

Deutscher Verkehrsgerichtstag 2017



55. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2017

Veröffentlichung der auf dem 55. Deutschen Verkehrsgerichtstag vom 25. bis 27. Januar 2017 in Goslar gehaltenen Vorträge, Referate und erarbeiteten Empfehlungen

Luchterhand Verlag 2017

Die Durchführung des 55. Deutschen Verkehrsgerichtstages und die Drucklegung dieser Dokumentation wurde vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur unterstützt.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Die Programmgestaltung des Deutschen Verkehrsgerichtstages lag in den Händen eines Vorbereitungsausschusses, dem unter Vorsitz von Herrn Kay Nehm, Generalbundesanwalt a. D., Präsident VGT, folgende Mitglieder angehörten:

Detlef Otto Bönke, Ministerialrat a.D., Geschäftsführer
Uwe Cremerius, Leiter Kraftfahrt Schaden
Ulrike Dronkovic, Rechtsanwältin
Hans-Jürgen Gebhardt, Justizrat u. Rechtsanwalt
Birgit Heß, Oberstaatsanwältin
Anke Leue, Ministerialrätin
Dr. Susanne Mädrich, Ministerialrätin
Gesine Reisert, Rechtsanwältin
Univ.-Prof. Dr. Thomas Riepert, Stv. Leiter des Instituts für Rechtsmedizin
Dr. Markus Schäpe, Rechtsanwalt
Dr. Klaus Schneider, Rechtsanwalt
Dr. Hans-Joseph Scholten, Vorsitzender Richter am OLG
Gert-Jürgen Scholz, Ministerialrat
Bernd Weidig, Vorsitzender Richter am Landgericht

Hamburg 2017

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

ISBN 978-3-472-09541-5

www.wolterskluwer.de

www.luchterhand-fachverlag.de

Alle Rechte vorbehalten.

© 2017 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Luxemburger Straße 449, 50939 Köln.

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: Innodata Isogen Pvt. Ltd., Noida

Druck und Weiterverarbeitung: Williams Lea & Tag GmbH, München

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Arbeitskreise	
Themen, Leiter, Referenten	VII
Empfehlungen	
der Arbeitskreise	XI
Eröffnungsansprache	
des Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages Generalbundesanwalt a.D. Kay Nehm	XVII
Begrüßungsansprache	
des Oberbürgermeisters der Stadt Goslar Dr. Oliver Junk	XXV
Plenarvortrag	
Günther H. Oettinger, EU-Kommissar, Brüssel	XXIX
Referate:	
Arbeitskreis I:	
Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität?	
1. Prof. Dr. Torsten Verrel	1
2. Rüdiger Weidhaas	13
3. Prof. Dr. Jan Zopfs	25
Arbeitskreis II:	
Unfallursache Smartphone	
1. Christian Kellner	33
2. Gerhard Thelen	39
3. Prof. Dr. Mark Vollrath	47
Arbeitskreis III:	
Senioren im Straßenverkehr	
1. Siegfried Brockmann	57
2. Maria Focken	63
3. Prof. Dr. Wolfgang Fastenmeier	73
4. Thomas Hofstätter	91
Arbeitskreis IV:	
Sicherheit des Radverkehrs	
1. Dipl.-Ing. Jörg Ortlepp	103
2. Burkhard Stork	109
3. Sascha Ziegler	123
Arbeitskreis V:	
Medizinische Begutachtung von Unfallopfern	
1. Dr. med. Wolfram Hell	125
2. Christian W. Hoffmann	131
3. Michel Schah Sedi	141

Inhaltsverzeichnis

Arbeitskreis VI:

Abgaskrise – Konsequenzen für Verbraucherschutz und Hersteller

1. Silvia Schattenkirchner	147
2. Helga Springeneer	163
3. Dr. Ralf Scheibach	169

Arbeitskreis VII:

Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung

1. Prof. Dr. jur. Michael Brenner	181
2. Ralf Geisert	191
3. Timo Payer	211
4. Gesine Reisert	229

Arbeitskreis VIII:

Autonome Schiffe – Vision oder Albtraum?

1. Prof. Dr.-Ing. Carlos Jahn	249
2. Prof. Dr. Henning Jessen	265
3. Prof. Dr. Dieter Schwampe	275

Die Anzahl der erfassten Teilnehmer am 55. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2017 betrug 1972.

Sie gliederten sich nach Gruppen wie folgt auf:

Rechtsanwälte	730	Mediziner/Psych./Uni	71
Versicherer	204	Fahrlehrer	69
Polizei	195	Richter	58
Sonstige	144	Staatsanwälte	33
Automobilclub/Verkehrswacht	128	Industrie	23
Verwaltung	103	Schifffahrt	23
Medienvertreter	93	Berufsgenossenschaft	19
TÜV / Dekra / SV	79		

VI

Arbeitskreise, Themen, Leiter, Referenten

Arbeitskreis I:	Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität? <ul style="list-style-type: none">– Aktuelles Reformvorhaben– Dogmatische Verwerfungen?– Auswirkungen auf die Praxis
Leitung	Werner Kaessmann , Rechtsanwalt und Notar, Dortmund
Referent	Prof. Dr. Torsten Verrel , Geschäftsführender Direktor des Kriminologischen Seminars, Universität Bonn
Referent	Rüdiger Weidhaas , Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht, Bad Dürkheim
Referent	Prof. Dr. Jan Zopfs , Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht, Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Arbeitskreis II:	Unfallursache Smartphone <ul style="list-style-type: none">– Moderne Kommunikationsmittel– Selbstgefährdung/Fremdgefährdung– Effiziente Sanktion
Leitung	Prof. Dr. Andreas Ransiek, LL.M. , Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld
Referent	Christian Kellner , Hauptgeschäftsführer, Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V., Bonn
Referent	Gerhard Thelen , Richter am Amtsgericht Neuss
Referent	Prof. Dr. Mark Vollrath , Lehrstuhl für Ingenieur- und Verkehrspsychologie, Technische Universität Braunschweig
Arbeitskreis III:	Senioren im Straßenverkehr <ul style="list-style-type: none">– Risiko für sich selbst und andere?– Pflichtuntersuchungen?– Beschränkungen und Auflagen
Leitung	Dr. jur. Peter Dauer LL.M. , Leitender Regierungsdirektor a. D., Hamburg
Referent	Siegfried Brockmann , Leiter Unfallforschung der Versicherer, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Berlin
Referent	Prof. Dr. phil. Wolfgang Fastenmeier , Professur für Psychologie des Verkehrswesens, Psychologische Hochschule Berlin (PHB)
Referentin	Maria Focken , Amtsanwältin, Staatsanwaltschaft Hamburg
Referent	Thomas Hofstätter , Regierungsrat Regierung von Oberbayern, München

Arbeitskreise

- Arbeitskreis IV: Sicherheit des Radverkehrs**
- Radfahrer als Opfer und Täter
 - Typische Unfallkonstellationen
 - Prävention durch Infrastruktur und Technik
- Leitung** **Burkhard Pauge**, Richter am Bundesgerichtshof a. D., Karlsruhe
- Referent** **Dipl.-Ing. Jörg Ortlepp**, Leiter Verkehrsinfrastruktur der Unfallforschung, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Berlin
- Referent** **Burkhard Stork**, Bundesgeschäftsführer, Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC), Berlin
- Referent** **Sascha Ziegler**, Polizeihauptkommissar, Leiter der Fahrradstaffel der Polizei Berlin
-
- Arbeitskreis V: Medizinische Begutachtung von Unfallopfern**
- Anforderungen an Gutachter und Gutachten
 - Mitwirkungspflichten?
 - Schweigepflichtentbindungserklärung
- Leitung** **Norman Doukoff, M.A.**, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D., München
- Referent** **Dr. med. Wolfram Hell**, Bereichsleitung, Institut für Rechtsmedizin, Ludwig-Maximilians-Universität München
- Referent** **Christian W. Hoffmann**, Senior Schaden-Jurist, Munich RE, München
- Referent** **Michel Schah Sedi**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verkehrsrecht und für Versicherungsrecht, Tessin b. Rostock
-
- Arbeitskreis VI: Abgaskrise – Konsequenzen für Verbraucherschutz und Hersteller**
- Bietet das geltende Recht ausreichenden Schutz?
 - Bedeutung der Marktüberwachung
 - Brauchen wir Gruppenklage, Musterverfahren und Verbrauchergremien?
- Leitung** **Prof. Dr. Caroline Meller-Hannich**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
- Referentin** **Silvia Schattenkirchner**, Rechtsanwältin, Leiterin Verbraucherschutz-Recht, ADAC e.V., München
- Referent** **Dr. Ralf Scheibach**, Rechtsanwalt, Leiter der Abteilung Recht, Steuern und Versicherungen, Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA), Berlin
- Referentin** **Helga Springeneer**, Abteilungsleiterin Verbraucherpolitik, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Arbeitskreise

- Arbeitskreis VII:** **Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung**
- Wie viel Polizei(–präsenz) braucht der sichere Straßenverkehr?
 - Wahrung der Betroffenenrechte
 - Grenzen der Privatisierung
- Leitung** **Gero Storjohann, MdB**, Mitglied des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, Deutscher Bundestag, Berlin
- Referent** **Prof. Dr. jur. Michael Brenner**, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Friedrich-Schiller-Universität Jena
- Referent** **Ralf Geisert**, Polizeidirektor, Landespolizeipräsidium Saarland, Saarbrücken
- Referent** **Timo Payer**, Präsident des Bayerischen Polizeiverwaltungsamtes, Straubing
- Referentin** **Gesine Reisert**, Rechtsanwältin, Fachanwältin für Strafrecht und Verkehrsrecht, Berlin
-
- Arbeitskreis VIII:** **Autonome Schiffe – Vision oder Alptraum? Stand der Entwicklung – rechtliche Rahmenbedingungen**
- Stand der Entwicklung/Forschung
 - Internationales Recht/öffentliches Recht
 - Zivilrecht/Versicherungsrecht
- Leitung** **Prof. Dr. jur. Dr. h. c. Peter Ehlers**, Präsident und Professor des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie a.D., Hamburg
- Referent** **Prof. Dr.-Ing. Carlos Jahn**, Leiter Institut für Maritime Logistik, Technische Universität Hamburg, Leiter Fraunhofer-Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen CML, Hamburg
- Referent** **Prof. Dr. Henning Jessen, LL.M.**, World Maritime University, Malmö, Schweden
- Referent** **Prof. Dr. Dieter Schwampe**, Rechtsanwalt, Dabelstein & Passehl Rechtsanwälte PartGmbH, Hamburg – Leer

EMPFEHLUNGEN DER ARBEITSKREISE

Arbeitskreis I

Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität?

Der Arbeitskreis lehnt mit einer weit überwiegenden Mehrheit den Gesetzentwurf ab.

- Er sieht für eine solche Nebenstrafe kein praktisches Bedürfnis.
- Soweit der Vorschlag damit begründet wird, anderenfalls zu vollstreckende Freiheitsstrafen abzuwenden, würde dies zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Privilegierung der Fahrerlaubnisinhaber führen.
- Statt eines Fahrverbots sollte auch bei Vermögenden das Potential der Geldstrafe durch eine gründliche Ermittlung der Vermögensverhältnisse ausgeschöpft werden.
- Der Arbeitskreis sieht mehrheitlich kein Bedürfnis für eine weitere Ausdifferenzierung des Sanktionensystems im Bereich der leichten und mittleren Kriminalität.

Arbeitskreis II

Unfallursache Smartphone

Die Gefahren durch die Missachtung des »Handyverbots« sind unverändert ein in der Gesellschaft unterschätztes Problem. Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass eine gesellschaftliche Ächtung der Nutzung von elektronischen Geräten während des Fahrens erreicht werden muss. Dazu ist eine Kombination von psychologischen, edukativen, technischen und rechtlichen Maßnahmen notwendig.

Es fehlen nach wie vor für Deutschland verlässliche Zahlen, in welchem Umfang die Benutzung von elektronischen Geräten bei der Teilnahme am Straßenverkehr zu Unfällen führt. Der Arbeitskreis empfiehlt, eine In-Depth-Unfallstudie in Auftrag zu geben.

Die Ablenkung im Straßenverkehr muss Thema der schulischen Verkehrserziehung in allen Altersstufen werden. Für die Fahrausbildung sind geeignete Aufgaben wissenschaftlich zu entwickeln und zu evaluieren. Mit Verkehrsaufklärung,

Empfehlungen

insbesondere Kampagnen, soll der Bevölkerung die Verantwortungslosigkeit dieses Verhaltens bewusst gemacht werden.

Es sollen weitere technische Lösungen entwickelt und bei entsprechender Tauglichkeit verbindlich vorgeschrieben werden, die eine rechtswidrige Nutzung von Kommunikations-, Informations- und Unterhaltungsmitteln durch Fahrende unterbinden.

Der Arbeitskreis begrüßt die wesentliche Umsetzung der Empfehlungen des Arbeitskreises V des 53. Deutschen Verkehrsgerichtstages im vorliegenden Referentenentwurf zur Änderung des § 23 Abs. 1a StVO. In Satz 1 Nr. 1 sollte die Formulierung in »aufgenommen oder gehalten wird« geändert werden. In Satz 1 Nr. 2 b) sollte »erforderlich ist« in »erfolgt« geändert werden.

Hinsichtlich der Tatfolgen empfiehlt der Arbeitskreis, dass der wiederholt innerhalb eines Jahres auffällig gewordene Täter mit einem Regelfahrverbot und/oder einer Teilnahme an einem Verkehrsunterricht nach § 48 StVO belegt wird. Hierneben ist der Verstoß gegen § 23 Abs. 1a StVO im Rahmen der Fahrerlaubnis auf Probe als schwerwiegender Verstoß (»A-Verstoß«) zu werten.

Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber, sich dem Problem der Ablenkung von Fußgängern durch elektronische Geräte zu widmen.

Arbeitskreis III Senioren im Straßenverkehr

Es gibt Hinweise darauf, dass ältere Menschen als Kraftfahrer ein zunehmendes Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellen. Politik und Forschung sind aufgefordert, zeitnah die notwendige Datengrundlage hinsichtlich der Risikoabschätzung zu schaffen.

Für die Einführung genereller, obligatorischer und periodischer Fahreignungsüberprüfungen gibt es derzeit keine Grundlage.

Instrumente zur besseren Einschätzung der eigenen Fahrkompetenz sind zu entwickeln und wissenschaftlich zu evaluieren. Vorgeschlagen wird eine qualifizierte Rückmeldefahrt, deren Ergebnis ausschließlich dem Betroffenen mitgeteilt wird. Falls sich herausstellt, dass solche Instrumente auf freiwilliger Basis nur unzureichend in Anspruch genommen werden, ist die Teilnahme obligatorisch zu machen.

Die anlassbezogene Fahreignungsüberprüfung muss insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachbegutachtungen älterer Kraftfahrer verbessert werden. Dazu gehört:

- Verankerung der psycho-physischen Leistungsüberprüfung (Interview, Leistungstest, Fahrverhaltensbeobachtung) als eigenständiges Instrument in der Fahrerlaubnis-Verordnung, da in erster Linie kognitive Leistungseinschränkungen vorliegen,
- größere Sensibilisierung der Ermittlungsbehörden für Fahreignungsmängel.

Empfehlungen

Die verkehrsmedizinische Kompetenz der Ärzte muss verbessert werden. Es ist zu prüfen, welche Meldepflichten für Ärzte hinsichtlich der Fahreignung ihrer Patienten vorgegeben werden sollen.

Die älteren Kraftfahrer werden aufgerufen, in Eigenverantwortung jederzeit zu prüfen, ob und wie sie auf eventuelle Einschränkungen ihrer Fahreignung angemessen reagieren müssen.

Arbeitskreis IV Sicherheit des Radverkehrs

1. Der Arbeitskreis empfiehlt, die Radverkehrsinfrastruktur generell einfach, selbst-erklärend und sicher zu gestalten. Dabei sind durchgehende Radverkehrsnetze zu schaffen.
2. Die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) beschreiben, wie sichere Radverkehrsanlagen geplant, ausgeführt und betrieben werden können. Erreicht werden muss eine für alle Straßenbulasträger verpflichtende Einführung der ERA als Mindeststandard.
3. Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene intensiv für eine zeitnahe Einführung geeigneter Fahrzeugassistenzsysteme (z. B. Lkw-Abbiegeassistenten, Pkw-Notbremsassistenten, Abbiege-Geschwindigkeitsbegrenzer) zur Verhinderung von Radverkehrsunfällen einsetzen. Zudem ist auf eine Verbesserung der passiven Schutzmaßnahmen an Kraftfahrzeugen zur Minimierung der Verletzungsschwere von Radfahrenden hinzuwirken.
4. Der Einsatz von Fahrradstaffeln der Polizei leistet einen wirksamen Beitrag zu mehr Akzeptanz der Verkehrsregeln bei Radfahrern und Kraftfahrern. Deshalb sollten bundesweit in allen größeren Städten mit einem nennenswerten Radverkehrsaufkommen speziell ausgebildete und ausgerüstete polizeiliche Fahrradstaffeln, möglichst als Alleinaufgabe, eingerichtet werden.
5. Der Arbeitskreis empfiehlt mehr Überwachung und Sanktionierung von Verkehrsverstößen von und gegenüber Radfahrenden.
6. Der Arbeitskreis empfiehlt mehr und zielgruppenorientiertere Aufklärung und Vermittlung von Regelkenntnissen rund um den Radverkehr (z. B. Frage der Benutzungspflicht von Radwegen; einzuhaltender Seitenabstand beim Vorbeifahren/Überholen; Beleuchtungseinrichtungen) sowohl für Radfahrende als auch für die übrigen Verkehrsteilnehmer. Hilfreich sind bundesweite Rad-Aktionstage.

Arbeitskreis V Medizinische Begutachtung von Unfallopfern

1. Besonders der erheblich Verletzte bedarf zur Geltendmachung seines Schadens eines unabhängigen und qualifizierten medizinischen Sachverständigen.

Empfehlungen

2. Der Arbeitskreis hält zur Sicherung und Verbesserung der Qualität medizinischer Gutachten eine Standardisierung in formaler und inhaltlicher Hinsicht für erforderlich. Die bislang vorliegenden Empfehlungen und Leitlinien erfüllen diese Anforderung nur teilweise.
Daher sollten allgemeingültige Standards von Vertretern der Anwaltschaft, der Versicherungswirtschaft, der Ärzteschaft und der Justiz erarbeitet werden. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei die Beschleunigung der medizinischen Begutachtung. Ferner sollte über die Einrichtung einer zentralen Datenbank geeigneter medizinischer Sachverständiger nachgedacht werden, die den Geschädigten und ihren Anwälten, den Versicherern sowie den Gerichten zur Verfügung steht.
3. Vorerkrankungen, die für die Begutachtung der Verletzungen relevant sein könnten, hat der Verletzte offenzulegen. Hinsichtlich der Relevanz ist ggf. der medizinische Sachverständige vorher anzuhören.
4. Bei der Begutachtung kann der medizinische Sachverständige eine Vertrauensperson zulassen.
5. Die Vertreter der Versicherungswirtschaft und Anwaltschaft werden aufgefordert, sich auf eine gemeinsame Formulierung der Schweigepflichtentbindungserklärung zu verständigen.

