EU) Nr. 996/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG (ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 35).

das Untersuchungsverfahren durch die BFU nach Art. 5 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 getrennt von dem der Justiz erfolgen. So endet auch die gemeinsame Faktenermittlung vor Ort bei der Befragung der Besatzung, die die BFU getrennt von der durch die Justiz durchführt.

Es besteht auch kein umfänglicher Aktenherausgabeanspruch. Die BFU prüft jedes Einsichts- oder Herausgabeverlangen auf der Grundlage des in Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geforderten grundsätzlichen Schutzes der dort genannten schützenswerten Informationen und mit Blick auf etwaige nachteiligen Auswirkungen auf diese oder künftige Untersuchungen im Fall ihrer Herausgabe.

Weiter unterliegen alle bei einer Untersuchung beteiligten BFU Mitarbeiter und von der BFU beauftragte Personen einer in Art. 15 Abs. 1 vorgegebenen Schweigepflicht als Berufsgeheimnisträger. Sie sind im Übrigen auch besonders Verpflichtete nach Verpflichtungsgesetz.

Grund dieser Regelungen ist, dass die BFU angewiesen ist auf einen vertrauensvollen, geschützten Austausch mit den Beteiligten, um möglichst umfassend die kausalen Ursachen aber auch die Umstände ermitteln zu können, die nicht bei dem Ereignis aber evtl. bei späteren Ereignissen ursächlich werden könnten.

Nur durch einen offenen, vertrauensvollen Austausch ohne die erwähnten arbeitsrechtlichen Konsequenzen bei Berichtsveröffentlichung kann Unfallprävention gelingen. Dies gilt auch für die Effektivität von Sicherheitsempfehlungen, die die BFU herausgibt. Beides setzt voraus, dass die Informationen, die die BFU erhält, grundsätzlich nur für ihre Untersuchung zu verwenden sind und nur unter den in Art. 14 Abs. 3 erwähnten engen Vorgaben weitergegeben werden dürfen.

Dazu gehört dann auch, dass nach der gemeinsamen Faktenaufnahme am Unfallort die weiteren Untersuchungen durch Justiz und BFU grundsätzlich getrennt erfolgen.

Gleichwohl findet eine Untersuchung durch die BFU nicht im rechtsfreien Raum statt. Ergibt sich bei einer Untersuchung durch die BFU die Annahme, dass eine strafbare Handlung vorliegt, die im Zusammenhang mit dem Unfall oder der schweren Störung steht oder von erheblicher Bedeutung ist, muss die BFU die dazu notwendigen Informationen an die zuständige Staatsanwaltschaft sowie die im Einzelfall zuständige Behörde für die Luftsicherheit (also LBA, Bezirksregierung etc.) weitergeben. Zu diesen Straftaten gehören z.B. das absichtliche, vorsätzliche oder auch bedingt vorsätzliche Herbeiführen des Unfalls/der schweren Störung oder das Fliegen ohne Lizenz oder eine Manipulation am Luftfahrzeug oder auch bei den sog. Katalogstraftaten des § 100a StPO die Straftatbestände der §§ 211, 212, 239–240, 253, 255 oder auch etwaige Eingriffe in- bzw. Angriffe auf den Luftverkehr oder wenn die Cockpitbesatzung betrunken war im Sinne des § 316 StGB.

Fazit

Die normierte Trennung der Verfahren und die unterschiedliche Zielsetzung hat zur Konsequenz:

- Die BFU Mitarbeiter können nicht Gutachter oder sachverständige Zeugen in einem justiziellen Verfahren sein
- BFU Mitarbeiter bedürfen als besonders Verpflichtete und aufgrund ihrer gesetzlichen Schweigepflicht nach Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 einer Aussagegenehmigung nach § 54 StPO bzw. § 376 ZPO.
- Die Berichte der BFU sind keine Gutachten
- Die der BFU vorliegenden Unterlagen, Aussagen, Daten etc. unterliegen dem besonderen gesetzlichen Schutz des Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und § 21 FlUUG und daher keiner unbeschränkten Herausgabepflicht gegenüber der Justiz
- Die Justiz kann durch die frühzeitige Einbindung eigener Luftfahrtsachverständiger die ermittelten Fakten prüfen und fachlich beurteilen lassen, so z.B. ob konkrete Gefahrenlagen bei Flugzeugannäherungen bestanden haben und ob und wie z.B. TCAS-Anweisungen zu berücksichtigen ist.