Arbeitskreis VI

Abgaskrise – Konsequenzen für Verbraucherschutz und Hersteller

1. Der Arbeitskreis empfiehlt, durch eine Musterfeststellungsklage den Rechtsschutz der Verbraucher zu verbessern. Sie kann sowohl Tatsachen als auch Rechtsfragen umfassen. Dem einzelnen Geschädigten ist eine weitgehend kostenlose und verjährungshemmende Anmeldung zu einer Musterfeststellungsklage zu ermöglichen.
2. Der Arbeitskreis sieht vor dem Hintergrund der Abgaskrise für das kaufrechtliche Gewährleistungsrecht keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf.
3. Im europäischen und nationalen Typgenehmigungs- und Kfz-Zulassungsrecht ist darauf hinzuwirken, dass Regelungen auch als Schutzgesetze im deliktsrechtlichen Sinn ausgestaltet werden, um Geschädigten direkte Ansprüche gegen Hersteller zu ermöglichen.
4. Behördlicher Verbraucherschutz sollte die individuellen Klagemöglichkeiten und Verbandsklagerechte ergänzen.
5. Der Arbeitskreis empfiehlt, die Zuständigkeiten des Kraftfahrtbundesamtes hinsichtlich des Verbraucherschutzes auszubauen, etwa in Form eines Verbraucherbeirats. Auch die Anordnungs Kompetenzen des Kraftfahrtbundesamtes sollten erweitert werden.
6. Nach Auffassung des Arbeitskreises sollten die Rechtsfolgen einer Rückrufaktion gesetzlich geregelt werden.

Arbeitskreis VII

Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung

Die Länder müssen der Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei künftig auch im Interesse der inneren Sicherheit wieder mehr Bedeutung zumessen. Dies gilt in erster Linie für die Verkehrsüberwachung, umfasst aber auch die sichtbare Polizeipräsenz im Straßenverkehr und die Aufnahme aller Verkehrsunfälle durch die Polizei.

Die bundesweite Harmonisierung der Verkehrsüberwachung – z. B. durch Angleichung der Verkehrsüberwachungsrichtlinien – ist anzustreben. Für ein Mehr an Transparenz und Akzeptanz ist durch persönliche Ansprache und Kontrolle vor Ort durch die Polizei zu sorgen. Die Bekämpfung von Unfallschwerpunkten durch verstärkte Überwachung muss dabei die Kernaufgabe bleiben; dazu ist die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kommunen zu intensivieren. Die technische Ausstattung der Polizei ist dabei auf dem neuesten Stand zu halten.

Die Neutralität der den Beweis erhebenden Person ist zu bewahren. Die Herrschaft über Geschwindigkeits- und Abstandsmessung, Messauswertung sowie Ermittlung des sanktionsrelevanten Sachverhalts darf wegen verfassungs- und europarechtlicher Vorgaben (Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Datenschutz, Staatsvorbehalt) nicht auf Private übertragen werden, auch nicht bei Einführung der Section Control.

Die Polizei darf sich nicht aus der Verkehrsunfallprävention, z. B. der schulischen Radfahrausbildung, zurückziehen. Die Qualität der fahrpraktischen Ausbildung der Kinder für den Straßenverkehr ist durch den Einsatz der Polizei zu sichern.

Der in § 48 der Straßenverkehrs-Ordnung enthaltene Verkehrsunterricht ist verstärkt anzuwenden. Seine Durchführung sollte auch qualifizierten Privaten, z. B. nach dem Muster der Fahreignungsseminare, ermöglicht werden.

Damit sich die Polizei besser auf ihre Aufgaben konzentrieren kann, ist die Polizei von der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten zu entlasten. Von der im Straßenverkehrsgesetz geschaffenen Möglichkeit zur Übertragung auf Verwaltungshelfer und Beliehene ist zeitnah Gebrauch zu machen.

Arbeitskreis VIII

Autonome Schiffe – Vision oder Albtraum?

Stand der Entwicklung – rechtliche Rahmenbedingungen

Der Arbeitskreis sieht in der Entwicklung autonomer Schiffe und deren Komponenten große Chancen für die auf Hochtechnologie ausgerichtete deutsche maritime Wirtschaft. Es ist dringend erforderlich, Klarheit über die technische Entwicklung und die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

1. Das internationale Seeverkehrsrecht geht davon aus, dass sich eine ausreichende Mindestbesatzung unter der Führung eines Kapitäns an Bord des Schiffes befin-

det, und weist diesem eine besondere Verantwortung für den sicheren Betrieb des Schiffes zu. Es bedarf der Klärung, wie diese Verantwortung bei autonomen Schiffen wahrgenommen werden kann. Für die verschiedenen Entwicklungsstufen der fortschreitenden Automatisierung sollten Möglichkeiten für besondere Regelungen z. B. im Rahmen von Ausnahmen für Erprobungszonen und der Anerkennung eines gleichwertigen Ersatzes genutzt oder geschaffen werden.

2. Die Sicherheit der weltweiten Seeschifffahrt, aber auch die Erhaltung der Wettbewerbsgleichheit setzen international abgestimmte Grundsätze und Vorschriften voraus. Regelungen sollten deshalb im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) erfolgen. Die Bundesregierung sollte sich zusammen mit anderen Mitgliedstaaten bei der IMO dafür einsetzen, dass angemessene Lösungen entwickelt werden.
3. Die Regelungen zur vertraglichen Verfrachterhaftung lassen sich grundsätzlich auch auf autonome Schiffe anwenden. Hinsichtlich der außervertraglichen Reederhaftung ist für solche Schiffe zu prüfen, ob eine Gefährdungshaftung mit einer Versicherungspflicht und einem Direktanspruch gegen den Versicherer geboten ist. Gleiches gilt für die Produkthaftung. Notwendige zusätzliche Regelungen sollten nicht national, sondern auf internationaler Ebene angestrebt werden.
4. Die Entwicklung autonomer Schiffe einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen erfordert ein enges Zusammenwirken von maritimer Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft. Die Initiative dazu sollte von der 10. Nationalen Maritimen Konferenz, die der Digitalisierung in Seeschifffahrt und Hafenwirtschaft gewidmet ist, ergriffen werden.

**Eröffnungsansprache des Präsidenten
des Deutschen Verkehrsgerichtstages
Generalbundesanwalt a.D. Kay Nehm
am 26. Januar 2017 in Goslar**

Liebe Teilnehmer, liebe Gäste des 55. Deutschen Verkehrsgerichtstages!

Unsere Welt ist in Unruhe. Glaubten wir uns nach dem Fall der Mauer den Inseln der Seligen nahe, erkennen wir nun, wir sind beträchtlich vom Kurs abgekommen.

Die Komplexität des Geschehens verleitet zu einfachen Antworten. Wer die Probleme auf das Verständnisvermögen der heutigen Pisa-Generation herunter zu dividieren sucht, läuft Gefahr, die Geister, die er rief, nicht mehr los zu werden.

Aus dem kleinen Goslar, aus dem Blickwinkel des Verkehrsrechts betrachtet, gibt es Wege zur Lösung. Der Deutsche Verkehrsgerichtstag beweist seit über fünf Jahrzehnten, Meinungsverschiedenheiten lassen sich am besten dadurch ausräumen, dass kompetente Widersacher miteinander ins Gespräch kommen.

Ohne eine Obergrenze bemühen zu müssen, haben sich weit über 1900 Teilnehmer angemeldet. Es wird sich lohnen, hat doch unser Vorbereitungsausschuss wiederum ein aktuelles breit gefächertes Programm auf die Beine gestellt.

Lassen Sie mich zunächst unsere Gäste begrüßen:

Zunächst diejenigen, die zugleich auch unsere Gastgeber sind: Herrn Oberbürgermeister Dr. Junk und die Repräsentanten von Stadt und Landkreis. Herzlichen Dank für Ihre Gastfreundschaft und die vielfältige Unterstützung.

An dieser Stelle wollte ich Justizministerin Frau Niewisch-Lennarz als Repräsentantin der niedersächsischen Landesregierung begrüßen. Leider hat sie – bei Politikern nichts Ungewöhnliches – die Stimme verloren. So werden wir nun nicht erfahren, welches rechtspolitische Karnickel sie in diesem Jahr aus dem Hut gezaubert hätte. Ihr letztjähriger Plot hat uns immerhin angeregt, das Thema »Gaffer« am Freitag in unserem Streitgespräch »Nachschlag« zu diskutieren.

Unter der bewährten Moderation von Karl-Dieter Möller streiten Landespolizeidirektor Knut Lindemann, Hannover und Oberstaatsanwalt Christoph Frank, Freiburg, langjähriger Vorsitzender des Deutschen Richterbundes. Dazu sind wiederum die Goslarer Bürger herzlich eingeladen. Unser Thema: »Smartphone-Gaffer – Kann das Strafrecht Paroli bieten?«

Europa zu repräsentieren, ist heutzutage keine leichte Aufgabe. Auseinanderdriftende Kräfte und Egoisten verstellen den Blick auf das Große und Ganze. Dem Projekt Europa drohen durch finanzpolitische Equilibristik und durch fragwürdige nationale Alleingänge irreparable Schäden.

Dabei sollten sich gerade diejenigen, die mit Ihrer wiedergewonnenen Freiheit so wenig anzufangen wissen, bewusst sein, dass nur ein einiges selbstbewusstes Europa ein Gegengewicht zu denen bildet, die durch Macho-Allüren und Verfälschung der Realitäten den Lauf der Welt zu beeinflussen trachten.

Unser heutiger Plenarredner wird uns als Insider den Blick von außen eröffnen. Ich begrüße den EU-Kommissar für Haushalt und Personal, meinem früheren Landesvater, Günther H. Oettinger.

Verehrter Herr Oettinger, ich habe mich über Ihr Interesse am Deutschen Verkehrsgerichtstag sehr gefreut. Sie haben in der Zeit Ihrer Kommissionszugehörigkeit nach den Ressorts Energie sowie Digitale Wirtschaft und Gesellschaft vor wenigen Tagen bereits Ihr drittes Ressort übernommen. Damit dürften Sie den Brüsseler Politikbetrieb aus unterschiedlicher Warte kennengelernt oder sollen wir besser sagen durchschaut haben. Gewiss wäre es nicht zuletzt wegen Ihrer Offenheit spannend, uns auch daran ein wenig teilhaben zu lassen. Im Fokus des heutigen Plenarvortrages steht jedoch ein Thema aus Ihrem bisherigen Aufgabenbereich, ein Thema, das auch uns Verkehrsrechtler zunehmend umtreibt, »Europa auf dem Wege in die digitale Zukunft«. Herzlich willkommen in Goslar!

Es ist eine schöne Geste, dass der Verkehrsausschuss des Bundestages als einer der bevorzugten Adressaten Goslarer Botschaften den Verkehrsgerichtstag beehrt. In diesem Jahr begrüße ich die Abgeordneten Sendker, Stellvertretender Vorsitzender und Storjohann, Mitglied des Bundestagsausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur.

Zum Verkehrsgerichtstag gehören selbstverständlich die Repräsentanten der Justiz. Ich freue mich besonders, dass einer meiner Nachfolger, Herr Generalbundesanwalt Dr. Frank in diesem Jahr trotz der gewaltigen Herausforderungen den Weg nach Goslar gefunden hat. Mit Ihnen begrüße ich die Präsidenten der Oberlandesgerichte Oldenburg, Celle und Braunschweig, Frau van Hove, Dr. von Olenhusen und Scheibel sowie die Generalstaatsanwälte Dr. Fröhlich aus Hamburg, Wolf aus Braunschweig und Zepfer aus Schleswig.

Aus dem Verkehrsministerium und den nachgeordneten Behörden sind der Unterabteilungsleiter Straßenverkehr, Ministerialdirigent Zielke sowie Prof. Strick, Präsident der Bundesanstalt für Straßenwesen, Abteilungspräsident Bronnmann, Kraftfahrtbundesamt und Abteilungsleiter Kaufmann, Bundesanstalt für Seeschifffahrt und Hydrographie zu uns gekommen. Aus dem Bundesjustizministerium begrüße ich Frau Ministerialdirektorin Springeneer.

Das Präsidium des Deutschen Richterbundes wird durch Frau Bundesanwältin/Abteilungsleiterin Dr. Neuhaus vertreten. Ein stets gern gesehener Gast ist der Vizepräsident des Deutschen Anwaltvereins, Rechtsanwalt Schons.

Zu unseren treuen Stammgästen gehören die Präsidenten der Verkehrssicherheitsverbände, Prof. Bodewig, Deutsche Verkehrswacht, Dr. Eichendorf, Deutscher Verkehrssicherheitsrat, Dr. Gerhardt, Bund gegen Alkohol und Drogen im Straßenverkehr sowie Dr. Freiherr von Leoprechting, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung.

Dass der ADAC im wahrsten Sinne des Wortes wieder auf die Beine gekommen ist, beweist die Anwesenheit des Ersten Vizepräsidenten Feltz, des Vizepräsidenten für Verkehr Becker, des Generalsyndikus Reinicke und seiner Vorgänger Kaessmann und Dr. Wegener. Lieber Herr Wegener, ich freue mich besonders, dass auch Sie wieder auf die Beine gekommen sind und in der Lage sind, zusammen mit den anderen Goslar-Medaillenträgern zu uns zu kommen. Ferner begrüße ich den Präsidenten des ACE Heimlich und den Vorsitzenden der Geschäftsleitung des ACV, Herrn Wagener.

Der Deutsche Verkehrsgerichtstag ist als »Mitmach-Kongress« nicht in der Lage, die kontinuierlich steigenden Kosten über eine weitere unbegrenzte Steigerung der Teilnehmerzahlen aufzufangen. Umso mehr verdienen der ADAC, der GDV, der DAV, der BADS, der AvD und der ACV Anerkennung für ihre finanzielle Unterstützung. Dem Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur danken wir für den Druckkostenzuschuss zur Erstellung unserer Dokumentation.

Die große Zahl der akkreditierten Journalisten beweist das ungebrochene Interesse der Presse am Deutschen Verkehrsgerichtstag. Auch Ihnen gilt ein herzlicher Gruß.

Eröffnungsansprachen bieten – vor fundierten Widerspruch durch überraschte Nach-Redner weitgehend sicher – eine gute Gelegenheit, Themen anzusprechen, die keinen speziellen Arbeitskreis tragen, die es aber wert sind, ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt zu werden. Manche dieser Anstöße waren nicht umsonst, aus manchen entwickeln sich Fragestellungen, die eine ausführlichere Behandlung durch einen Arbeitskreis rechtfertigen.

Das gilt zunächst für den Arbeitskreis »Smartphone«, dem der Referentenentwurf des Verkehrsministers noch rechtzeitig das Tableau bereitet hat.

Die neueste Studie der Allianz »Ablenkung durch moderne Informations- und Kommunikationstechniken und soziale Interaktion bei Autofahrern« belegt nochmals eindrucksvoll, die Anpassung des § 23 StVO an die Herausforderungen der neuen Technik ist überfällig.

Wenigstens jedes zehnte Opfer im Straßenverkehr stirbt bei Unfällen, die auf Ablenkung zurückgeführt werden. Gleichwohl schrecken immer noch 47 Prozent der Autofahrer trotz Bußgeld und Flensburg-Punkt, trotz verschärfter Überwachung und trotz gerichtskundiger spektakulärer Vorkommnisse nicht davor zurück, am Steuer zu kommunizieren; ein soziologisches Phänomen, das sich wohl nur übergreifend mit der allgemeinen Toleranz gegenüber den gesteigerten Risiken des modernen Verkehrs begründen lässt.

Das Ziel ist klar, die Umsetzung diffizil. Die Erstreckung des Verbots auf sämtliche Geräte der Kommunikations- Informations- und Unterhaltungselektronik greift deshalb zu kurz.

Der Verordnungsentwurf verbietet beispielhaft zehn einschlägig verdächtige Gerätschaften. Ob allerdings Mobiltelefon, Autotelefon, Berührungsbildschirm, tragbarer Flachrechner, Navigationsgerät, Fernseher, Abspielgerät mit Videofunktion, auf dem Kopf getragenes visuelles Ausgabegerät, Videobrille und Sichtfeldprojektor das weite Feld industrieller Angebote abdecken, ist fraglich.

Einerseits dienen manche dieser Geräte im weitesten Sinne auch der Fahrsicherheit oder dem Fahrkomfort, andererseits gibt es auch jenseits technischer Spielereien, etwa im zwischenmenschlichen Bereich, gefahrgeneigte Ablenkungen, deren Vielfalt sich der Phantasie des Gesetz- und Verordnungsgebers entzieht.

Wer vermag schon abzuschätzen, mit welchem »must have« wir morgen beglückt werden? Wäre es nicht im Interesse der Verkehrssicherheit, der Nachhaltigkeit und der Praktikabilität vorzugswürdig, pauschal jede Nutzung von Geräten zu unterbinden, die den Fahrzeugführer von seiner eigentlichen Aufgabe ablenken? Der Arbeitskreis wird diese Frage hoffentlich kompetent behandeln und beantworten.

Ein weiteres, im vergangenen Jahr angesprochenes Problem hat ebenfalls Aufnahme in das diesjährige Programm gefunden, die medizinische Begutachtung von Unfallopfern. Nachdem die Kritik an obligatorischen nahezu schrankenlosen Schweigepflichtsentscheidungen für unterschwelliges Murren gesorgt hatte, wurde zunächst versucht, die Flamme der Erregung geräuschlos auszutreten. Die beschwichtigenden Argumente »mangelnde praktische Relevanz« oder »kein Erörterungsbedarf« werden nicht zuletzt durch das beachtliche Interesse am Arbeitskreis widerlegt. Angesichts von über 400 Teilnehmern bleibt dem Veranstalter nur die dringende Bitte, sich diesem für beide Seiten heiklen Problem nicht mit der Anzahl der aufgetretenen Füße, sondern mit kühlem Kopf zu nähern. Meine Erwartungen sind allerdings gedämpft; wurde doch im Vorfeld das Gerücht verbreitet, Goslar wolle den Reha-Unternehmen an den Kragen.

Ein Thema, dessen bevorzugte Behandlung ich im vergangenen Jahr angemahnt habe, ist die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen für das automatisierte Fahren. Der Verkehrsgerichtstag hat sich schon früh den diversen Aspekten dieser Entwicklung zu nähern versucht. So haben wir im vergangenen Jahr in einem qualifiziert besetzten »Nachschlag« die verfassungsrechtlichen und ethischen Probleme beleuchtet.

Inzwischen hat der Verkehrsminister eine Ergänzung des Straßenverkehrsgesetzes auf den Weg gebracht, um der Industrie einen Rechtsrahmen für das automatisierte Fahren zu schaffen. Eine Ethikkommission ist im Auftrag des Verkehrsministers am Werk, ethische »Leitplanken für Programmierer« zu erarbeiten. Erste Ergebnisse werden im Sommer erwartet.

Ging es anfangs nicht voran, überrascht nun die unangebrachte Hast. Zwei Tage vor Heiligabend erreichte mich eine Einladung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zu einer Verbändeanhörung am 5. Januar 2017.

Gemeinsam mit den Ländern und zusammen mit Automobilclubs, dem Bundesverband Möbelspedition und Logistik, den Polizeigewerkschaften und dem Weißen Ring – um nur einige der insgesamt 37 Geladenen zu nennen, sollte ein Gesetzentwurf erörtert werden, der nach Mitteilung des Ministeriums noch nicht einmal innerhalb der Bundesregierung abgestimmt war.

Das erbetene Verständnis wollte sich bei mir nicht einstellen. Die gesellschaftliche Diskussion des automatisierten Fahrens hat unter Beteiligung von Industrie, Wissenschaft und Justiz mit einer intensiven interdisziplinären Erörterung der ethischen, verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Konsequenzen gerade Fahrt aufgenommen. Alle Beteiligten sind sich bewusst, dass die vielschichtigen zukunftsweisenden Probleme nicht durch marginale Ergänzungen des Straßenverkehrsgesetzes zu lösen sein werden.

Mein Befremden steigerte sich beim Blick in den aktuellen Referentenentwurf. War ursprünglich ein technikbasiertes Fahren bei Wahrnehmungsbereitschaft des Fahrers vorgesehen, mutierte das Automatisierte Fahren nun zu einer qualifizierten Lenkhilfe unter fortbestehender Verantwortung und Kontrolle des Fahrzeugführers.

Selbstverständlich ist es im Grundsatz nicht zu beanstanden, dass die Technik ihre Grenzen erkennen und den Fahrer gegebenenfalls zur Rücknahme der Steuerung auffordern muss. Soll der Fahrer jedoch im automatisierten Fahrmodus – abweichend von der gängigen Definition des Fahrzeugführers – stets Herr des Geschehens sein, bleiben die Vorteile der Automatisierung auf der Strecke.

Hier zeigt sich, dass das im Wiener Übereinkommen festgeschriebene Gebot der Übersteuerung in dieser Stringenz nicht zeitgemäß ist. Besteht doch, wie die heutigen Fahrerassistenzsysteme beweisen, ein gravierender Unterschied zwischen der Übersteuerung im Sinne eines jederzeit möglichen Abschaltens und der Übersteuerung im Sinne eines Eingriffs in laufende technische Prozesse.

Für diesen technikfeindlichen Rückschritt soll es nach Meinung der Verfasser trotz des gewiss diskussionsbedürftigen ersten Referentenentwurfs außer Nichtstun keine Alternative geben. Kein Wort zu den gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen, kein Wort zu den Erwartungen, die deutschen Vorstellungen und ihre ethischen und verfassungsrechtlichen Leitlinien sollten die Entwicklung des automatisierten Fahrens weltweit befruchten. Kein Wort davon, dass eine moderat erweiterte Lenkhilfe den Übergang vom teilautomatisierten, zum hochautomatisierten, vollautomatisierten und fahrerlos autonomen Fahren erschweren, wenn nicht gar blockieren wird.

Stattdessen befasst sich der Entwurf in trister Verwaltungsroutine mit kleinteiliger Auflistung des Erfüllungsaufwandes für Bund, Länder und Kommunen: Automatisiertes Fahren wird also nicht am Haushalt scheitern. Die Ergänzung des Zentralen Fahrzeugregisters beim Kraftfahrt-Bundesamt zur Identifizierung von Kraftfahrzeug und Halter automatisierter Fahrzeuge wird einen Erfüllungsaufwand des Bundes in Höhe von einmalig ca. 32 Personentagen für eine Stelle im gehobenen Dienst (Entgeltgruppe E 11), insgesamt also ca. 15.500 Euro verursachen, ein Mehraufwand, der finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 12 ausgeglichen werden soll.

Beruhigend auch, dass automatisiertes Fahren keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen durch verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite oder durch Verfestigung tradierter Rollen befürchten lässt.

Immerhin vermeidet die wiederholte Verwendung des Begriffs »Fahrzeugführer« die alberne Formulierung anderer Gesetzesvorhaben »Wer ein Fahrzeug führt«. Aber gewiss wird es im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gelingen, die angesagte geschlechterreflektierende Perspektive einzunehmen und in Anknüpfung an den Berliner Koalitionsvertrag die bedauernswerten Berliner*innen in das Straßenverkehrsgesetz zu überführen.

Meine Verwunderung über das Vorgehen steigerte sich noch, als ich gestern Mittag erfuhr, das Bundeskabinett habe am 25. Januar 2017 den Gesetzentwurf zum automatisierten Fahren verabschiedet. Dazu der Minister wörtlich: »Das automatisierte Fahren ist die größte Mobilitätsrevolution seit der Erfindung des Automobils. Dafür schaffen wir jetzt das modernste Straßenverkehrsrecht der Welt. Wir stellen Fahrer und Computer rechtlich gleich. Das heißt: Automatisierte Systeme im Auto dürfen die Fahraufgabe komplett übernehmen. Wir ermöglichen damit, dass der Fahrer während der hochautomatisierten Fahrt die Hände vom Lenker nehmen darf, um etwa im Internet zu surfen oder E-Mails zu checken.« Man darf gespannt sein, welche Alternativlosigkeiten nun gelten sollen.

Dass sich auch andere Ministerien gehörig vergaloppieren können, beweist der im Dezember vom Bundeskabinett gebilligte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, des Jugendgerichtsgesetzes, der Strafprozessordnung und weiterer Gesetze. Die Öffnung des Fahrverbots für alle Straftaten soll die Möglichkeiten strafrechtlicher Sanktionen erweitern und den Strafgerichten ein zusätzliches Mittel an die Hand geben, um zielgenau, spürbar und schuldangemessen auf den Täter einzuwirken.

Nachdem entsprechende Vorschläge in der Vergangenheit vom Deutschen Juristentag, vom Deutschen Verkehrsgerichtstag und vom Gesetzgeber erwogen und unisono verworfen worden waren, hätte man gern erfahren, was die Politik zur Wiederbelebung veranlasst hat.

Wen und welche Defizite haben Koalitionäre und Justizminister im Blick? Den Unterhaltsschuldner, der sich seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber Frau und Kind entzieht? Soll ihm nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anstelle der Verwertung seines Fahrzeuges zunächst das Fahren verboten werden? Oder handelt es sich um eine »lex Quandt«, um diejenigen auf den Fuß-Pfad des Rechts zu führen, die mit einer Geldstrafe von 360 Tagessätzen zu 30 000 Euro = 10 800 000 Euro nicht zu beeindrucken sind? Hat die deutsche Politik wirklich keine anderen Sorgen?

Zugegeben, manches Kontra-Argument erweist sich als schwach. Zugegeben, unsere Sanktionspraxis offenbart Defizite. Aber, bevor sich der Gesetzgeber anschickt, deren Mängel mit zweifelhaften Mitteln zu kurieren, sollten wir zunächst die Ursachen in den Blick nehmen.

Dass es Gesetzentwürfe heutzutage leichter zur Kabarett- als zur Kabinettsreife zu bringen scheinen, ist bedauerlich genug. Dass sich eine ohnehin überlastete Justiz nun auch noch mit der Aufklärung individueller Straftoleranzen herumschlagen soll, müsste dem Gesetzgeber nicht weniger Sorge bereiten, als die geschlechtsneutrale Benennung von Radlern, Fußgängern und Fahrzeugführern.

Es geht auch anders. Im selben Gesetzentwurf hat das Kabinett nun endlich die Axt an den Richtervorbehalt des § 81a StPO in Fällen der Trunkenheit im Verkehr gelegt. Künftig soll die Entnahme einer Blutprobe keiner richterlichen Anordnung bedürfen, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass eine Straftat nach § 315a Absatz 1 Nummer 1, § 315c Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder § 316 des Strafgesetzbuchs begangen worden ist.

Die gebotene richterliche Kontrolle wird – und dies zweifellos wirksamer als im defizitären nächtlichen Bereitschaftsdienst – im Wege nachträglichen Rechtsschutzes und im Erkenntnisverfahren gewährleistet.

Nachdem der Referentenentwurf bar jeglichen reformerischen Ansatzes den Richter- in einen Staatsanwaltsvorbehalt verwandeln wollte, haben sich also doch die unabwiesbaren naturwissenschaftlichen und juristischen Argumente durchgesetzt. Hoffen wir, dass im weiteren Verfahren nicht diejenigen Gehör finden werden, die der Reduktion des Richtervorbehalts wider besseres Wissen mit verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Gewährung effektiven Rechtsschutzes entgegenreten.

Verfassungswidrig ist, was das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Karlsruhe hat jedoch mehrfach klargestellt, dass das Grundgesetz eine vorherige richterliche Entscheidung für einen derartigen Eingriff nicht erfordert und dass der einfachgesetzliche Richtervorbehalt nicht zum rechtsstaatlichen Mindeststandard zählt.

Wer als Nordlicht – von hanseatischem Geist umweht – in einem Lande lebt, in dem ein »nicht geschimpft« bereits als gehobenes Lob gilt, hat mit Orden und Ehrenzeichen seine Probleme. Die nun anstehende Auszeichnung findet jedoch meine uneingeschränkte Zustimmung. Der Vorstand des Deutschen Verkehrsgerichtstages hat einstimmig beschlossen, Justizrat Hans Jürgen Gebhardt aus Homburg/Saar die Goslar-Medaille zu verleihen.

Mit dieser Auszeichnung würdigt der Verein – ohne festen Turnus – herausragende Leistungen auf allen Gebieten der Verkehrswissenschaft und besondere Verdienste um den Deutschen Verkehrsgerichtstag.

Lieber Herr Gebhardt, dass beide Voraussetzungen auf Sie in hohem Maße zutreffen, dürfte allen Anwesenden hinreichend bekannt sein. Den Unwissenden mögen die nüchternen Daten überzeugen:

Seit 40 Jahren Vereinsmitglied, seit 1984 unverzichtbarer Mitstreiter im Vorbereitungsausschuss, mehrfach Mitwirkender als Arbeitskreisleiter oder Referent und kurzzeitig bis zur Reform der Vereinsstruktur Vizepräsident und Vertreter des Tagungspräsidenten. Dazu Begründer, spiritus rector und Leiter von 35 »Homburger Tagen des Verkehrsrechts«.

Was Ihr berufslebenslanger Einsatz im Verkehrsrecht bewirkt hat, lässt sich nur in der Rückschau ermessen: Eine nach der Entkriminalisierung des Verkehrsrechts gewandelte Ahndungspraxis, ein zunehmend komplexeres Zivil- und Verwaltungsverkehrsrecht, ein anwaltlicher Berufsstand, der in Aus- und Fortbildung den gestiegenen Anforderungen nicht durchweg gerecht werden konnte auf der einen Seite. Auf der anderen Seite eine teilweise hochspezialisierte Richterschaft der Obergerichte, der es mitunter am Einblick in die Niederungen des verkehrsrechtlichen Alltags fehlte.

Ihnen ist es gelungen diese Gräben zu überwinden, indem Sie im Kollegenkreis, in der Richterschaft, in der Verwaltung und sogar in den Versicherungen Mitstreiter gesucht und gefunden haben. Dabei hat Ihnen der Deutsche Verkehrsgerichtstag insbesondere in der Person seines langjährigen Tagungspräsidenten, Bundesrichter Dr. Richard Spiegel, stets mit Rat und Tat zur Seite gestanden.

Ihr Engagement verdient auch deshalb besondere Würdigung, weil Ihre eigene Zunft der organisatorischen Aufwertung zunächst eher kritisch gegenüberstand; nicht aus fachlichen, im Interesse der Rechtssuchenden liegenden Gründen, sondern aus Sorge, den Allgemeinanwälten könnte bei Verlust verkehrsrechtlicher Mandate die Geschäftsgrundlage geschmälert werden.

Der Widerstand gegen eine Fachanwaltschaft für Verkehrsrecht war hartnäckig. Nicht minder hartnäckig waren Sie und Ihre Kollegen. Erst als unser unvergessener Freund Georg Greißinger, Vizepräsident des Deutschen Anwaltvereins, im Juli 2004 beim Bundesverfassungsgericht den »Spezialist für Verkehrsrecht« erstritten hatte, war das Eis gebrochen. Heute sind der Fachanwalt für Verkehrsrecht, die Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im DAV und dessen florierender Wandertzirkus als internes Instrument anwaltlicher Fortbildung nicht mehr wegzudenken.

Die von Ihnen über drei Jahrzehnte geprägten »Homburger Tage« haben dem kollegial-fachlichen Miteinander durch Einbeziehung der mit dem Verkehrsrecht befassten Kollegen des Bundesgerichtshofs und der Bundesanwaltschaft zusätzliche Bedeutung verliehen, war es doch keine Selbstverständlichkeit, die Leitlinien der obergerichtlichen Rechtsprechung von kompetenten Insidern erläutert zu bekommen.

Zum Erfolg der »Homburger Tage« trug nicht zuletzt das von Ihrer Frau betreute Rahmenprogramm einschließlich des kulinarischen Höhepunkts im elsässischen Lembach bei.

Lieber Herr Gebhardt, es gäbe noch Manches – auch Persönliches – hinzuzufügen. Lassen Sie es mich aus Zeitgründen so sagen: Sollten unsere französischen Freunde dem gelegentlich geäußerten Wunsch entsprechen, das Saarland nach 60 Jahren Fremdherrschaft zurückzunehmen, wir würden mit Nachdruck das mit der Goslar Medaille verbundene Recht der persönlichen Zurückbehaltung geltend machen.

**Begrüßungsansprache des
Oberbürgermeisters der Stadt Goslar
Dr. Oliver Junk
am 26. Januar 2017 in Goslar**

Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Herr Nehm,
meine sehr verehrten Damen und Herren,
ich freue mich, Sie zum 55. Deutschen Verkehrsgerichtstag Goslar begrüßen zu dürfen und heiße Sie ganz herzlich willkommen.

Ein besonderer namentlicher Gruß gilt dem Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages, Herrn Kay Nehm, Herrn Vizepräsidenten Prof. Dr. Ansgar Staudinger und allen Vorstandskolleginnen und -kollegen.

Vielen Dank Ihnen und allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Verkehrsgerichtstages, dass Sie Goslar die Treue halten.

Herzlich willkommen heiße ich Herrn Generalbundesanwalt Dr. Peter Frank vom Bundesgerichtshof in Karlsruhe, die Niedersächsische Justizministerin, Frau Antje Niewisch-Lennartz, als Vertreterin der Landesregierung und Herrn Günther Oettinger, EU-Haushaltskommissar der Europäischen Kommission in Brüssel, der gleich im Anschluss den Plenarvortrag halten wird.

Meine Damen, meine Herren, verehrte Gäste, Goslar freut sich, wir freuen uns, dass Sie auch in diesem Jahr – zum 55. Mal – zu uns gekommen sind. Der Deutsche Verkehrsgerichtstag und Goslar werden nun schon 55 Jahre lang in einem Atemzug genannt. Eine Beziehung, die ihre Höhen und Tiefen hatte, jedoch stets von Vertrauen und Verlass geprägt war. In einer Ehe würde man nach 55 Jahren von der Juwelhochzeit sprechen – und ein Juwel ist der Deutsche Verkehrsgerichtstag tatsächlich für unsere Stadt. Ist er doch mit einer Teilnehmerzahl von rund 2.000 Tagungsgästen die mit Abstand größte und wichtigste Tagung in Goslar – ja in der ganzen Region.

Meine Damen und Herren, Sie wissen, dass sich Stadt wie Sponsoren auch in diesem Jahr wieder engagieren, für die Ausstattung von Tagungsräumen, für das Rahmenprogramm – erstmals auch für die Übertragung dieser Eröffnungsveranstaltung im Internet. Ein besonderer Dank an dieser Stelle an die Deutsche Telekom, die dies gemeinsam mit TV 38 möglich gemacht hat, aber auch allen weiteren Sponsoren. Im Rahmenprogramm haben wir für Sie in diesem Jahr eine Stadtführung im

Zeichen des Reformationsjubiläums und die heutige Ausstellungseröffnung »Verkehrsgeschehen« im Goslarer Museum mit teils bitterbösen Karikaturen zur Mobilität. Der Begrüßungsflyer auf Ihren Stühlen verrät mehr. Wir haben für Sie auch wieder Parkscheiben zum kostenfreien Parken in der Innenstadt.

Meine Damen und Herren, bei 55 Begrüßungsansprachen, die Goslarer Oberbürgermeister hier an dieser Stelle im Lauf der Jahre halten durften, bin ich mittlerweile immerhin mit meiner sechsten Rede an der Reihe. In den vergangenen Jahren habe ich versucht kenntlich zu machen, dass sich eine Kommune, eine Stadt wie Goslar, nicht tatenlos ergeben muss, nicht hilflos ist, wenn sie konfrontiert wird mit extrem sinkenden Einwohnerzahlen, Wegfall von Zonenrandförderung, extremes Fördergefälle ins Nachbarland-Sachsen Anhalt, Weggang von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz, Strukturwandel, Haushaltsschieflage. Es ist leider ein weit verbreiteter Irrglaube, dass es nicht auch hinreichend viele kommunale Stellschrauben gibt, um eine Stadt positiv zu entwickeln.

Ich habe in den Vorjahren von unserer Haushaltskonsolidierung berichtet, von Strukturreformen (die freiwillige Städtfusion Goslar – Vienenburg bleibt die größte in Niedersachsen seit 1972/1976), ich habe davon berichtet, dass kommunales Sparen kein Selbstzweck ist, sondern *conditio sine qua non* für Investitionen, für die Zukunft der Stadt Goslar. Investitionen – im zweiten Jahr in Folge investieren wir über 12,5 Millionen EUR – in Fußgängerzone, Rathaus, Kindergärten, Kulturmarktplatz, in Infrastruktur – und natürlich auch in den Ausbau von Tagungsinfrastruktur.

Auf dem Energiecampus, keine 5 Minuten fußläufig von hier kann ich Ihnen die Baustelle bereits zeigen, in der Sie ab dem nächsten Jahr tagen können: Ein großer Saal für über 200 Tagungsgäste und kleinere Konferenzräume werden hier entstehen. Und unsere Dauerbaustelle, das Pfalzquartier, hat inzwischen mit der Freigeist-Gruppe einen Hotelinvestor, der ein 4-Sterne-Hotel hier unterhalb der Kaiserpfalz realisieren wird.

Verehrte Gäste, das alles sind gute Nachrichten – aber nicht die Beste: Die lautet nämlich: Goslar wächst wieder! Zum ersten Mal seit 22 Jahren gewinnen wir wieder Einwohner hinzu statt sie zu verlieren. Mit knapp 51.000 stehen wir aktuell sehr komfortabel über der 50.000-Marke, was auch für Finanzzuweisungen nicht so ganz unwichtig ist. Es beruhigt, dass wir den dauerhaften Abwärtstrend stoppen konnten, sind wir doch nach 1994 Jahr für Jahr dramatisch geschrumpft, in Spitzenjahren mit über 500 Menschen pro Jahr. Nun also endlich wieder Wachstum! Und das in unserer so strukturschwachen Region! Lange genug haben wir auf diese Nachricht gewartet. Woher kommt das, meine Damen und Herren? Nun Sie haben Recht, meine eigenen vier Kinder haben hier noch keine nachhaltige Trendwende herbeigeführt, sondern es ist ein Mix aus drei Komponenten: 1. Geburten, 2. Flüchtlinge und 3. Zuzug von Stammbevölkerung. Dabei kann strategische Kommunalpolitik helfen, die insbesondere auf exzellente Infrastruktur setzt.

Ein Phänomen, das auch die FAZ in ihrer aktuellen Sonntagsausgabe beschreibt: Die Deutschen orientieren sich neu – zumindest mit Blick auf den

Wohnungsmarkt. Waren die sieben größten Städte des Landes bis vor drei Jahren auch die beliebtesten Wohnorte, zieht die Bevölkerung mittlerweile vermehrt in Klein- und Mittelstädte. Der Grund für Familien, die großen Städte zu verlassen, sind natürlich insbesondere die hohen Mieten und Kaufpreise. Eine Entwicklung, die auch Goslar zu Gute kommt. Aber Familien achten bei der Auswahl ihres Wohnortes eben nicht nur auf Preise, sondern auch auf Kinderbetreuung, Schullandschaft, auf Kulturangebote.