Schutz von Informationen vs. Rechtspflege, ein Widerspruch?

Auch die StPO und die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) gewähren kein unbeschränktes Aktenherausgabe und -einsichtsrecht.

So sieht die Beschränkung des § 406e Abs. 2 StPO vor, dass eine vom Verletzten beantragte Einsicht in die Akten zu versagen ist, soweit überwiegende schutzwürdige Interessen des Beschuldigten oder anderer Personen entgegenstehen. Die Einsicht kann danach versagt werden, soweit der Untersuchungszweck, auch in einem anderen Strafverfahren, gefährdet erscheint. Sie kann auch versagt werden, wenn durch sie das Verfahren erheblich verzögert würde.

Die Nummern 184 ff der RISTBV sehen vor, dass Aktenteile, die erkennbar sensible persönliche Informationen enthalten, gesondert zu heften, hinsichtlich der Einsichtsgewährung einer besonderen Prüfung zu unterziehen und ggf. von der Einsicht auszuschließen sind. Zu diesen sensiblen Informationen gehören nach Nr. 186 RISTBV u.a. medizinische und psychologische Gutachten, die Handakten des Staatsanwalts und andere innerdienstliche Vorgänge sowie Niederschriften zu speziellen erfolgten Ermittlungsmaßnahmen.

Fazit

Den Schutz von Informationen gibt es also auch im Strafverfahren.

Der Schutz der Informationen durch die BFU ist flankierend begrenzt durch eine Informationspflicht, wenn die BFU feststellt, dass eine Straftat für das Ereignis kausal geworden sein könnte und die Staatsanwaltschaft nicht bereits hierzu ermittelt.

Gibt es Verbesserungsspielraum?

Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sieht sogenannte »advanced arrangements«, d.h. im Voraus getroffene Regelungen zwischen Justiz und BFU zur Zusammenarbeit vor.

Durch das FlUUG und die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sind geregelt:
- o der Umgang zwischen Strafverfolgungsbehörde und BFU am Unfallort.
- o das Verfahren bei einer beantragten Aktenauskunft oder -herausgabe
- o die Voraussetzung und der Umfang einer Information durch die BFU beim Verdacht einer Straftat.

Die Praxis zeigt jedoch, dass:
- o die spezialgesetzlichen Grundlagen für die Arbeit der BFU in der Justiz nicht immer bekannt sind. Sie sind in Nr. 247 Abs. 4 RISTBV auch nicht aufgeführt.
- o die BFU-Berichte als Gutachten angesehen werden
- o die BFU Mitarbeiter als Sachverständige bzw. sachverständige Zeugen angefordert werden
- o Staatsanwaltschaften eine unbeschränkte Aktenherausgabe nach StPO fordern
- o eine inhaltliche Beschränkung der Aktenübersendung zum Vorwurf der Strafvereitelung und oder der Androhung der Aktenbeschlagnahme führt
- o von einer Staatsanwaltschaft eingeleitete Ermittlungen nicht immer der BFU mitgeteilt werden und Untersuchungen durch Gutachter einer Staatsanwaltschaft zur Vernichtung von Beweismaterial führen können, ohne dass die BFU davon erfährt
- o Luftfahrtunternehmen oder auch Besatzungsmitglieder, die ordnungsgemäß einen Unfall oder schwere Störung der BFU melden, bereits erklärt haben, künftig gegenüber der BFU keine oder möglichst wenig Angaben zu machen, sollten ihre Angaben bei Veröffentlichung des BFU Berichts zu justiziellen Ermittlungen führen oder Staatsanwaltschaften umfassende Aktenherausgabe verlangen können.

Folgende Anregungen für eine künftige koordinierte Aufklärung bieten sich an:
Wünschenswert wäre eine einheitliche Praxis der Justiz in der Zusammenarbeit mit der BFU für die Bereiche, die nicht national geregelt sind. Dies könnte über eine Ergänzung der RISTBV erfolgen und dabei zugleich die RISTBV an geltendes EU-Recht angepasst werden.