Vorgenannte Themen leuchten heute jedem Kommunalpolitiker ein, bei den Themen Verkehrsanbindung (Straßen wie Schienen) leuchten nicht gleich bei jedem die Augen. Ich persönlich sehe Straßensanierung und –ausbau in der Stadt und die überregionale Straßenverkehrsanbindung der Stadt nicht als zu vernachlässigende Themen an. Ohne eine vernünftige Verkehrsinfrastruktur gibt es keine vernünftige Entwicklung der Stadt Goslar. Und dafür braucht es direkte, kurze und regionale Wege. Die Staus und verstopften Straßen des vergangenen Winterwochenendes waren keine gute Werbung für den Harz und die Stadt Goslar. Und Sie alle werden dieses Verkehrschaos auch jetzt am Zeugniserienwochenende erleben. Meine Forderung vom letzten Verkehrsgerichtstag, den Harz über Verkehrswege (Stichwort vierspuriger Ausbau Goslars an die BAB7) besser anzubinden, ist nach wie vor aktuell, einfach weil in der ganzen Zeit nichts passiert ist.

Im Bereich der Bahnanbindung dagegen habe ich deutlich bessere Nachrichten für Sie: Damit Sie, die Gäste unserer Stadt, die mit der Bahn anreisen, nicht gleich beim Aussteigen einen falschen Eindruck von unserer Welterbestadt bekommen, werden wir den bisher wenig einladenden Bahnhofsvorplatz aufwerten und hier kräftig investieren. Das Gleiche gilt für das Bahnhofsgebäude selbst. Hier haben wir dank Ihnen, meine sehr verehrten Damen und Herren, ja mittlerweile den denkbar besten Draht in die Entscheidungsebene der Bahn.

Denn wir konnten hier vor einem Jahr Bahnchef Dr. Rüdiger Grube für Goslar begeistern. Begeistern dafür, das Bahnhofsgebäude zu sanieren! Begeistern dafür, Ehrengast unseres Goslarschen Panckets zu sein. Begeistern auch dafür, meine Damen und Herren, der Stadt Goslar einen ICE zu organisieren. Sehr verehrte Gäste, Sie haben richtig gehört, Goslar bekommt den ICE! Einschränkend muss ich allerdings sagen, dass es in diesem Jahr noch keinen richtigen ICE-Anschluss geben wird. Aber wir werden ihn schon mal probeweise für einen Tag in unseren Bahnhof einfahren lassen, um ihn hier zu taufen!

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich wünsche dem 55. Verkehrsgerichtstag einen erfolgreichen Verlauf und Ihnen allen einen angenehmen Aufenthalt in Goslar. Aufmerksam machen möchte ich Sie noch auf unseren traditionellen Dämmerchoppen mit Live-Musik heute Abend ab 18 Uhr im Anschluss an die Vernissage im Goslarer Museum, bei dem Sie in entspannter Atmosphäre den Tag ausklingen lassen können. Fühlen Sie sich zu Gast bei Freunden und verbringen Sie schöne Stunden in unserer wunderschönen Stadt.

Vielen Dank und Glückauf!

Plenarvortrag zum 55. Deutschen Verkehrsgerichtstag am 26. Januar 2017 in Goslar

Günther H. Oettinger, EU-Kommissar, Brüssel

»Europa auf dem Wege in die digitale Zukunft«

Verehrter Herr Präsident, lieber Herr Nehm, Herr Oberbürgermeister, Herr Landrat, verehrte Abgeordnete, Damen und Herren Präsidenten und Vizepräsidenten, Generalbundes- und Generalstaatsanwälte, Vertreter der Behörden von Bund und Ländern, der Wissenschaft, verehrte Kollegen Anwälte, meine sehr verehrten Damen und Herren.

Besten Dank für die freundliche Einladung zum 55. Deutschen Verkehrsgerichtstag – einem herausragenden Ereignis, das seit Jahrzehnten die Wissenschaft, Verkehrswirtschaft und Politik und Recht prägt, das wegweisende Diskussionen anbietet, eine Plattform ist und das auch für die weiteren Themen der europäischen, deutschen und regionalen Tagesordnung von Gewicht bleiben wird. Alles Gute Ihrem 55. Verkehrsgerichtstag.

Ein Grundpfeiler des europäischen Projekts sind die vier Grundfreiheiten. Die Freizügigkeit für die Menschen – Arbeitnehmer und Unternehmer – für Güter, für Dienstleistungen und für Kapital. Ein Streitpunkt mit der britischen Regierung wird dies sein, indem wir sagen: Rosinen picken geht nicht! Man kann nicht den Binnenmarkt, für Güter, Dienstleistungen und Kapital nutzen wollen, aber die Freizügigkeit den Menschen verweigern wollen.

Meine Damen und Herren: Was haben diese vier Grundfreiheiten mit Ihnen zu tun? Ich ergänze, ich schlage vor, dass eine fünfte Grundfreiheit hinzukommen soll, die Grundfreiheit der Daten: »free flower area«, für die Datenwirtschaft, die auch keine nationalen, regionalen, lokalen Grenzen kennen darf. Alle fünf Elemente, der Mensch, der Arbeitnehmer und der Unternehmer, Waren, Güter, Dienstleistungen, Kapital und Daten brauchen die Freizügigkeit, um über Grenzen hinweg in der Europäischen Union mit über 500 Millionen Menschen – der Schweiz, Norwegen, dem Westbalkan, die Ukraine assoziiert – funktionieren zu können. Dafür braucht man Infrastruktur, Straße, Schiene, Wasserstraße, den Flugverkehr, das Breitband. Dafür braucht man Transportgeräte, Transportdienstleister, Transportkompetenz, Transportregeln. Für all das sind Sie mit verantwortlich. Mobilität ist sicherlich auch lokal, aber per se nicht lokal getrennt. Es ist ein großes Glück für

unsere Generation, dass wir Arbeit, Freizeit, Urlaub grenzüberschreitend, kulturüberschreitend, gesamteuropäisch organisieren. Verkehr ist per se auf der Straße und Schiene zumindest kontinental – mit der Seidenstraße sogar darüber hinaus – verbunden. Flugverkehr ist global, aber Schienen- und Straßenverkehr ist kontinental.

Man muss nicht alle Themen europäisieren. Aber zu glauben, dass man Verkehrsregeln lokal, regional, national begrenzen kann, verletzt und übersieht, die Dimension der Grundfreiheit, der Freizügigkeit. Unsere Kinder sind die Erasmus-Generation. Ich sehe meinen Sohn, Gießen, Marburg, Hamburg, Lausanne, Tübingen, Bayreuth, Prag – das ist die Dimension der heutigen Jugend. Für Ihre Kinder gilt das mit Sicherheit ebenso.

Und was die Datenwirtschaft anbelangt, wir leben in einer digitalen Revolution. Sie ist nicht aufzuhalten. Sie prägt unsere Wirtschaft zunehmend, sie prägt unsere Dienstleistungen, sie prägt unser Privatleben. Die digitale Revolution erfordert eine klare, gemeinsame Strategie. Zurzeit sind wir Europäer, sind wir Deutsche nicht in der Federführung, wenn es um digitale Technologien und Dienste geht. Das Smartphone wurde vor rund zehn Jahren von Apple in Kalifornien erfunden und entwickelt. Der Durchbruch war das Display statt der schwarzen Tasten. Es wird übrigens in Asien hergestellt, von dort zu uns nach Goslar transportiert, in Goslar genutzt und anfallende Daten gehen direkt über die Cloud nach Kalifornien. Wertschöpfung in Goslar, Deutschland, Europa: null – wenn man einmal vom Mindestlohn im Telekom-Shop hier in der Fußgängerzone absehen mag. Unsere amerikanischen Partner und Freunde, sie haben eine klare Strategie. Sie haben die digitale Überlegenheit. Sie haben die Daten und sie nutzen sie. Apple, Google, Amazon, Facebook und Microsoft. Fünf Unternehmen, die es vor 40 Jahren noch nicht gab, die zum Teil nur 13 Jahre alt sind, haben eine Börsenkapitalisierung, die doppelt so hoch ist wie die des Dax 30. Wie die 30 stolzen Lokomotiven der deutschen Industrie. Bayer, BASE, SAP, Daimler, Siemens, BMW...30 an der Zahl, halb so viel Wert wie fünf Youngster aus den USA.

Und die asiatischen Partner und Wettbewerber – Chinesen, Südkoreaner, Japaner folgen parallel. Wenn Goslar, Niedersachsen, Deutschland nicht im Sandwich zwischen den USA und Asien erdrückt werden will, brauchen wir eine europäische Strategie, brauchen wir eine eigene digitale Souveränität.

Die Themen Automatisierung und Autonomisierung von Verkehr stehen erst am Anfang: Der Flugzeugführer ist stundenlang nicht oder nur recht wenig aktiv. Das Flugzeug fliegt dennoch perfekt. Der ICE wird nicht sekundlich von seinem Lokomotivführer gelenkt und genau diese Entwicklung, wo der Fahrzeugführer nicht permanent gebraucht wird, wird auch im Auto nicht aufzuhalten sein. »Zero«, unfallfreies Fahren, ohne aktive Beiträge des Menschen wird Mitte nächsten Jahrzehnts nicht mehr die Zukunft, sondern sehr nahe an der Realität sein. Truck Platooning ist der Anfang, wo Lastkraftwagen vernetzt im Konvoi fahren mit sehr geringem Abstand zwischen den Fahrzeugen. Das hat die IAA für Nutzfahrzeuge im September letzten Jahres in Hannover eindeutig gezeigt.

XXX

Meine Damen und Herren – die Bedeutung dieser Entwicklung kann nicht überschätzt werden. Und deswegen will ich Sie mitnehmen in der Frage, was denn »connected cars«, »autonomous driving«, »connected and automated driving« für den Straßenverkehr, für Lastkraftwagen und Pkw zum einen bezüglich der technischen Grundlagen bedeutet, und zum anderen, was dies für rechtliche und ethische Konsequenzen, die von Ihnen umfassend diskutiert werden müssen und wo Ihre Vorschläge wichtig sind, bedeuten wird. Ich war dankbar, dass auf dem Juristentag im September letzten Jahres – erstmals in Essen – dazu ein Panel aufgesetzt wurde.

Ich begann vor zwei Jahren die Automobilwirtschaft einzuladen, die Hersteller und die Zulieferer, denn die Kernkompetenz steckt eher bei Conti, Siemens, Bosch, INA Scheffler und anderen. Des Weiteren habe ich die Telekommunikationswirtschaft hinzugezogen. Die Telekom-Operatoren haben in Vergangenheit und Gegenwart eine Aufgabe, Kommunikation von Mensch zu Mensch zu organisieren, von Mund zu Ohr oder via SMS von Gerät zu Gerät. Content von Meier zu Müller.

Die Zukunft bedeutet aber, dass in Telekom-Operation eine neue ganz entscheidende, vertikale Funktion zukommt, nämlich den Datentransport in Perfektion zu organisieren. Vor Car zu Car, von Gerät zu Gerät, von Car zur Cloud, von der Cloud zu Autos und dafür wird eine völlig neue digitale Infrastruktur notwendig sein. Dafür reicht 3G nicht mehr aus. Wenn ich wie gestern Nacht von Brüssel hierher gefahren werde, eine Telefonliste zur Hand habe, zwölf Telefongespräche führe, aber 18 Mal unterbrochen werde, auf der Strecke insgesamt 30 Funklöcher sind, entspricht dies weder in Kapazität noch in Quantität, noch in Qualität, noch in Geschwindigkeit auch nur annähernd dem, was in Infrastruktur ein modernes Europa der Zukunft benötigen wird. Wir müssen über die Gigabit-Gesellschaft sprechen und ich sage Ihnen, auch im ländlichen Raum wird der Straßenbau, -erhalt, -ausbau und -unterhalt wichtig sein. Wir sollten lieber Schlaglöcher als Funklöcher akzeptieren. Schlaglöcher hält der Stoßdämpfer aus. Funklöcher verunmöglichen jedes Geschäft.

Egal ob Telemedizin, digitale Operationen, Patientenbetreuung mit dem digitalen Band oder »autonomous driving«. Es wird nur ohne Funkloch, auch im ländlichen Raum, auch im Hochschwarzwald, auch im früheren Zonengrenzgebiet funktionieren. Und deswegen gehen wir von einem notwendigen Investitionsvolumen von 500 Milliarden Euro in Glasfaser und in 5G- Mobilfunk aus. Das ist die wichtigste Investition in Infrastruktur unserer Generation überhaupt. Aber in das Ganze wird nur dann investiert, wenn es neue Geschäftsmodelle, Geschäftsvorfälle, Erträge geben kann.

Da kommt ein Generalproblem: Solange die Telekomwirtschaft 5G nicht installiert hat, Südkorea beginnt im Januar des nächsten Jahres, wir in Europa, in Deutschland liegen zurück, solange wird niemand eine neue E-Klasse, einen neuen BMW 5er, einen Audi A6 kaufen, der teilautonom gefahren werden kann, denn die Anwendung im ländlichen Raum funktioniert nicht. Und umgekehrt, die Telekomwirtschaft wird nicht investieren, solange es keine Nutzer, die Datentransporte

benötigen und dafür bezahlen, auf der Straße gibt. Ohne einen abgestimmten Langzeitplan haben wir ein Problem – grenzüberschreitend. Deswegen bereiten wir ein Testfeld entlang des landesübergreifenden Donaaraumes vor, der Süden Deutschlands, Österreich, Slowakei, ein Wink nach Tschechien, Ungarn, Serbien, bis nach Rumänien am Schwarzen Meer. Alles automobilgeprägte europäische Länder. Einige Telekom-Unternehmen, die europäische Fahrzeugbauindustrie und auch die Versicherungswirtschaft gehört dazu, weil sie uns ihre Risiken schildern und entsprechende Regeln von uns erwarten kann. Hier entsteht ein Feld, ein Entscheidungsfeld für Wirtschaft, für Investoren, für Gesetzgebung. Wir brauchen eine harmonisierte, europäische Straßenverkehrsordnung. Das Wiener Abkommen wurde vom Präsidenten erwähnt. Wir müssen raus aus der nationalen, regulatorischen Markenwelt.

Ein zweiter Punkt: wem gehören die Daten eigentlich? Das Auto von morgen hat dutzende Sensoren und intelligente Geräte, die ständig Daten erfassen, sammeln, vielleicht auch speichern und abgeben – an ein Fahrzeug gegenüber, an ein Fahrzeug hinter ihnen oder in die Cloud. Dort werden die Daten mit tausenden anderen Fahrzeugdaten gemischt und neu als Dienstleistung über Fragen zum Verkehrszustand, Stau, Witterungsverhältnisse, Helligkeit, Dunkelheit, als Dienst ausgeteilt. Wem gehören die Daten eigentlich? Wer die Daten hat, hat die Macht. Daten sind das Öl der Zukunft, der Rohstoff der Zukunft. Wenn dies stimmt, ist die Eigentumsdefinition eine Macht- und eine Vermögensdefinition.

Aber das BGB sagt dazu nicht ausreichend aus. Zwei Möglichkeiten haben wir: entweder wir sagen, das machen die Vertragspartner unter sich aus, also beispielsweise Daimler-Benz, der der Hersteller und Verkäufer einer E-Klasse ist, und der, der sie kauft, nutzt oder verleiht. Glauben Sie im Ernst, dass der, der ein Auto kaufen will, stark genug ist, um die Marktmacht zu zeigen, einen Vertrag auszuhandeln? Nein, es wird ein Vertragsentwurf standardisiert, dann heißt es: Vogel friss oder stirb. Eigentlich bräuchte man kein Mietrecht, Mietvertragsrecht reicht ja aus. Aber da der Mieter per se der Unterlegene wäre, hat man Mietrecht geschaffen. Beim Kaufrecht ist es der gleiche Fall. Der Schwächere wird im deutschen Zivilrecht auf die Ebene des Stärkeren gebracht. In der Datenwirtschaft ist dies bisher nicht der Fall. Brauchen wir ein digitales BGB? Brauchen wir einen europäischen »digital civil law code«? Ich erwarte eine Antwort von Ihnen dafür! Die Gesetzgebung hat noch etwas Zeit, aber zu glauben, dass man hier auf Dauer ohne Regeln in die Datenwirtschaftsverfügung gehen kann, da täuschen wir uns.

Sie als Juristen in der Verkehrswirtschaft sind dabei doppelt gefragt. Denn die künstliche Intelligenz kommt ergänzend hinzu. Die Frage also, was hier an Haftungsfragen entsteht, beim Roboter, bei Geräten, die im Grunde genommen aus eigener Kraft, aus eigener Intellektualität funktionieren. Ich glaube, dass hier wir Europäer zu sehen sein müssen. Die technologische, digitale Revolution ist schneller, als die Debattenkultur, die hier derzeit folgt. Wenn wir aber unser Menschenbild und unsere Grundwerte in diese globale Debatte einbringen wollen, denn ich würde es nicht allein den Asiaten und Amerikanern überantworten wollen, ist jetzt

eine europäische Debatte dafür notwendig. Wie stark man in der digitalen Revolution Freiheit für neue Dienste und Kreativität gestatten soll und wie stark man regulatorisch und wenn ja, auf welcher Ebene eingreifen soll, Standards setzen soll. Ich bin auf die Reaktion dazu gespannt.

Die Entwicklung der Gegenwart – seit Jahren schon – ist geprägt durch Globalisierung, durch Automatisierung und durch Digitalisierung. Die drei Trends werden anhaltend sein. Globalisierung von Waren und Gütern. Wir sind auf dem Marktplatz der Welt zu Hause, ob in Goslar oder in Stuttgart. Die Automatisierung muss unser Interesse sein, denn die Löhne, die in Goslar zu bezahlen sind, sind notwendig, damit der Bürger den Lebensunterhalt begleichen kann. Aber mit diesen Löhnen, trotz unserer Produktivität, halten wir im weltweiten Wettbewerb nicht mit. Nur durch Automatisierung ergänzt, die den Lohnkostenanteil auf unter 30, 20, 15 Prozent bringen kann, werden wir im Hochlohnland weiter industriell wettbewerbsfähig bleiben. Allerdings: Globalisierung, Automatisierung, wer die beiden in Frage stellt, sägt den Ast, auf dem die deutschen Arbeitsplätze sitzen, ab und Digitalisierung ist halt die jüngere Generation. Unsere Kinder und Enkelkinder machen uns zu Facebook-Freunden. Sie bringen uns Sport-Apps und den Älteren Gesundheits-Apps bei. Die Digitalisierung ist ebenso unaufhaltbar. Aber, da ein Teil unserer Bevölkerung, Arbeitnehmer, ältere Bevölkerung oftmals im ländlichen Raum, Sorge hat, dass die Entwicklung Globalisierung, Automatisierung und Digitalisierung gegen sie geht, ihr Arbeitsplatz gefährdet ist, statt Transformation, Disruption kommt, erleben wir eine Gegenbewegung, deren Gefährlichkeit man nicht unterschätzen darf. Die aus Protektionismus, neuem Mauerbau, Handelsabkommen, die man zurzeit nicht realisiert, die aus Populismus, postfaktischer Politik und die aus Nationalismus besteht. Davor warne ich. Und wer diese Gefahr von Protektionismus, Populismus und Nationalismus abtut, geringgeschätzt, wird sich wundern, wie rasch dies unser Leben gegen unseren Willen, aber ohne unsere Teilnahme, bestimmen kann.