So ist in Nr. 247 RISTBV in drei Absätzen das Verfahren bei Gefährdung des Schiffsverkehrs und bei der Untersuchung von Schiffsunfällen geregelt und nur in einem Absatz das Verfahren bei der Untersuchung von Luftfahrzeugunfällen vorgegeben.

Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 normiert die Pflicht einer Staatsanwaltschaft, wenn sie Ermittlungen zur Untersuchung eines Luftfahrzeugunfalls oder einer schweren Störung einleitet, die BFU zu informieren. Dies findet sich so nicht in Nr. 247 Abs. 4 RISTBV, müsste also angepasst werden.

Die Nr. 247 könnte in ihrem Absatz 4 noch um folgende Punkte ergänzt werden:
- o Die Benennung der für die BFU einschlägigen, spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen, d.h. der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und FlUUG

- Einen Hinweis auf das Entscheidungsrecht der BFU zum ob und zum Umfang einer Aktenherausgabe/-einsicht nach Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und §§ 21, 26 FlUUG.
  Dies wäre zudem eine Anerkennung einer »just culture« und mit Blick auf die auch nach RiStBV und StPO vorgesehenen Schranken einer Akteneinsicht sachgerecht
- Einen Hinweis auf die gesetzliche Schweigepflicht der BFU Mitarbeiter und Beauftragten als Berufsgeheimnisträger nach Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010
- einen Hinweis auf die möglichst frühzeitige Hinzuziehung eines eigenen Luftfahrtsachverständigen durch die Justiz, bei folgenschwerem Flugzeugunfall (mit Personenschaden) und lebendem Unfallverursacher ggf. auch bei der Untersuchung von schweren Störungen.

Dies dient der vom EU-Recht geforderten Trennung der Verfahren Justiz – BFU wie auch der frühzeitigen Unterstützung der Justiz bei der Entscheidung über die Fortführung oder Einstellung von Ermittlungen.

Redlichkeitskultur – Ist das deutsche Recht up to date?

Raimund Kamp,
Ministerialrat, Leiter des Referats Flugsicherheit im Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Bonn

Just Culture – Ist das deutsche Recht up to date?
Während der Mehrwert der Redlichkeitskultur für die Verbesserung der Flugsicherheit außer Zweifel steht, rückt die Frage nach möglichen Spannungen mit der geltenden deutschen Rechtslage in den Mittelpunkt. Von besonderer Bedeutung scheint hier ein mögliches Spannungsverhältnis zum Strafprozessrecht einschließlich des *»nemo tenetur«*-Grundsatzes. Aber es wäre eine vorschnelle Schlussfolgerung, hier von zwei unvereinbaren und gegensätzlichen »Kulturen« auszugehen. Bei genauerer Betrachtung sind die vermeintlichen Gegensätze weniger ausgeprägt und der Weg zu einer für alle Beteiligten vernünftigen Lösung weniger steinig als angenommen. Ein wichtiger Baustein für das Gelingen eines Ausgleichs stellt der »Balance-Test« dar.

Bedarf es Anpassungen des nationalen Rechts?
Die Verordnungen (EU) Nr. 996/2010 und Nr. 376/2014 adressieren die Redlichkeitskultur oder eben »Just Culture«. Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 enthält zahlreiche konkrete Pflichten für Unternehmen, intern bei dem Umgang mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Redlichkeitskultur zu entsprechen. Die Luftfahrtbehörden der EU-Mitgliedstaaten, in Deutschland das Luftfahrt-Bundesamt, das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und die Luftfahrtbehörden der Länder als sogenannte »Competent Authorities« im Sinne der Verordnung (EU) 2018/1139, überwachen die Einhaltung durch die von ihnen beaufsichtigten und genehmigten Unternehmen. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr hat zudem eine »Stelle für Redlichkeitskultur« eingerichtet, bei der sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Unternehmen beschweren können, wenn sie der Meinung sind, dass in ihrem Unternehmen nicht nach Just Culture verfahren wird. Hintergrund dieser Regeln ist, dass eine unternehmensinterne Redlichkeitskultur wichtig ist, um das Safety Management im Unternehmen mit Leben zu füllen und damit eine proaktive Sicherheitsarbeit zu ermöglichen. Aufgrund der hohen Detailtiefe der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind keine besonderen Maßnahmen in Deutschland erforderlich, um das EU-Recht entsprechend anzuwenden. Art. 21 schreibt aber vor, dass Verstöße

gegen die EU-rechtlichen Vorgaben zur Redlichkeitskultur von den Mitgliedstaaten sanktioniert werden müssen. Ein entsprechender Referentenentwurf mit den Ordnungswidrigkeitstatbeständen ist aktuell in Arbeit.

Aus juristischer Sicht erscheint ein anderer Aspekt der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vor dem Hintergrund der Sanktionspflicht interessanter: Es besteht eine Rechtspflicht für einen genau bestimmten Personenkreis, ebenfalls genau definierte Ereignisse mit Relevanz für die Luftverkehrssicherheit zu melden. Das EU-Recht verpflichtet gleichzeitig die Mitgliedstaaten, für einen Verstoß gegen diese Meldepflicht eine angemessene Sanktion vorzusehen, also in erster Linie einen Ordnungswidrigkeitstatbestand zu schaffen (siehe Artikel 4 der Verordnung [EU] Nr. 376/2014). Ein entsprechender Tatbestand ist auch Gegenstand des erwähnten Referentenentwurfs. Dies führt zwangsläufig zu einem Dilemma: wenn diese Meldungen, die ausschließlich mit dem Ziel der Verbesserung der Sicherheit abgegeben worden sind, eben nicht nur zu genau diesem Zweck genutzt werden, sondern auch Ordnungs- oder gar Strafermittlungsbehörden Zugriff darauf bzw. einen Herausgabeanspruch haben. Es kann zu der Situation führen, dass eine Pflicht besteht, Angaben zu machen, die quasi auf eine Selbstbelastung hinauslaufen oder zumindest dem Meldenden das Gefühl vermitteln, er wird gezwungen, etwas zu sagen, das für ihn Nachteile bringen kann. Dies würde mit dem strafprozessrechtlichen Grundsatz, dass sich niemand selbst belasten muss, im Widerspruch stehen. Dies muss man sich vor Augen führen, um den Grundgedanken der Redlichkeitskultur, zu begreifen, nämlich dass Sicherheitsdaten, die aus sicherheitsbezogenen Ereignismeldungen generiert werden, dahingehend zu schützen sind, dass sie auch nur für die Verbesserung der Sicherheit genutzt werden. Ein ausreichender Schutz ist aber nicht nur aus dieser eher dogmatischen Überlegung heraus wichtig, sondern auch aus ganz praktischen Gründen: Personen, die kein Vertrauen haben, dass die von ihnen abgegebenen Meldungen zu Sicherheitsereignissen nicht zu anderen Zwecken als der Verbesserung der Luftverkehrssicherheit genutzt werden und daher Sorge tragen, dass sie sich selbst oder Kolleginnen bzw. Kollegen durch die Meldung Nachteile bereiten, werden entsprechende Meldungen nicht vornehmen. So gehen der Luftverkehrssicherheitsarbeit wichtige Erkenntnisse verloren. Auch die EU-rechtliche und sanktionsbewährte Meldepflicht wird dies nach Auffassung von Sicherheitsexperten nicht ändern, so lange Meldungen nicht besser geschützt sind.

Dieses Dilemma ist vom EU-Verordnungsgeber durchaus gesehen worden. Mangels EU-Kompetenz im Bereich der Strafprozessrechts konnte es aber leider nicht zufriedenstellend gelöst werden. Aber das EU-Recht bedient sich hier eines Tricks. Sowohl die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 als auch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verpflichten die Luftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten, mit den jeweiligen Justizbehörden zur Anwendung der Redlichkeitskultur eine Art Verwaltungsvereinbarung zu schließen, ohne dass das EU-Recht weitergehende Vorgaben z. B. bezüglich des Inhalts macht. Davon ist später noch die Rede.