Ich fordere Sie hiermit auf, egal in welchem Mandat oder welchem Ehrenamt, als Staatsbürger, als Verantwortliche für den Rechtsstaat und die Wirtschaft, alles dafür zu tun, dass Protektionismus, Populismus und Nationalismus nicht die Zukunft von Teilen Europas und der Welt werden darf.

Bei all den Veränderungen um uns herum, es geht um unsere Werteordnung, unser Gesellschafts- und Menschenbild. Wir haben es jetzt im dritten Anlauf nach 1848, mit kurzer Blüte in Weimar, im dritten Anlauf jetzt seit 70 Jahren geschafft: Rechtsstaat, Gewaltenteilung, soziale Marktwirtschaft, Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, unser Menschenbild, die Menschenwürde, Liberalität, Toleranz. So wie es im Grundgesetz steht, wird es weitestgehend gelebt. Und wir haben in den letzten Jahrzehnten durch die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die Europäische Union nicht nur S-Klasse, wir haben auch Werte exportiert. Darauf können wir in Wahrheit stolz sein. Vielleicht war die jüngste Aufnahme von 10+2+1 Ländern ein bisschen viel, ein bisschen früh und hat das europäische Projekt herausgefordert, vielleicht. Aber Fenster der Geschichte, sie öffnen sich und sie schließen sich.

Vielleicht war das 10-Punkte-Programm von Helmut Kohl nach dem Fall der Mauer, der Insolvenz der DDR, von Bush, dem Älteren, und Gorbatschow getragen, von Thatcher und Mitterrand kritisch beäugt, von Willy Brandt unterstützt, von Lafontaine bekämpft, und das Angebot zum Umtausch Ost-Mark in D-Mark eins zu eins national ökonomisch angreifbar, vielleicht. Aber Fenster der Geschichte, sie öffnen sich und sie schließen sich. Hätte nicht Helmut Kohl damals so entschieden gehandelt, von Willy Brandt unterstützt, die deutsche Einheit wäre nie so oder nicht so konsequent gekommen, wie sie vor 26 Jahren zum Glück unserer Generation gekommen ist. Das Fenster der Zeit wurde genutzt. Und wären diese 10+2+1 Länder nicht Mitglieder der europäischen Familie, Slowenien, Tschechien, Slowakei, Polen, Ungarn, Lettland, Litauen, Estland, Malta, Zypern, später Rumänien, Bulgarien, jüngst Kroatien und wäre nicht Serbien mit der Perspektive, Mitglied zu werden mit strengen Konditionen unterwegs, diese 13, 14, 15, 16 Länder, man nehme noch Mazedonien, Montenegro, Kosovo, Albanien, Bosnien-Herzegowina hinzu, wären sie genauso hilflose Schilfrohre im aggressiven Wind von Putin, wie es leider Armenien, Georgien, Moldawien, Weißrussland und die Ukraine sind.

Wir Europäer haben Frieden, wir haben Werte exportiert. Darauf können Sie, können wir stolz sein. Nicht allein über unseren Exportüberschuss, sondern über den Export von Werten und Frieden sollten wir diskutieren. Es war unsere Nachkriegsverantwortung, es war unsere Möglichkeit als größte europäische Volkswirtschaft. Dies wurde von Demokraten mehrerer Parteien erkannt und gemacht und dies zu unterstützen, diese Werteordnung nicht verfallen zu lassen, ist die Verpflichtung unserer persönlichen, künftigen Tätigkeit, egal in welcher Funktion.

Wir stehen in einem entscheidenden Stadium, denn unsere Werteordnung, unser jüdisch-christliches Menschenbild, unsere Gesellschaftsordnung, unsere Grundrechte und Grundwerte werden nicht mehr überall akzeptiert. Überall ist die Globalisierung, die Automatisierung, die Digitalisierung, die Demokratie, das Menschenbild in Gefahr. Weil überall mit Protektionismus, Populismus und Nationalismus an billige, zum Teil niedrige Gefühle appelliert wird und damit oftmals Mehrheiten erzielbar sind. Erkennen wir eigentlich die Gefahr? Wir müssen raus aus dem Goslarer, dem deutschen, dem europäischen gefühlten Romantiktal. In dem sitzen wir wohligh drin. Denken am Sonntag über ein besseres Golfhandicap, über den nächsten Urlaub im Mittelmeer nach und glauben, dass man Ägypten mit einem weiteren Robinson-Club helfen kann. Alles andere ist uns tendenziell egal. Europa muss erwachsen werden und zu allererst das größte Kind Europas, Deutschland, muss endlich erwachsen werden. Man kann nicht wirtschaftlich Riese sein und sich ansonsten für die Umgebung zu wenig interessieren. Europa ist der Kontinent, der wie kein zweiter von Regionen der Instabilität umgeben ist. Nigeria, Niger, Mali, die Milizen von Libyen. Algerien ungewiss, Ägypten – ein Land mit mehr Einwohnern als Deutschland – nimmt täglich um ca. 7.000 Einwohner zu. Millionen junge Menschen sind ohne Perspektive. Die suchen sie sich, wenn es keine vor Ort gibt.

So wichtig die Bewältigung der Flüchtlingsaufgabe 2015/2016 war und bleiben wird, Integration, Migration, Menschenwürde, Rückführung, wo möglich und notwendig, sollten wir nicht längst über die Flüchtlingsaufgabe 2025 diskutieren? Diese Menschen sind alle geboren, sie sind 3, 5, 8, 10, 12 Jahre alt. Leben in Eritrea, in Aleppo, in Palästina und beobachten, ob es für sie eine Perspektive gibt. Man geht nicht am ersten Tag von Zuhause weg. Familie, Heimat, Kultur, Religion, Heimat, Sprache – man bleibt – und man baut auf weitere Perspektiven und wartet ab. Sind aber wir dazu nicht willens und bereit, wenn uns der Golfclub wichtiger ist, als Perspektive und Menschenwürde in der Nachbarschaft, dann kommen sie zu uns und es ist nicht Ihr Verdienst, dass Sie in Goslar, Hannover, Stuttgart geboren sind. Es war Gottes Geschick oder Glück. Sie könnten auch in Mali geboren sein, in Syrien geboren sein und wüssten dann sehr wohl, wie schön es in Goslar ist und würden irgendwann, in Zeiten von Enthauptungen, Vergewaltigungen, Hungersnot und Vertreibung versuchen für Ihre Kinder ein kleines Obdach, eine Bildung, eine Perspektive zu suchen. Deswegen, da die Amerikaner nicht mehr auf Dauer Weltpolizei sein werden, da Nordafrika, der Mittelmeerraum, und Middle East, unser Nachbarhaus ist, deshalb ist es unsere Aufgabe, unsere Verantwortung und unsere Möglichkeit Perspektiven zu schaffen. Und ich kann nur hoffen, dass dazu mit Stil, mit Streit, aber mit Stil, die Demokratie in Deutschland und Europa fähig ist, und sich nicht durch Populismus, Protektionismus und Nationalismus einengen, einschränken, verängstigen lässt. Hier sind Staatsbürger gefragt, zumal solche mit Autorität, wie Sie hier in diesem Ehrensaal alle sind.

Meine Bitte an Sie, neben Ihrem Beruf, der anstrengend und wichtig ist, neben Ihrem Amt, Ihrem Mandat, nehmen Sie sich Zeit für dieses staatsbürgerliche Ehrenamt.

Klar ist, das europäische Projekt ist erstmals in Gefahr. Das hat der Brexit gezeigt, warten wir ab, was in Frankreich läuft, Österreich, Italien, die Niederlande. Überall sind Populisten unterwegs. Jetzt kann man sagen, Deutschland ist derzeit so stark, dass es Europa nicht braucht, mag ja sein, aber in wenigen Jahren haben wir noch ein Prozent der Weltbevölkerung. Nehmen wir das schöne, große Land Niedersachsen, addieren wir Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg hinzu, der deutsche Norden hat weniger Einwohner als Shanghai. Eine Stadt, deren Größe in China fünfmal und bald fünfzehnmal bestehen wird. Begreifen wir eigentlich unsere Winzigkeit? Wenn wir die Welt von morgen und übermorgen ein bisschen nach unseren Werten gestalten wollen, wenn wir nicht nur S-Klassen, sondern auch Überzeugungen exportieren wollen, die Zukunft für unsere Kinder und Enkelkinder ein bisschen nach unserem Menschenbild prägen wollen, dann brauchen wir das europäische Team, den Briefbogen der Europäische Union, denn nur der wird in der Welt wahrnehmbar sein.

Die Welt von morgen und übermorgen, Krieg gegen Diktatoren, Friedenssicherung oder Klimaschutz, oder auch nur Standards für die Wirtschaft von morgen, die Steckdose und der Stecker von einem E-Mobil. Sie werden entweder von G2 oder von G3 geprägt. Mit allem Respekt vor G7, G8, G20, den großen Konferenzen

der Welt, die Welt von übermorgen wird von G2 oder von G3 geprägt. Wenn G2 die Welt von morgen prägt, dann sind das die Vereinigten Staaten von Amerika mit sinkendem und China mit steigendem Gewicht. Sind G3 die, die die Welt von morgen, Klimaschutz, Frieden, Standards und Normen der Wirtschaft prägen, kann Europa, aber nur Europa der Dritte an dem Verhandlungstisch sein, an dem über die Zukunft von übermorgen für unsere Kinder und Enkelkinder entschieden wird. Ist die Europäische Union, und Deutschland innerhalb der Union, dazu bereit? In 15 Jahren wäre es zu spät. Dann werden Andere, mit jüngerer Bevölkerung, mit steigender Bevölkerungszahl und mit Bodenschätzen vor uns sein. Von unseren Böden kommen Zuckerrüben, Weizen und Trollinger. Aus anderen Böden kommen Eisenerz, Öl, Gold und Gas heraus, das gibt Macht. Es werden Andere wie Nigeria, wie Indien, Indonesien, wie Russland, Brasilien der Dritte am Verhandlungstisch sein. Dann wieder wäre Niedersachsen, Deutschland, Europa außen vor, dann wären wir der Wurmfortsatz Asiens, wie wir es ja auf dem Globus geografisch auch sind. In einer Welt 2050, von Zehntausendmillionen Menschen werden wir mit 450 Millionen noch dabei sein. Mit West-Balkan, Schweiz und Norwegen, UK sind wir gerade noch über die Fünfprozenthürde gekommen. Mehr haben wir dann nicht. Deutschland wird dann auf 0,8 Prozent geschrumpft sein. Der Norden wird auf 0,25 Prozent geschrumpft sein.

Merken wir eigentlich, wie bewegt und ereignisreich unsere gemeinsame europäische Geschichte war? Wie wichtig unsere Werteordnung, die wir erlangt haben, ist? Aber wie gering der Hebel werden wird, mit dem wir etwas für die Welt von morgen, ihre Ordnung, ihre Werte, ihren Rahmen für unsere Kinder und Enkelkinder tun können. Das europäische Projekt ist wichtiger als jemals zuvor. Daran mitzuwirken, ist meine Bitte an Sie.

Lieber Herr Nehm, Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen vom Vorstand und allen Teilnehmern wünsche ich einen erfolgreichen, neuen Goslarer Verkehrsgerichtstag.

Das Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität?

Prof. Dr. Torsten Verrel

Geschäftsführender Direktor des Kriminologischen Seminars, Universität Bonn

1. Vorbemerkungen

Das folgende Plädoyer für den Ausbau des Fahrverbots greift einen Vorschlag auf, den erstmals mein verehrter akademischer Lehrer *Heinz Schöch* in seinem Gutachten für den 59. Deutschen Juristentag im Jahr 1992¹ unterbreitet hat. Offensichtlich war die Zeit bisher nicht reif für diese laut Heribert Prantl »beste Idee seit der Erfindung der Gefängnisse.«² Zwar ist die Hoffnung auch jetzt nicht sonderlich groß gewesen, dass vom diesjährigen Verkehrsgerichtstag ein starkes Reformsignal ausgehen würde, zumal es ja nach wie vor erhebliche Kritik gibt. Die Art und Weise wie dann aber über den für diesen Arbeitskreis anlass- und themagebenden Referenten³- und mittlerweile Regierungsentwurf⁴ diskutiert und wie er vom Präsidenten des VGT *Nehm* in seiner Eröffnungsansprache vorab als »Kabarett-Entwurf« diskreditiert wurde, hat zu einer Veränderung der schriftlichen Fassung gegenüber dem mündlichen Vortrag geführt. Darin wurde den Kritikern des Referentenentwurfs noch insoweit zugestimmt, als dass die Erweiterung des Fahrverbots als bloße Nebenstrafe auch nach meiner Ansicht nicht der richtige Weg ist, da das Innovationspotential, das ein Fahrverbot als Hauptstrafe für eine differenziertere Sanktionierung hat, nicht genutzt wird, vielmehr allgemeine Probleme von Freiheits- und Geldstrafen durch eine Sanktionskumulation beseitigt werden sollen oder wie es *Zopfs* ausgedrückt hat: »(...) eine unzulängliche Hauptstrafe wird (...) nicht dadurch effektiv, dass eine Nebenstrafe hinzutritt.«⁵ Ich bleibe auch dabei, dass die Ausgestaltung des Fahrverbots als Hauptstrafe, wie sie im Übrigen im Koalitionsvertrag von

1 *Schöch*, Empfehlen sich Änderungen oder Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug? Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag, München 1992.

2 *Prantl*, SZ vom 17.9.1992.

3 http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_Aenderung_StGB.pdf?__blob=publicationFile&cv=2 (letzter Aufruf am 8.3.2017).

4 BT-Drs. 18/11272 mit Ergänzungen des Referentenentwurfs im Hinblick auf die Vollstreckung nebeneinander verhängter Fahrverbote.

5 *Zopfs*, StV 2016, Editorial, S. 1.

CDU/CSU und SPD vom 17.12.2013⁶ angekündigt worden war, aus sanktionsrechtlicher und vor allem kriminologischer Sicht vorzugswürdig ist.

Die Diskussion im Arbeitskreis hat jedoch gezeigt, dass nicht lediglich Vorbehalte gegenüber einer jeglichen Ausweitung des Fahrverbots bestanden, sondern die Mehrheit der Teilnehmer auch sonst keinen Bedarf für eine Ausdifferenzierung des Sanktionensystems im Erwachsenenstrafrecht gesehen hat.⁷ Angesichts dieser mit den sogleich geschilderten rechtstatsächlichen Erkenntnissen nicht übereinstimmenden Reformunwilligkeit ist die Erweiterung des Fahrverbots zu einer allgemeinen Nebenstrafe ein immerhin erster Schritt⁸ in die richtige Richtung einer Ausdifferenzierung des gerade im ambulanten Bereich begrenzten Strafspektrums im Erwachsenenstrafrecht.⁹ Dieser sehr behutsame Ausbau würde zudem die Gelegenheit bieten, Erfahrungen mit einer »kleinen« Reform zu sammeln, um dann erstmals evidenzbasiert¹⁰ über die Chancen und Risiken einer großen Reform diskutieren zu können. Sich nunmehr auf die Seite der Befürworter des Regierungsentwurfs zu stellen, fällt aber auch deswegen sehr leicht und führt zu keinen weiteren inhaltlichen Veränderungen gegenüber der Vortragsfassung, weil die gegen eine Erweiterung des Fahrverbots vorgebrachten Argumente im Wesentlichen gleichermaßen für seine Ausgestaltung als Hauptstrafe oder Beibehaltung als Nebenstrafe gelten. Bevor im Folgenden näher dargelegt wird, warum viele dieser Argumente nicht überzeugend, ja teilweise geradezu merkwürdig sind, sollen zunächst und in aller Kürze die zur Reformdiskussion Anlass gebenden Defizite von Freiheits- und Geldstrafe in Erinnerung gerufen werden.

2. Begründung des Bedarfs für neue Sanktionsformen

Warum fällt der Blick unweigerlich auf das Fahrverbot, wenn man sich die Probleme der gegenwärtigen Strafpraxis im Erwachsenenstrafrecht vor Augen führt? Es geht dabei nicht um spezifisch verkehrsrechtliche Probleme, sondern um allgemeine Erkenntnisse der Sanktionsforschung. Diese sind weitgehend unstrittig, so dass allein darüber diskutiert wird, ob die Erweiterung des Fahrverbots eine probate Möglichkeit wäre, ihnen abzuhelpfen.

Der Gesetzgeber hat in § 47 Abs. 1 StGB den mit schlechten Erfahrungen gesättigten Grundsatz aufgestellt, dass kurze Freiheitsstrafen unter 6 Monaten die Ausnahme bleiben bzw. Geldstrafen in diesem Strafmaßbereich, also bis 180 Tagessätze, Vorrang haben sollen. Wie auf der folgenden Abbildung 1 zu sehen ist, hat § 47 StGB nach seiner Einführung im Jahr 1969 zwar zu einer deutlichen Reduzierung

6 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 17.12.2013, S. 102; <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (letzter Aufruf am 8.3.2017).

7 So auch schon *Kilger*, ZRP 2009, 13 f.: »völlig ausreichendes Strafsystem.«

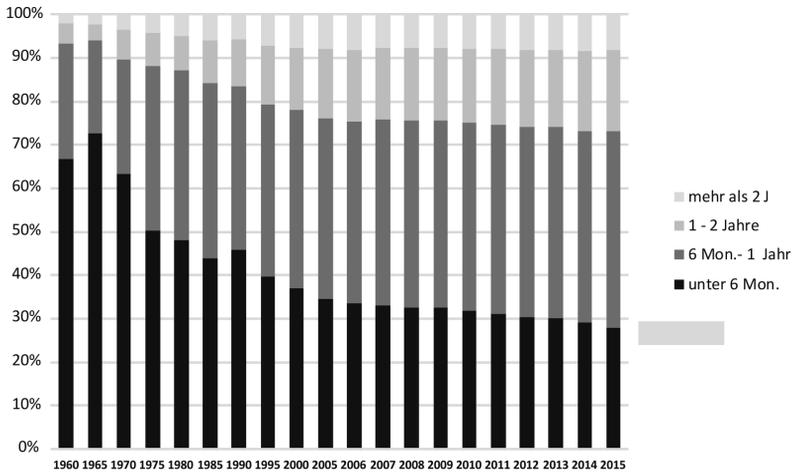
8 Ebenso *Bode*, NZV 2017, 1 f.; *Wedler*, NVZ 2014, 209, 214 spricht sich für die Einführung im Jugendstrafrecht als ersten Schritt aus.

9 S. dazu *Dölling*, ZStW104 (1992), 259, 261.

10 Zur Notwendigkeit einer Begleitforschung *Verrel*, BRJ 2014, 135, 138.

des Anteils kurzer Freiheitsstrafen von zeitweise über 70 % auf ca. 30 % geführt, doch ist diese Quote seit vielen Jahren stabil, wenngleich zuletzt tendenziell leicht fallend.

Abb. 1: Anteil kurzer Freiheitsstrafen (1960–2014)



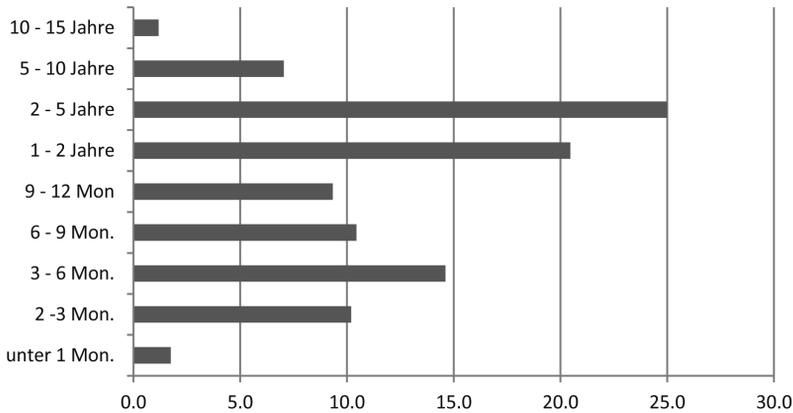
Quelle: Eigene Berechnungen nach Rechtspflege FS 10, Reihe 3, Tab. 3.1 (www.destatis.de).

Noch unerfreulicher ist der aus Abbildung 2 ersichtliche Befund, dass der Anteil der Strafgefangenen, deren voraussichtliche Vollzugsdauer weniger als 6 Monate beträgt, ebenfalls fast in dieser Größenordnung liegt und davon etwa die Hälfte Gefangene sind, die Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen¹¹, bei denen also primär verhängte Geldstrafen uneinbringlich sind. Diese Zahlen sprechen dafür, dass Geldstrafen in nicht wenigen Fällen eine ungeeignete ambulante Strafe sind, was entweder zur Verhängung unerwünschter kurzer Freiheitsstrafen oder zu Ersatzfreiheitsstrafen führt.

¹¹ Die Übersicht des *Statistischen Bundesamts* über den »Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten« (www.destatis.de -> Publikationen -> Justiz & Rechtspflege) weist für den 31.3.2015 insgesamt 4.476 Gefangene mit Ersatzfreiheitsstrafe aus. Bezieht man diese Zahl auf die Gruppe von Gefangenen mit einer Vollzugsdauer von unter 6 Monaten beträgt der Anteil von Gefangenen mit Ersatzfreiheitsstrafe 42 %; am 31.6.2016 und am letzten veröffentlichten Stichtag, dem 30.11.2016, lag deren Anteil bei jeweils 45 %.

Arbeitskreis I: Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität?

Abb. 2: Gefangene nach voraussichtlicher Vollzugsdauer in % (31.3.2015)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Rechtspflege FS 10, Reihe 4.1, Tab. 3.1 (www.destatis.de).

Die faktischen Grenzen der Geldstrafe zeigen sich auch in der bemerkenswerten Tatsache, dass der bei Einzelstrafen bis zu 360 Tagessätzen reichende Strafrahmen kaum ausgeschöpft wird, vielmehr fast die Hälfte aller Geldstrafen nicht mehr als 30 Tagessätze beträgt und in lediglich knapp 7 % mehr als 90 Tagessätze verhängt werden, der Strafrahmen also praktisch bei 90 Tagessätzen endet (s. Abbildung 3). Diese Zurückhaltung hängt vor allem mit der progressiven Wirkung zusammen, die darüberhinausgehende Geldstrafen trotz des Tagessatzsystems haben.¹²

Abb. 3: Verteilung der Geldstrafen nach Anzahl der Tagessätze (2015)

Tagessätze	n	%	cum %
5 bis 15	57.359	10,1	10,1
16 bis 30	198.900	35,1	45,2
31 bis 90	269.002	47,4	92,6
91 bis 180	38.414	6,8	99,4
über 180	3.379	0,6	100,0
insgesamt	567.054	100,0	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Rechtspflege FS 10, Reihe 3, Tab. 3.3 (www.destatis.de).

Wenn man nun Ausschau nach einer Sanktionsalternative jedenfalls für einen Teil derjenigen Täter hält, die wir mit Geld- und Freiheitsstrafen nicht angemessen sanktionieren können, drängt sich ein Ausbau des Fahrverbots geradezu auf.

¹² Schöch in Kaiser/Kinzig/Schöch, Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, 8. Aufl. 2015, Fall 7, Rn. 85.

Denn das Fahrverbot wird einerseits in der heutigen von Mobilität geprägten Zeit sowohl von der Gesellschaft als auch dem Verurteilten als deutlich spürbares Strafübel empfunden, ist aber andererseits nicht so desintegrativ wie es Freiheits- und Geldstrafen sein können und jedenfalls deutlich kostengünstiger¹³ als kurzzeitiger Strafvollzug. Zudem darf man sich vom Fahrverbot angesichts der unbestreitbaren Abschreckungswirkung, die das Fahrverbot schon bisher¹⁴ ebenso wie die Maßregel der Fahrerlaubnisentziehung hat¹⁵, einen ähnlich general- und spezialpräventiven Effekt versprechen. Es handelt sich bei dem Fahrverbot mithin um eine zeitgemäße Form einer partiellen Freiheitsbeschränkungsstrafe.¹⁶

3. Erstaunliche bis merkwürdige Gegenargumente

Kommen wir nun zu einigen derjenigen Argumente, die immer wieder gegen das Fahrverbot vorgebracht werden, die aber bei näherer Betrachtung wenig plausibel, ja teilweise geradezu merkwürdig sind. Sie laufen insgesamt auf eine Unveränderbarkeit des Strafsystems hinaus oder sind Kritikpunkte, die – wenn sie zuträfen – bereits dem Fahrverbot in seiner jetzigen Form entgegengehalten werden müssten, was aber keiner der Kritiker tut.

Zu den erstaunlichen Bedenken¹⁷ gehört der bis heute in verschiedenen Varianten vorgebrachte Einwand, dass der **innere Zusammenhang zwischen Tat und Sanktion** fehle, wenn ein Fahrverbot auch für nicht straßenverkehrsbezogene Straftaten verhängt werde und dass es deswegen auch keinerlei Akzeptanz in der Bevölkerung fände, wenn etwa der Täter eines Diebstahls¹⁸, einer Körperverletzung oder eines Betrugs mit einem Fahrverbot sanktioniert würde. Mir ist nicht bekannt, dass unser Sanktionensystem einen solchen Zusammenhang zwischen der *Art* der Straftat und der *Art* der Strafe verlangt.¹⁹ Wäre dem so, dürften Vermögensdelikte nur noch mit Geldstrafen geahndet werden und müsste der Anwendungsbereich der Freiheitsstrafe auf Straftaten gegen die persönliche Freiheit, strenggenommen sogar auf Freiheitsberaubungen beschränkt bleiben oder müssten wir wieder Leibesstrafen für

13 S. nur *Heghmanns*, ZRP 1999, 297, 299.

14 Vgl. *Stöckel*, Blutalkohol 2001, 99; *König*, NZV 2001, 6 f.; *Wedler*, NZV 2015, 209, 211; *Röwer*, Blutalkohol 2001, 87, 95.

15 *Schöch*, Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag, München 1992, C 114.

16 *Schöch*, Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag, München 1992, C 120: »Freiheitsbeschränkung moderner Art.«

17 Darin sieht auch *Bode*, NZV 2017, 6 »das Schwächste, das man gegen das Fahrverbot als allgemeine Nebenstrafe anbringen kann.«

18 So insbesondere *Streng* ZRP 2004, 237, 238 f. mit Hinweis auf die Ergebnisse von Studienanfängerbefragungen in Erlangen mit dem Stichwort »Fahrverbot für Ladendiebe«; *Röwer*, Blutalkohol 2001, 87, 92; ähnlich *Kubiciel* in Legal Tribune Online v. 22.11.13, der aber neuerdings ein allgemeines Fahrverbot befürwortet, <http://www.dw.com/de/fahrverbote-1%C3%B6nnen-mehr-schmerzen-als-geldstrafen/a-19456988> (letzter Aufruf am 8.3.1017).

19 So schon *Verrel*, Verhandlungen des 64. DJT, Band II/2 2002, N 175; BRJ 2014, 136 f.; ebenso *Busemann*, ZRP 2010, 239.

Körperverletzungsdelikte einführen. Und dass man der Bevölkerung nicht die Vorzüge eines Fahrverbots im Vergleich zu den Defiziten von Geld- und Freiheitsstrafe vermitteln könnte, erscheint wenig überzeugend.²⁰

Letztlich auch eine Ausprägung des verfehlten Spiegelungsarguments ist der Einwand, das Fahrverbot als Reaktion auf allgemeine Kriminalität verstoße gegen das Schuldprinzip, da nicht die Tatschuld für die Wahl der Strafart ausschlaggebend sei, sondern der zufällige Umstand, dass der Verurteilte im Besitz einer Fahrerlaubnis ist.²¹ Das Tatschuldprinzip und das daraus vor allem folgende Verbot schuldüberschreitender Strafen besagt allein, dass zwischen dem vom Täter verschuldeten Unrecht und seiner Bestrafung ein angemessenes Verhältnis bestehen muss, dass sich seine Bestrafung nicht aus general- oder spezialpräventiven Gründen von ihrer Funktion lösen darf, ein gerechter Ausgleich für die verschuldete Tat zu sein²². Das Tatschuldprinzip gibt aber unmittelbar²³ weder eine bestimmte Strafart noch vor, dass Täter derselben Straftat auch dieselbe Strafe erhalten müssten. Vielmehr zeigt § 46 Abs. 1 Satz 2 StGB, dass innerhalb des bekanntlich nicht exakt bestimmbareren Spielraums schuldangemessener Strafen unter spezialpräventiven Gesichtspunkten Differenzierungen vorgenommen werden können und müssen. Damit können unterschiedliche präventive Einwirkungsmöglichkeiten sehr wohl auch im Erwachsenenstrafrecht zu unterschiedlichen Strafen führen, ohne dass allein schon dadurch das Tatschuldprinzip verletzt wäre.

Zu den ebenfalls nicht durchgreifenden Gegenargumenten zählen auch die etwa vom Generalsyndikus des ADAC geäußerten Zweifel an der **Vergleichbarkeit des Fahrverbots** mit den bisherigen Hauptstrafen, die in die Frage gekleidet werden, wie viel ein Fahrverbot denn wert sein solle.²⁴ So könne man Geld- und Freiheitsstrafen ohne weiteres miteinander verrechnen. Das sei aber beim Fahrverbot »viel, viel schwieriger.« Die Einfachheit der Verrechnung von Geld- und Freiheitsstrafe, deren Strafmaß ja ebenfalls nicht vergleichbar ist, liegt doch nur daran, dass der Gesetzgeber in § 43 StGB den Umrechnungsmaßstab vorgegeben hat: ein Tagessatz gleich ein Tag Freiheitsstrafe. Warum soll Gleiches oder Ähnliches nicht auch beim Fahrverbot möglich sein? Im Übrigen müssen Richter schon heute die angeblich so schwierigen Verrechnungsleistungen erbringen, nämlich dann, wenn sie das Fahrverbot als

20 Ebenso *König*, NZV 2001, 6,9; *Kaspar*, Verhältnismäßigkeit und Grundrechtsschutz im Präventionsstrafrecht, 2014, 855; *Bode*, NZV 2017, 6: »spekulativ.«

21 *Zopf*, FS Wolter (2013), 815, 821 f.

22 BGHSt 29, 319 ff.; 45, 312 ff., näher zur revisionsrechtlichen Strafzumessungskontrolle *Streng*, Strafrechtliche Sanktionen, 3. Aufl. 2012, Rn. 654 ff.

23 Aus der Höhe der Strafzumessungsschuld und den Grenzen des Anwendungsbereichs von Freiheits- und Geldstrafe können sich natürlich zwingende Folgen für die Wahl der Strafart ergeben; so ist z.B. eine Freiheitsstrafe unter 1 Monat nicht und eine Einzelgeldstrafe nur bis maximal 360 Tagessätzen möglich und sind Freiheitsstrafen über 2 Jahren nicht mehr aussetzungsfähig.

24 *Reinicke* in ADAC Motorwelt 11/2016, S. 84.

Nebenstrafe zur Geld- oder Freiheitsstrafe verhängen und darauf zu achten haben, dass dieses Gesamtpaket schuldangemessen bleibt²⁵.

Wir haben es hier wie auch bei anderen Einwänden mit Bedenken zu tun, die eigentlich gar nicht fahrverbotsspezifisch sind, sondern darauf hinauslaufen, dass alles so bleiben muss, wie es ist. Denn wenn schon eine im bisherigen Sanktionensystem immerhin vorhandene Nebenstrafe wie das Fahrverbot wegen vermeintlicher Verrechnungsprobleme nicht als Hauptstrafe eingeführt werden kann, sieht es noch düsterer aus für andere Reformideen wie etwa die gemeinnützige Arbeit, Hausarreste oder die elektronische Fußfessel und muss es folglich auf ewig bei der Geld- und Freiheitsstrafe bleiben.

Unbegründet, jedenfalls in den Griff zu bekommen ist die Furcht vor **mangelnder Kontrollierbarkeit** eines Fahrverbots einerseits und vor **Folgekriminalisierung** andererseits.²⁶ Es ist sicher richtig, dass die Missachtung eines Fahrverbots nicht mit der gleichen Zwangsläufigkeit auffällt wie der Nichtantritt einer Freiheitsstrafe oder die Nichtzahlung einer Geldstrafe. Doch gibt es schon bislang eine ganze Reihe von strafrechtlichen Sanktionen, deren Einhaltung ebenfalls nicht unmittelbar überwacht werden kann, ohne dass deswegen Zweifel an ihrer Sinnhaftigkeit und Praktikabilität geäußert werden.

Dazu gehört nicht nur das Fahrverbot in seiner jetzigen Form als verkehrsbezogene Nebenstrafe oder als Sanktion des Ordnungswidrigkeitenrechts, sondern vor allem die Maßregel der Entziehung der Fahrerlaubnis, die jährlich in etwa 90.000 Fällen verhängt wird.²⁷ Mir sind keine Klagen darüber bekannt, dass es zu einer massenhaften, der Ernstnahme dieser Sanktion schadenden Nichteinhaltung gekommen sei.²⁸ Es verhält sich mit dem Einwand der mangelnden Kontrollierbarkeit wie mit etlichen anderen Argumenten, die nur gegen den Ausbau des Fahrverbots vorgebracht werden, die tatsächlich aber schon das Fahrverbot in seiner jetzigen Form in Frage stellen müssten.²⁹ Zu den nicht unmittelbar vollstreckbaren strafrechtlichen Sanktionen gehören weiterhin auch das Berufsverbot und etliche der bei Bewährungsstrafen oder im Zusammenhang mit der Führungsaufsicht erteilte Weisungen wie etwa Aufenthalts- und Kontaktverbote. Außerdem ist es angesichts der rasant fortschreitenden technischen Überwachungsmöglichkeiten keineswegs utopisch,

25 BGHSt 29, 61. OLG Düsseldorf, StV 1993, 311.

26 Zu Recht weist *König*, NZV 2001, 6, 10 daraufhin, dass dies zwei sich gegenseitig ausschließende Einwände sind, die aber oft in einem Zuge gegen eine Ausweitung des Fahrverbots vorgebracht werden.

27 Nach der soeben erschienenen Strafverfolgungsstatistik für das Jahr 2015 (*Statistisches Bundesamt*, Fachserie 10, Reihe 3, Rechtspflege, Strafverfolgung, Tab. 5.4, S. 368) waren es 88.980 Fälle, im Jahr davor betrug die Zahl 90.740 (Strafverfolgungsstatistik 2014, Tab. 5.4, S. 364).

28 Ebenso *König*, NZV 2001, 6, 10 und *Stöckel*, Blutalkohol 2001, 99, 102, den dieses Argument »am wenigsten überzeugt.«.

29 Vgl. *König*, NZV 2001, 6, 10.

dass bald elektronische Mittel wie etwa Fahrererkennungssysteme zur Verfügung stehen, mit denen man die Einhaltung von Fahrverboten zuverlässig kontrollieren kann.³⁰

Auch was die Befürchtung einer Sanktionsspirale bzw. die vermeintliche Ungerechtigkeit einer bei der Freiheits- und Geldstrafe nicht vorgesehenen zusätzlichen Unehorsamsstrafe anbelangt, wenn Fahrverbotsverstöße entdeckt und zur Folgebestrafung nach § 21 StVG führen, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Mechanismus schon *de lege lata* besteht, ist doch die Einhaltung der eben genannten Sanktionen, insbesondere der Fahrerlaubnisentziehung derzeit ebenfalls nur durch neue Strafbarkeit abgesichert. Soweit dagegen wiederum vorgebracht wird, dass die Kriminalisierung von Fahrverbotsverstößen ebenso wie die Strafnormen der §§ 145a und c StGB allein dem Schutz der Allgemeinheit und damit der Gefahrenabwehr dienen,³¹ kann dem nicht gefolgt werden. Die Ansicht, dass mit einem Fahrverbot belegte Fahrer erst nach Verbüßung des Fahrverbots wieder als ungefährlich angesehen würden und § 21 StVG somit die Gefahren unterbinden soll, die durch die Teilnahme am Straßenverkehr trotz Fahrverbots bestehen, verkennt die Rechtsnatur des Fahrverbots als Nebenstrafe. Anders als die Maßregel der Fahrerlaubnisentziehung dient das schuldabhängige Fahrverbot eben nicht der Gefahrenabwehr, sondern als Denkkettelsanktion der Verstärkung der individualabschreckenden Wirkung von Strafe.³² § 21 StVG hat damit sehr wohl schon jetzt eine das Fahrverbot als Strafe absichernde Funktion und kann nicht in eine ausschließlich der Gefahrenabwehr dienende Strafnorm uminterpretiert werden. Und selbst wenn man § 21 StVG so auslegen wollte, stünde es dem Gesetzgeber frei, diese Lesart anlässlich der Erweiterung des Fahrverbots explizit zu korrigieren.³³ Im Übrigen bestünde für den Gesetzgeber keineswegs der Zwang, Fahrverbotsverstöße nur durch Kriminalisierung zu sanktionieren. Wie wäre es zum Beispiel mit der Verlängerung der Verbotsdauer oder einer Fahrerlaubnisentziehung?

4. Der Einwand fehlender Strafgerechtigkeit

Das Hauptargument³⁴ gegen eine Erweiterung des Fahrverbot als Neben- oder neue Hauptstrafe ist der geltend gemachte Verstoß gegen den Grundsatz der Strafgerechtigkeit und Strafgleichheit.³⁵ Zu den allerdings wiederum merkwürdigen Ausprägungen dieses Topos gehört der Hinweis darauf, dass ein Fahrverbot nicht nur den Verurteilten, sondern auch Dritte, insbesondere Familienangehörige hart treffen kann.³⁶ Das ist richtig, aber beileibe kein Spezifikum des Fahrverbots, denn auch die Geldstrafe und die Freiheitsstrafe, zumal die vollstreckte, treffen Familienangehörige und das in der Regel ungleich härter.

30 Zustimmend *Wedler*, NZV 2015, 209, 213.

31 *Zopf*, FS Wolter (2013), 824; *Röwer*, Blutalkohol 2001, 87, 94 f.

32 S. nur *Wedler*, NZV 2015, 210 mwN.

33 Vgl. *Bode*, NZV 2017, 2.

34 Auch *Bode*, NZV 2017, 4 sieht darin, »das gravierendste Gegenargument.«

35 U.a. *Röwer*, Blutalkohol 2001, 87, 91 f.

36 *Streng*, ZStW 111 (1999), 827, 854 f.