Wie kann der Schutz der Sicherheitsdaten in Deutschland erreicht werden? Oder konkreter formuliert: Wie kann ein Niveau des Schutzes der Sicherheitsdaten

erreicht werden, das zum einen den Meldenden das sichere Gefühl gibt, sich oder Nahestehende nicht zu belasten, gleichzeitig aber die Arbeit der Justizbehörden nicht unverhältnismäßig einschränkt. Ein erster Gedanke und ursprünglich wohl auch das Lieblingsmodell der Berufsverbände fokussierte sich auf normative Änderungen insbesondere der Strafprozessordnung, zum Beispiel die Ergänzung der strafgerichtlichen Verwertungsverbote und der Aussageverweigerungstatbestände. Sicher kann so das Ziel des Schutzes der Sicherheitsinformationen erreicht werden. Bevor aber strafprozessuale Sonderregelungen für die Luftfahrt entworfen werden, zum Beispiel in einem Referentenentwurf eines Bundesministeriums, stellt sich die Frage, ob über das EU-Recht hinausgehende nationale Vorgaben z. B. in der Strafprozessordnung das einzige zur Verfügung stehende Mittel sind. Hier ist schließlich von einer Zurückhaltung der Justizbehörden, solchen Änderungen nur zum Wohl eines relativ kleinen Sektors zuzustimmen, auszugehen. Dennoch sollte die Möglichkeit der Änderung des geschriebenen Rechts mittel- bis langfristig nicht aus den Augen verloren werden.

Aber kann dem Gedanken der Redlichkeitskultur nicht auch zumindest teilweise auf anderem Wege Rechnung getragen werden? Auch der Begriff der Kultur legt die Vermutung nahe, dass eine Einführung über das geschriebene Recht nicht notwendigerweise den nächstliegenden Weg darstellt. Wünschenswert erscheint eher, dass sich mittelfristig die Redlichkeitskultur aus einer »geübten Überzeugung« heraus entwickelt, dass im Bereich der Luftfahrt ein besonderer Umgang mit Informationen und Daten, die in erster Linie der Verbesserung eben der Sicherheit dienen, erforderlich ist. Ein solches Modell könnte später auf andere sicherheitssensible Arbeitsbereiche ausgedehnt werden (s.u.). Aber ist eine solche Vorgehensweise realistisch?

Welches Instrumentarium steht zur Verfügung?

Das Europäische Recht gibt wie erwähnt vor, dass die Luftfahrtbehörden sich in Form einer Art Verwaltungsvereinbarung mit den Justizbehörden zur Redlichkeitskultur verständigen. Dies eröffnet den Mitgliedstaaten erfreulicherweise zunächst einen weiten Spielraum, der gefüllt werden will. Welchen Inhalt sollten die angesprochenen Vereinbarungen haben? Welche Instrumente stehen hier zur Verfügung? Und zwischen wem sollten solche Vereinbarungen mit Blick auf den föderalen Aufbau der Rechtspflege in Deutschland geschlossen werden? Welcher Grad der Institutionalisierung ist erstrebenswert? Welche Maßnahmen sind für die Strafermittlungsbehörden akzeptabel, ohne ungeliebte »Insellösungen« zu schaffen? Bisher wurden folgende mögliche Maßnahmen identifiziert:

1. Schulungen, in denen die Justizbehörden für die besonderen Belange der Luftfahrt sowie die daraus resultierende besondere Schutzwürdigkeit von Sicherheitsinformationen und gleichzeitig Luftfahrer über die Funktion der Strafermittlung sowie bestimmte, nicht einschränkbare Grundsätze der Arbeit der Strafermittlungsbehörden sensibilisiert werden,
2. Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften oder vergleichbaren Modellen,
3. Änderung/Ergänzung der RiStBV (insb. Nr. 247 Absatz 4) und

4. Führen einer Liste von Luftfahrtexpertinnen und -experten, die Gerichte und Strafermittlungsbehörden unabhängig und losgelöst von den starren prozessualen Vorgaben an »Sachverständige« im Sinne der Prozessordnungen beraten können.