Gewichtiger ist dagegen der Einwand, dass ein Fahrverbot nur gegen Fahrerlaubnisinhaber verhängt werden kann, was insbesondere bei der Verurteilung von mehreren Tatbeteiligten, die nicht alle einen Führerschein haben, zu einer unterschiedlichen Sanktionierung führen kann. Dies hat der Generalsyndikus des ADAC in allerdings sehr überspitzter Form so ausgedrückt: »nach einem gemeinsamen Einbruch (geht) der eine Täter in den Knast (...) und der andere (muss) ein paar Monate das Auto stehen lassen (...)«. Dieses Beispiel ist natürlich deshalb irreführend, weil die Mindeststrafe bei Wohnungseinbruchsdiebstahl 6 Monate beträgt, es sich also um einen Kriminalitätsbereich handelt, für den das Fahrverbot als Bestrafung der Täter regelmäßig überhaupt nicht in Frage kommt. Kritisiert wird ferner die auch bei Fahrerlaubnisinhabern unter Umständen sehr ungleiche Betroffenheit. So könne sich der reiche Täter einen Chauffeur leisten, sei der Berufspendler stärker betroffen als der Gelegenheitsfahrer und seien Stadtbewohner weniger beeinträchtigt als Fahrer, die auf dem Land mit schlechter Anbindung an den öffentlichen Personenverkehr wohnen.

Der Grundsatz der Strafgleichheit ist ein gewiss anzustrebendes Ideal, aber weder derzeit in Reinform verwirklicht³⁷ noch derart absolut zu verstehen, dass es nur solche Strafen geben darf, die auf bei allen Bürgern gleichermaßen vorhandene Freiheiten zugreifen. Denn das würde in letzter Konsequenz bedeuten, dass allein noch Freiheitsstrafen möglich sind, denn nur die Fortbewegungsfreiheit ist ein bei jedem Menschen in gleicher Weise vorhandenes und einschränkbares Rechtsgut. Wie ungleich der Zugriff auf das Einkommen von Bürgern trotz des Tagessatzprinzips sein kann, zeigt uns die am harten Nettoprinzip orientierte Geldstrafe, die nun einmal bei Vermögenden anders wirkt als bei weitgehend mittellosen Tätern³⁸ und die, das sollte nicht verschwiegen werden, sanktionslos auch von einem Dritten gezahlt werden kann,³⁹ was einen viel eklatanteren Verstoß gegen die Strafgerechtigkeit ist, ohne dass deswegen die Berechtigung der Geldstrafe in Frage gestellt wird.

Es wird ferner unterschlagen, dass es das Problem ungleicher Sanktionswirkungen aufgrund individueller Umstände auch schon bisher gibt und bei der Sanktionsauswahl und -bemessung unter dem Gesichtspunkt der Strafempfindlichkeit berücksichtigt werden kann und muss. So trifft den Berufskraftfahrer schon jetzt ein Fahrverbot oder eine Fahrerlaubnisentziehung ungleich härter als den reinen Privatfahrer, ist der Vermögende von einer Abschöpfung seiner Einnahmen anders betroffen als der Handwerker ohne Rücklagen und kann in dem soeben genannten Fall der voraussichtlich von einem Dritten gezahlten Geldstrafe ausnahmsweise eine kurze Freiheitsstrafe ausgesprochen werden.⁴⁰ Warum sollten diese Umstände nicht auch bei der Entscheidung über das Ob und die Art und Dauer eines Fahrverbots

37 Beispiel bei *Bode*, NZV 2017, 4; s. auch *Franke*, ZRP 2002, 20 f.; *Berwanger*, ZRP 2014, 89 f.

38 *König*, NZV 2001, 6, 9; Beispiele geben *Stöckel*, Blutalkohol 2001, 99, 100 und *Bode*, NZV 2017, 3.

39 BGHSt 37, 226.

40 *Meier*, Strafrechtliche Sanktionen, 4. Aufl., 2014, S. 95 f.

berücksichtigt werden können, das beispielsweise schon jetzt auf bestimmte Arten von Kraftfahrzeugen beschränkt werden kann (§ 44 Abs. 1 Satz 1 StGB). Hat der Verurteilte einen Chauffeur, ist das Fahrverbot eben keine geeignete Sanktion.⁴¹ Die Einführung eines Fahrverbots als weitere Hauptstrafe bedeutet selbstverständlich nicht, dass künftig keine Geld- oder Freiheitsstrafen mehr verhängt würden, wie auch ein allgemeines Fahrverbot als Nebenstrafe kein Allheil- und Wundermittel⁴² ist, mit dem alle Probleme staatlicher Kriminalstrafen aus der Welt geschafft werden könnten. Es handelt sich vielmehr um eine Ergänzung des im Erwachsenenstrafrecht vergleichsweise wenig ausdifferenzierten Strafsystems mit dem Ziel, in einer nicht geringen Zahl von Fällen eine Strafalternative zu präventiv fragwürdigen Geld- oder Freiheitsstrafen zu ermöglichen. Auch der von der Bundesregierung vorgeschlagene kleine Reformschritt der erweiterten Nebenstrafe kann dazu beitragen, Unzulänglichkeiten der Hauptstrafen zu kompensieren und beispielsweise die Zahl (vollstreckter) Freiheitsstrafen verringern.

Ja, diese Sanktionsdiversifikation kommt nur bei Fahrerlaubnisinhabern oder solchen Verurteilten zum Tragen, die es werden wollen. Abgesehen davon, dass dies gewiss keine kleine Bevölkerungsgruppe ist⁴³, führen die auch im Erwachsenenstrafrecht zu berücksichtigenden persönlichen Merkmale und Verhältnisse des Täters nun einmal dazu, dass ungleich verteilte, »zufällige« Umstände für die Sanktionsentscheidung große Bedeutung erlangen können. So mag es zunächst ungerecht erscheinen, dass auf eine Freiheitsstrafe oder deren Vollstreckung bei einem Verurteilten wegen der bei ihm vorhandenen Möglichkeit, ein Fahrverbot als Haupt- oder Nebenstrafe zu verhängen, verzichtet werden kann, während dies bei einem anderen Täter ohne Fahrerlaubnis oder Fahrzeug nicht möglich ist. Aber auch diese vermeintliche Ungleichbehandlung gibt es schon jetzt, wenn sich etwa ein Arbeitsplatz, ein stabiles soziales Umfeld, besondere außerstrafrechtliche Tatfolgen auf die Strafzumessung auswirken. Wollte man etwa einem Täter, der das prognostisch günstige »Glück« einer stabilen Partnerschaft oder eines nachsichtigen Arbeitgebers hat, die Strafaussetzung versagen oder es unberücksichtigt lassen, dass nur ein Tatbeteiligter schwere Körperschäden davongetragen oder die erstmalige Erfahrung von Untersuchungshaft gemacht hat? Sofern sich die Berücksichtigung derartiger Tätermerkmale in dem bereits erwähnten Rahmen schuldangemessener Strafe hält, ist sie nicht nur möglich, sondern über die zahlreichen Einbruchstellen der Spezialprävention in die Strafzumessung auch geboten. Darin liegt keine Ungleichbehandlung, sondern eine sachliche, nämlich durch Unterschiede in der präventiven Ansprechbarkeit der Person des Verurteilten bedingte Differenzierung.

41 *König*, NZV 2001, 10 und *Bode*, NZV 2017, 3 betonen dagegen die auch in diesen Fällen durch ein Fahrverbot erreichte Beschneidung der Möglichkeit, ein Fahrzeug eigenhändig zu führen.

42 *König*, NZV 2001, 6, 10: keine »Wunderwaffe«.

43 Vgl. *König*, NZV 2001, 6, 9; *Wedler*, NZV 2015, 209, 211.

5. Schluss

Die Argumente Pro und Contra eines nicht auf Verkehrsstraftaten beschränkten Fahrverbots sind schon seit vielen Jahren genannt und ausgetauscht worden. Mit dem jetzt beschlossenen Regierungsentwurf wurde erstmals ein Stadium erreicht, in dem die Fortentwicklung des Fahrverbots in der wenn auch nur weniger mutigen, aber wohl mehrheitsfähigeren Form einer Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität möglich erscheint. Für den weiteren Gesetzgebungsprozess kommt es darauf an, was den Abgeordneten wichtiger erscheint:

Die Wahrung eines zur Zementierung des gegenwärtigen Strafsystem führenden Grundsatzes, dass Kriminalstrafen stets nur auf bei allen Bürgern vorhandene Rechtsgüter zugreifen dürfen oder die Ermöglichung der Erprobung neuer, nämlich sektorialer Freiheitsbeschränkungsstrafen, für die das Fahrverbot nur ein, aber eben besonders erfolgversprechendes Beispiel ist.

Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität?

Rüdiger Weidhaas

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht, Bad Dürkheim

Es dürfte kaum ein strafrechtliches Thema geben, mit dem sich der Verkehrsgerichtstag häufiger befasst hat, als mit der Frage der Führerscheinsanktionen des Strafgesetzbuches¹. Dessen ungeachtet besteht Veranlassung, sich erneut mit diesem Thema auseinanderzusetzen, nachdem das Bundeskabinett am 21.12.2016² den zuvor vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz unter dem 06.06.2016 vorgelegten Referentenentwurf³ als Regierungsentwurf fortgeschrieben und beschlossen hat. Bereits im Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung⁴ war niedergelegt worden:

»Um eine Alternative zur Freiheitsstrafe und eine Sanktion bei Personen zu schaffen, für die eine Geldstrafe kein fühlbares Übel darstellt, werden wir das Fahrverbot als eigenständige Sanktion im Erwachsenen- und Jugendstrafrecht einführen.«

Obleich also das Thema unter allen denkbaren Aspekten bereits einmal beleuchtet wurde⁵ – gerade auch auf dem Verkehrsgerichtstag –, gebietet es die durch den

1 1977, 1979, 1980, 1986, 1989, 1991, 1997 und 2004.

2 Abgerufen unter http://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Aenderung_StGB_StPO.html?jsessionid=703491988A386D8FEEAE2D954C079946.1_cid289?nn=6705022

3 Referentenentwurf (Stand 06.06.2016) eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, des Jugendgerichtsgesetzes und der Strafprozessordnung.

4 Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD der 18. Wahlperiode des deutschen Bundestages vom 27.11.2013 S. 102.

5 *Böhmke*, DAR 2000, 385; König, »Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität«, NZV 2001, 6; Franke, »Das Fahrverbot als Hauptstrafe bei allgemeiner Kriminalität?«, ZRP 2002, 20; *Streng*, »Allgemeines Fahrverbot und Gerechtigkeit – Spezielle und generelle Anmerkungen zur Kriminalpolitik«, ZRP 2004, 237; Kilger, »Fahrverbot als Hauptstrafe? Nein?«, ZRP 2009, 13; *Berwanger*, »Fahrverbotsausweitung – Ein kriminalpolitischer Wiedergänger«, ZRP 2014, 89; *Ebner*, »Grundfragen zum Fahrverbot und zur Entziehung der Fahrerlaubnis nach Steuerstrafaten«, NZV 2014, 391; *Wedler*, »Fahrverbot für jugendliche Hooligans? – Zur Aufwertung des Fahrverbots zu einer eigenständigen Sanktion im Erwachsenen- und Jugendstrafrecht«, NZV 2015, 209.

Regierungsentwurf entstandene Aktualität, sich jetzt nochmals mit dem Thema zu befassen.

Vorbemerkung:

Ob man für oder gegen das Fahrverbot auch bei Nichtverkehrsstraftaten plädiert, sei es nun als Hauptstrafe oder Nebenstrafe, hängt am Ende wohl von der jeweiligen persönlichen Grundeinstellung zu Sinn und Zweck von Strafen schlechthin ab. Für beide Haltungen lassen sich gute Argumente finden⁶. Die somit in Wirklichkeit aus einem Bauchgefühl heraus gefundene Präferenz lässt sich dann mit den uns allen zugänglichen, juristischen Argumentationswerkzeugen vortrefflich begründen. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig angesichts der vielen Beiträge, die bereits hierzu geschrieben wurden⁷, etwas wirklich Neues zu formulieren, will man sich nicht selbst dem Vorwurf aussetzen, man habe eine anderweit gefundene Präferenz nur argumentativ rationalisiert.

Der Vortrag wählt daher einen anderen Ansatz. Er wagt vor dem Hintergrund einer über 35-jährigen, ausschließlich auf dem Gebiet der Strafverteidigung gesammelten Berufserfahrung eine Prognose, ob das was der Regierungsentwurf verspricht, auch tatsächlich eintreten wird oder ob die Erweiterung des Fahrverbots auch für Nichtverkehrsdelikte im Wesentlichen nur zu einer Anhebung des Strafniveaus führen wird. Gestellt sei auch die Frage, ob ausschließlich mit dem erweiterten Anwendungsbereich des Fahrverbots Freiheitsstrafen oder wenigstens deren unbedingte Vollstreckung vermieden werden können. In Frage gestellt wird, ob das angenommene Systemversagen der Geldstrafe auf einem Mangel an geeigneten Normen oder nicht vielmehr auf deren suboptimaler Anwendung beruht. Schließlich wird auf die mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs des Fahrverbots einhergehende Gefahr von systemimmanenten Ungerechtigkeiten eingegangen.

Die Konkurrenz der FührerscheiBmaßnahmen:

Das Strafrecht kennt zwei FührerscheiBanksaktionen⁸. Auf der einen Seite die Entziehung der Fahrerlaubnis gemäß §§ 69, 69a StGB und auf der anderen Seite das Fahrverbot gemäß § 44 StGB. Historisch gesehen ist die Entziehung der Fahrerlaubnis die ältere FührerscheiBmaßnahme⁹. Sie wurde durch das erste Gesetz zur Sicherung

6 Pro: *Verrel*, Das Fahrverbot als Hauptstrafe – eine sinnvolle Erweiterung des strafrechtlichen Sanktionensystems! BRJ 2014, 132 und Kontra: Zopfs, Steter Tropfen höhlt den Stein? – Zur Reform der Fahrverbotsstrafe in Festschrift für Wolter S. 817 mit jeweils weiteren Nachweisen.

7 *Schäpe*, Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität? 39. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2001, 90; Röwer, Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität? 39. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2001, 71.

8 *Gebhardt* in: Gebhardt, Das verkehrsrechtliche Mandat Bd. 1, 8. Aufl. 2015, Kapitel 14 Entzug der Fahrerlaubnis und Fahrverbot; *Burmann*, Entziehung der Fahrerlaubnis durch den Strafrichter 42. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2004, 154.

9 Vgl. die Darstellung bei *Asholt*, Straßenverkehrsstrafrecht: Reformdiskussionen und Gesetzgebung seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts, Berliner Wissenschafts-Verlag 2007.

des Straßenverkehrs vom 19.12.1952¹⁰ als § 42m StGB in der Bundesrepublik eingeführt. Bereits damals war die Fahrerlaubnisentziehung als Maßregel der Sicherung und Besserung konzipiert und nicht als Strafe.

Das in der Folge allein interessierende strafrechtliche Fahrverbot wurde erst zwölf Jahre später in das Strafgesetzbuch aufgenommen¹¹. Bei dem in § 44 StGB geregelten Fahrverbot handelt es sich um eine Nebenstrafe und ausdrücklich weder um eine Maßregel der Sicherung und Besserung noch um eine Hauptstrafe. Daneben existiert noch das ungleich populärere Fahrverbot gemäß § 25 Abs. 1 StVG, das als Nebenfolge neben einer Geldbuße verhängt wird¹². Gemein ist diesen drei Führerscheinmaßnahmen (der Fahrerlaubnisentziehung gemäß §§ 69, 69a StGB, dem strafrechtlichen Fahrverbot gemäß § 44 StGB und dem Fahrverbot gemäß § 25 StVG), dass sie vom Strafrichter verhängt werden¹³.

Daneben gibt es noch die Fahrerlaubnisentziehung durch die Verwaltungsbehörde¹⁴. Sie ist in § 3 StVG iVm § 46 FeV¹⁵ geregelt und hat teilentworfene Voraussetzungen wie die Fahrerlaubnisentziehung gemäß §§ 69, 69a StGB durch den Strafrichter. In beiden Fällen kommt das staatliche Organ zu dem Ergebnis, dass der betreffende Fahrerlaubnisinhaber zur Teilnahme am Straßenverkehr nicht geeignet ist. Im strafrechtlichen Kontext leitet der Strafrichter diese Überzeugung aus Anlass einer konkreten strafrechtlichen Verfehlung des Führerscheininhabers ab. Im Verwaltungsverfahren leitet die Verwaltungsbehörde diese Überzeugung aus einer Gesamtschau von mehreren Verkehrsverstößen, die »zu Punkten in Flensburg« geführt haben,¹⁶ oder von verkehrsunabhängig bekannt gewordenem Suchtverhalten oder körperlichen Einschränkungen ab.

Die damit legislativ vorgegebene Zweispurigkeit, das Verwaltungsverfahren auf der einen Seite und das ungleich schneidigere Strafverfahren auf der anderen, gab schon immer zu juristischen und außerjuristischen Kontroversen Anlass¹⁷. Die

10 BGBl. I, S. 832.

11 Durch das 2. StraßenVerkSichG vom 26.11.1964 BGBl. I S. 921; vgl. *Sowada*, Entziehung der Fahrerlaubnis durch den Strafrichter, 42. VGT 2004, 142, 143; Hentschel, Entziehung der Fahrerlaubnis durch den Strafrichter, 42. VGT 2004, 131.

12 *Fredrich*, Handhabung des Fahrverbots nach § 25 StVG, 29. Verkehrsgerichtstag 1991, 38; Jung, Die unbefriedigende Handhabung des Fahrverbots nach §§ 25 Abs. 1 S. 1 StVG und ihre Gründe 29. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1991, 44; *Hillmann*, Handhabung des Fahrverbots nach §§ 25 StVG, 29. Deutscher Verkehrsgerichtstag 1991, 52.

13 Bei Verkehrsordnungswidrigkeiten wird das Fahrverbot im Bußgeldbescheid und damit von der Bußgeldbehörde verhängt. Wird hiergegen Einspruch eingelegt, geht die Anordnungs-kompetenz wieder auf den Richter am Amtsgericht (Verkehrsrichter) über.

14 *Gebhardt* in: Gebhardt, Das verkehrsrechtliche Mandat Bd. 1, 8. Aufl. 2015, Teil 6 Verkehrsverwaltungsrecht.

15 Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13.12.2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 02.10.2015 (BGBl. I S. 1674).

16 Vulgo für das Verkehrszentralregister (vgl. § 28 StVG i. V. m. § 9 FeV).

17 Vgl. die Übersicht bei *Athing/von Heintzel-Heinegg* in Münchener Kommentar zum StGB 3. Auflage 2016 und BGH, Beschl. vom 27.04.2005 – GSSt 2/04.

Regelungen der §§ 69, 69a StGB und die die spätere Entziehung der Fahrerlaubnis im Strafverfahren absichernden vorläufigen Maßnahmen gemäß § 111a StPO könnten als Misstrauen des Gesetzgebers gegenüber der Verwaltungsbehörde oder – positiv gewendet – auch als Urvertrauen in die Straferichtbarkeit gedeutet werden.

Droht allerdings die Führerscheinbehörde die Entziehung der Fahrerlaubnis an und fordert sie in diesem Zusammenhang den Erlaubnisinhaber auf, zeitnah ein positives medizinisch-psychologisches Gutachten¹⁸ vorzulegen, so kann er sich häufig schon einmal emotional von seiner Fahrerlaubnis verabschieden. Verweigert er die Gutachtenserstellung, wird ihm die Fahrerlaubnis entzogen. Unterzieht er sich der ihm angeordneten Maßnahme und verfügt er über eine – verkehrsrechtlich gesehen – schlechte Biographie, so wird er die medizinisch-psychologische Untersuchung kaum positiv abschließen können und seiner Fahrerlaubnis verlustig gehen¹⁹.