Die vier hier nicht abschließend genannten Maßnahmen sind aus formaler Sicht unterschiedlich, verfolgen aber letztlich das gleiche Ziel: Die Personen, die strafprozessual relevante Entscheidungen treffen, sollen sensibilisiert werden, dass Informationen zur Flugsicherheit einen besonderen Umgang verdienen. So kann der sog. Balance-Test, der in vielen anderen Staaten quasi den Nukleus der Redlichkeitskultur darstellt, durchgeführt werden. Im Rahmen dieses Balance-Tests kann dann folgende Frage beantwortet werden: Was wiegt schwerer: die Schutzwürdigkeit der Sicherheitsinformation oder das staatliche Interesse an der Strafverfolgung? Falls hierfür unabhängiger Sachverstand aus der Luftfahrt erforderlich sein sollte, kann dieser unkompliziert und zeitnah eingeholt werden. In dem Kontext erscheint die Annahme auch berechtigt, dass insbesondere im Bereich der Flugunfalluntersuchung die Schwere des Unfalls und die Frage nach Todesopfern oder Verletzten sich auf das Ergebnis des Balance-Test auswirkt. Ein gutes Beispiel einer solchen Sensibilisierungsmaßnahme stellt der »Grenzüberschreitende Gedankenaustausch« zur Flugsicherheit und Just Culture an der Deutschen Richterakademie im Jahr 2018 dar.[1]

Die Grenzen der Redlichkeitskultur

Neben dem Balance-Test würde eine solche Sensibilisierung und insbesondere die einfache Möglichkeit, Luftfahrt-Sachverstand einzuholen, einen weiteren positiven Effekt mit sich bringen: Sie würden es den Justizbehörden erleichtern, die Grenzen des Anwendungsbereiches der Redlichkeitskultur zu bestimmen: Praxistaugliche Grenzen der Redlichkeitskultur stellen eine wichtige Voraussetzung für ihre Akzeptanz auch bei den Justizbehörden dar. Das europäische Recht sieht hier – wenn auch so nicht explizit genannt – die Grenzen bei grober Fahrlässigkeit und naheliegender Weise bei Vorsatz erreicht. In diesen Fällen sollen entsprechende Sicherheitsinformationen keinen Schutz mehr genießen. Damit fällt der Abgrenzung zwischen grober und »einfacher« Fachlässigkeit eine zentrale Rolle zu. Der für eine solche Entscheidung erforderliche Sachverstand sollte frühzeitig in die staatsanwaltliche oder gerichtliche Entscheidungsfindung eingebracht werden. Das Einholen von Sachverständigengutachten analog zum Beweisverfahren erscheint eher nicht praxistauglich. Auch die Kosten für Sachverständige unterstreichen, dass deren Gutachten hier nicht das Mittel der Wahl sind.

Die Luftfahrt als Vorreiter für andere sicherheitssensible Sektoren

Auch wenn in Deutschland noch an dem bestgeeigneten Umgang mit der Redlichkeitskultur gearbeitet wird, sollte bedacht werden, dass sich das Konzept international, europäisch und auch in der Praxis weiterentwickelt und sich neue Fragen

1 Siehe dazu ZLW 2019, S. 64 ff.

stellen. Gleichzeitig gewinnt eine Redlichkeitskultur auch mehr Befürworter in anderen sicherheitsrelevanten Sektoren. Die in der Luftfahrt gefundenen Lösungen werden daher mit Interesse verfolgt und möglicherweise als Vorbild dienen. Dies unterstreicht die Bedeutung der Thematik, und zwar sowohl in Bezug auf die Reichweite des Schutzes der Sicherheitsinformationen als auch in Bezug auf die Grenzen der Redlichkeitskultur. Zudem sollte abseits der Diskussionen zum Strafrecht im Blick behalten werden, dass sich der Gedanke der Redlichkeitskultur in die Arbeit der Medien insbesondere im Nachgang zu Flugunfällen, aber auch bei der Berichterstattung z. B. über Luftfahrzeugannäherungen (»Beinah-Katastrophe über der Stadt XY«!) noch besser integrieren ließe.