Bei diesem zweispurigen Verfahren fährt aber das Strafrecht gleichsam auf der Überholspur. Denn den strafrechtlichen Ermittlungsbehörden ist gemäß § 94 Abs. 3 StPO die Macht gegeben, einen Führerschein zu beschlagnahmen. Dabei handelt es sich bei der hier so effizient auf dem Fuße folgenden Strafe nach der ausdrücklichen gesetzgeberischen Entscheidung gerade nicht um eine Strafe im Rechtsinne, sondern um eine Maßregel der Sicherung und Besserung. Die für den Juristen bedeutsame Unterscheidung kann vom betroffenen Endverbraucher kaum nachvollzogen werden. Diese Fehlvorstellung des Laien wird durch die Normanwendungspraxis der Instanzgerichte verstärkt²⁰. Denn rechtstatsächlich gibt es eben für die kleine Münze das Fahrverbot und für die große Münze die Fahrerlaubnisentziehung. Wer, wie der Referentenentwurf, einer zeitlichen Ausweitung des Fahrverbots auf bis zu sechs Monate das Wort redet, leistet einen weiteren Beitrag dazu, dass sich in der Rechtswirklichkeit der Unterschied zwischen den grundsätzlich unterschiedlichen Führerscheinsanktionen noch mehr verwischt²¹.

Mag es noch hinnehmbar sein, dass der dogmatisch nicht sonderlich sensible Endverbraucher des Rechts den Unterschied nicht versteht; versteht er doch auch sonst so vieles am Verfahren nicht. Aber in Wirklichkeit verbirgt sich dahinter ein ganz anderes Phänomen. Denn hinter vorgehaltener Hand wird die strafrichterliche Entziehung der Fahrerlaubnis ja gerade deswegen als notwendig angesehen, weil sie, ungleich dem Fahrverbot, eine vorläufige Entziehung der Fahrerlaubnis und damit den begrüßten Effekt der Strafe, die auf dem Fuße folgt, dogmatisch erst ermöglicht.

18 im Volksmund als »Idiotentest« bezeichnet vgl. *Hillmann*: Eine Erfolgsgeschichte mit Schönheitsfehlern – Die MPU – Reformüberlegungen zur Medizinisch-Psychologischen-Untersuchung, ZRP 2010, 149.

19 *Hillmann*, »Idiotentest« auf dem Prüfstand, 48. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2010, 215; Geiger, die medizinisch-psychologische Untersuchung: Untersuchungsanlässe, inhaltliche Anforderung, Reformansätze, 48. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2010, 203.

20 *Sowada*, Entziehung der Fahrerlaubnis durch den Strafrichter 42. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2004, 142, 144.

21 *Henschel*, Entziehung der Fahrerlaubnis durch den Strafrichter, 42. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2004, 131.

1.) Soll der Zweck die Mittel heiligen?

Allen oben beschriebenen Führerscheinsanktionen ist gemein, dass sie vom Verkehrsteilnehmer als besonders beeinträchtigend, zuweilen auch als demütigend empfunden werden. Ausgehend von dieser wohlfeilen Erkenntnis ist es aber nur noch ein ganz kleiner Schritt zu dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf. Er konstatiert die Wirkungslosigkeit der Geldstrafe, will die Notwendigkeit der Vollstreckung von Freiheitsstrafen vermeiden und muss daher Gefallen an einem Rechtsinstitut finden, das vom Betroffenen als besonders beeindruckend erlebt wird²². Die bisherige Beschränkung des Fahrverbots auf Taten mit verkehrsrechtlichem Bezug muss vor diesem Hintergrund als unverständliche Einschränkung imponieren. Denn im Vordergrund steht jetzt die Wirkung:

»Die Öffnung des Fahrverbots für alle Straftaten soll auch außerhalb der Verkehrsdelikte eine zusätzliche Möglichkeit schaffen, zielgenau, spürbar ... auf den Täter einzuwirken ...«²³

Nachfolgend soll untersucht werden, ob es aus der Sicht eines anwaltlichen Praktikers wahrscheinlich ist, dass das was uns der Gesetzentwurf verspricht, er in der Realität wird einlösen können.

2.) Was verspricht der Gesetzentwurf?

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Fahrverbots auf alle Straftaten soll den Gerichten auch jenseits von verkehrsbezogenen Delikten ein zusätzliches Mittel an die Hand geben, um zielgenau, spürbar und schuldangemessen auf den Täter einzuwirken. Zugleich soll das im Anwendungsbereich erweiterte Fahrverbot der Vermeidung sowohl kurzer Freiheitsstrafen schlechthin als auch generell der Vermeidung der Vollstreckung von Freiheitsstrafen dienen. In diesem Zusammenhang beklagt der Gesetzesentwurf, dass im Bereich der unteren bis mittleren Kriminalität die Geldstrafe den Täter nicht ausreichend beeindrucke. Namentlich seien wirtschaftlich gut situierte Täter durch Geldstrafen nicht immer in hinreichender Weise zu beeindrucken. Der gleiche Effekt würde eintreten, falls Dritte die Zahlung übernehmen.

3.) Zielgruppe sollen die Täter der kleinen bis mittleren Kriminalität sein.

Der Gesetzesentwurf definiert als Zielgruppe Täter der kleinen bis mittleren Kriminalität. Was jenseits der Straßenverkehrsdelikte darunter zu verstehen ist, bleibt

22 Janker, Das Fahrverbot als Nebenstrafe bei allgemeiner Kriminalität? – oder: Die Suche nach einer (weiteren) schuldangemessenen und präventiv wirkenden Sanktion DAR 2017, 8; Lempp, Die Angst des Straftäters vor dem Fahrverbot SVR, 2017, 20; Bode, Das Fahrverbot als allgemeine Nebenstrafe NZV 2017, 1; Berwanger, Umstrittene Ausweitung des strafrechtlichen Fahrverbots ZRP 2017, 26.

23 So ausdrücklich ist der einleitende Satz der Begründung des Referentenentwurfs (Stand 06.06.2016) eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, des Jugendgerichtsgesetzes und der Strafprozessordnung, Seite 8.

dunkel. Sehr wahrscheinlich ist auch nicht die kleinere und mittlere Kriminalität gemeint, sondern Fälle, bei denen der Strafrichter vor dem Problem steht, dass eine unbedingt zu vollstreckende Freiheitsstrafe noch nicht zwingend erforderlich erscheint, er aber andererseits besorgt, eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe würde den zu Verurteilenden nicht ausreichend beeindrucken. Es geht also um Rechtsfolgeanordnungen in kleinen oder mittleren Fällen, die nicht zwingend mit der kleinen und mittleren Kriminalität übereinstimmen müssen. Der Unterschied ist nicht unerheblich, denn damit eröffnet sich ein fast unbegrenzter Raum unterhalb der zu vollstreckenden Freiheitsstrafe bis hinab zur Bagatellkriminalität. Zu den hier interessierenden Stammkunden der Justiz gehören der Unterhaltspflichtverletzer, der Schwarzfahrer, der Ladendieb, die »kleineren« Betrüger und Körperverletzer und zusätzlich die immer mehr anschwellende Gruppe der Sozialleistungsbetrüger. Als Mehrfachtäter durchliefen sie regelmäßig bereits die typische Karriere des strafrechtlichen Sanktionssystems beginnend mit Verfahrenseinstellungen gemäß § 153 StPO, dann gemäß § 153a StPO, dann folgen erst kleine, sodann größere Geldstrafen. Schlussendlich kommt es dann zu einer Freiheitsstrafe mit Bewährung und schließlich, meist erst im Wiederholungsfall, droht eine Freiheitsstrafe ohne Bewährung.

Neben diesen Sammlern dürfte dem Gesetzgeber noch der Einmaltäter vorgeschwebt haben, der allein mit einer Geldstrafe oder einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe als nicht nachhaltig beindruckbar imponiert. Es sind dies jedoch häufig nicht die am Rande, sondern die in der Mitte der Gesellschaft lebenden Straftäter, die sich wegen einer Insolvenzverschleppung, einer Steuerhinterziehung, eines Betrugs oder einer Untreue zu verantworten haben. All diesen Straftaten ist gemein, dass es an einem verkehrsrechtlichen Bezug fehlt, es aber regelmäßig um die Frage gehen wird, ob eine Geldstrafe noch ausreicht oder ob es schon eine Freiheitsstrafe sein muss und vor allem ob deren Vollstreckung noch zur Bewährung ausgesetzt werden kann. In all diesen Fällen geht der Gesetzentwurf davon aus, dass das bisherige Sanktionssystem entweder nicht ausreicht oder jedenfalls der Quantensprung zur jeweils höheren Sanktionsform durch ein Fahrverbot vermieden werden könnte.

4.) Zum angeblichen Versagen der Geldstrafen:

Stöckel, seines Zeichens Generalstaatsanwalt zu Nürnberg, hatte in seinem Beitrag zum 39. Verkehrsgerichtstag 2001: »Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität?« das Geldstrafendilemma wie folgt beschrieben²⁴

»Die Armut der meisten unserer Straftäter in der Hauptverhandlung ist erschütternd, kaum jemand verdient, wenn man ihm glauben könnte, mehr als 1500,- DM netto im Monat. Dem überlasteten Amtsrichter ist es mangels jeglicher Vorarbeit durch Gerichtshilfe aufgrund der meist nicht belegten Angaben des Angeklagten bei der Polizei aber praktisch nicht möglich, in der Hauptverhandlung die Einlassung zum

²⁴ Stöckel, Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität? 39. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2001, 83 ff.

Nettoeinkommen genauer zu überprüfen. Ein Staatsanwalt, der hierzu Beweisanträge stellte, würde bei Gericht rasch in Ungnade fallen.»

Diesem Befund kann man sich als Beschreibung des real existierenden Justizalltags sicher anschließen. Fragt man jedoch nach den Gründen, warum dies so ist, wird man erkennen, dass hier zu kurz gegriffen wird. Denn nicht der Staatsanwalt ist zu beklagen, der Gefahr läuft bei seinem Richter in Ungnade zu fallen, sondern eben jener Staatsanwalt war es, der vordem als Herr des Ermittlungsverfahrens schlicht seine Hausaufgaben nicht gemacht hat. Die sich gerade auch an ihn wendenden RiStBV²⁵ schreiben ihm in Nr. 14 ins Stammbuch:

14 Aufklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Beschuldigten

(1) Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Beschuldigten sind aufzuklären. Es ist festzustellen, welchen Beruf der Beschuldigte erlernt hat und welchen er ausübt (Angabe des Arbeitgebers). Bei verheirateten Beschuldigten ist auch der Beruf des Ehegatten, bei Minderjährigen auch der der Eltern anzugeben. Es ist ferner zu ermitteln, wie viel der Beschuldigte verdient, welche anderen Einkünfte, z.B. Zinsen aus Kapital, Mieteinnahmen er hat, ob er Grundstücke oder anderes Vermögen besitzt und welche Umstände sonst für seine Zahlungsfähigkeit von Bedeutung sind....

Hier – wie überhaupt – gilt, was Goethe so trefflich formulierte²⁶:

*Wer geringe Dinge wenig acht,
Sich um geringere Mühe macht.*

Es ist nämlich nicht der Staatsanwalt, der es sich mit seinem Richter verscherzt zu beklagen, sondern das Normvollzugsdefizit. Dieses kann auch nur sehr bedingt mit Personalknappheit und objektiver Arbeitsüberlastung entschuldigt werden. Hier liegen ein partielles Desinteresse und eine falsche Priorisierung vor. Und in der Tat hat der Autor dieses Beitrags in seiner langjährigen Berufspraxis Staatsanwälte erlebt, die sich in diesem Punkt an die RiStBV gehalten und als Herr des Verfahrens ihre Ermittlungsbeamten angewiesen haben, die tagessatzrelevanten Lebensumstände der Beschuldigten auch in Fällen »kleiner und mittlerer Kriminalität« aufzuklären. Diese Staatsanwälte wurden regelmäßig belächelt. Aber weniger von den Verteidigern, sondern vor allem von ihren Berufskollegen und den Richtern. Bevor wir uns anschicken, ein neues Gesetz zu formulieren und dem Bürger, hier dem Fahrerlaubnisinhaber, eine weitere Sanktion für sein Fehlverhalten in Aussicht stellen, weil vorgeblich das vorhandene Sanktionssystem nicht ausreichend wirksam ist, sollten wir kritisch hinterfragen, ob hier in Wirklichkeit nicht ein suboptimaler

25 Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 01.01.1977. Zuletzt geändert durch ÄndBek. vom 21.07.2015 (BAnz AT 31.07.2015 B1).

26 Johann Wolfgang von Goethe, Die Legende vom Hufeisen.

Gesetzesvollzug der Grund für das Systemversagen der Geldstrafe ist. Die maximale Höhe eines einzelnen Tagessatzes liegt mittlerweile bei 30.000,00 € (§ 40 Abs. 2 S. 2 StGB). Bedenkt man weiterhin, dass bis zu 360 Tagessätze verhängt werden können, wobei in den hier interessierenden Fällen häufig die Voraussetzungen zur Bildung einer Gesamtstrafe vorliegen werden mit der Folge, dass dann die Höchstzahl der Tagessätze bei 720,00 € statt 360,00 € liegt (§ 54 Abs. 2 S. 2 StGB), so dürfte es kaum an der Leistungsfähigkeit der Geldstrafe als solcher liegen. Wir reden hier immerhin bei Einzelgeldstrafen von bis zu 10.800.000,00 € und bei Gesamtgeldstrafen von bis zu 21.600.000,00 €. Solche Beträge dürften selbst einen überdurchschnittlich wohlhabenden Straftäter beeindrucken. Und wer sich davon nicht beeindrucken lässt, den wird auch ein Fahrverbot nicht schrecken. Denn für solche Beträge kann man sich nicht nur einen adäquaten Fuhrpark, sondern zugleich zahlreiche Chauffeure leisten.

5.) Vermeidung von Freiheitsstrafen:

Als weiteres Anwendungsbeispiel für das Fahrverbot sieht der Gesetzentwurf Konstellationen vor, bei denen durch das Hinzutreten einer weiteren Nebenstrafe - dem Fahrverbot – die notwendige Gesamtabwägung als Schuldausgleich nicht mehr zu einer sonst zu vollstreckenden Freiheitsstrafe führt. Es berührt zwar peinlich²⁷, dass in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen wird, wie teuer ein Gefängnisplatz in Deutschland ist²⁸. Aber im Ausgangspunkt ist sicherlich die Vermeidung von Freiheitsstrafen durch die Erweiterung des Fahrverbots auf Nichtverkehrsstraftaten ein erwägenswerter Aspekt, wenn und solange dieser Effekt auch tatsächlich eintritt und vor allem der nämlichen Effekt nicht de lege lata auch schon herbeigeführt werden kann und wird.

Aber was sind dies für Fälle? Und vor allen Dingen wird es zur Verhängung eines Fahrverbots nur in den Fällen kommen, in denen sonst die Freiheitsstrafe nicht mehr zur Bewährung ausgesetzt werden kann? Wird es nicht vielmehr zu einer Kumulation von zur Bewährung ausgesetzter Freiheitsstrafen und Fahrverboten auch in den Fällen kommen, in denen auch ohne ein Fahrverbot die Vollstreckung der Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt worden wäre? Und ist es nicht bereits jetzt so, dass ein Strafrichter, der eine zu vollstreckende Freiheitsstrafe vermeiden will, dies dank seines sehr weiten Straffindungsermessens jetzt schon kann? Selbst wenn der Schuldgehalt die Zwei-Jahres-Grenze übersteigt, kann durch die, allerdings (viel zu) selten angewandte Kombination von Freiheitsstrafe und Geldstrafe (§ 41 StGB) im Ergebnis, wenn auch nicht mit dieser Begründung eine zu verbüßende Haftstrafe vermieden werden. Würde man bei § 41 StGB die Tatbestandsvoraussetzung »hat der Täter sich durch die Tat bereichert oder zu bereichern versucht« streichen und dort die Worte »wenn dadurch die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe vermieden werden kann« einfügen, wäre dem gesetzgeberischen Anliegen bereits gedient. Der Einführung

27 S. 9 des Referententwurfs.

28 Die Unterbringung eines Gefangenen soll im Bundesdurchschnitt ca. 92 Euro pro Person und Tag kosten vgl. Bode, Das Fahrverbot als allgemeine Nebenstrafe NZV 2017, 1 (6).

eines Fahrverbots für Nichtverkehrsstraftaten bedarf es hierzu nicht²⁹. Zudem würde dann in geeigneten Fällen auch der Nichtführerscheininhaber haftverschont.

6.) Die Inhaberschaft und die davon zu trennende Angewiesenheit auf eine Fahrerlaubnis:

Nähert man sich der Frage nach der von der Neuregelung betroffenen Zielgruppe nicht unter dem Gesichtspunkt des verwirklichten Strafübels, sondern unter dem Gesichtspunkt, ob von der hier anzutreffenden Klientel erwartet werden kann, dass sie im Besitz einer Fahrerlaubnis ist – erste Frage –, in der Lage ist, von einer Fahrerlaubnis Gebrauch zu machen – zweite Frage – und wie hart es sie trifft, wenn ihr zeitlich begrenzt das Recht aus der Fahrerlaubnis entzogen wird – dritte Frage –, so wird die Neuregelung noch mehr in Frage gestellt³⁰.

a.) Haben oder Nichthaben einer Fahrerlaubnis:

Die überwiegende Zahl der Straffälligen verfügt über eine Fahrerlaubnis. Aus Erfahrung kann gesagt werden, dass der Prozentsatz derer, die im Besitz einer Fahrerlaubnis sind, in der Zielgruppe, bei der der Strafrichter vor der Frage steht »noch Geldstrafe oder schon Freiheitsstrafe?« oder »Bewährung: Ja oder Nein?« nachhaltig vertreten sein dürfte. Insoweit würde die Freischaltung eines Fahrverbots auch jenseits von Verkehrsdelikten die Sanktionsmöglichkeiten des Richters tatsächlich erweitern. Pech hat, wer über eine solche Fahrerlaubnis nicht verfügt. Er muss nach der Logik des Gesetzentwurfs dann eben ins Gefängnis oder erhält statt der Geldstrafe eine Freiheitsstrafe mit Bewährung³¹. Wer diese Logik nicht akzeptiert, der räumt unfreiwillig ein, dass in den anderen Fällen das Fahrverbot zusätzlich verhängt wird, weil dann ja auch sonst Bewährung oder eine Geldstrafe möglich gewesen wären. Tertium non datur.

b.) Zwar Führerschein, aber keine Fahrmöglichkeit:

Zwar mag ein Großteil der hier ins Auge gefassten Zielgruppe über eine Fahrerlaubnis verfügen, jedoch verfügt nicht jeder davon auch über ein Fahrzeug. Denn in diesem

29 Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch die Ausschüsse Strafrecht und Verkehrsrecht, Stellungnahme Nr. 47/2016, August 2016, S. 9, verfügbar unter: https://www.google.de/webhp?hl=de&tab=cw&gfe_rd=cr&ei=jNcdWlJPG6OH8QeisomlBg#hl=de&q=Stellungnahme+Nr.+47%2F2016+Anwaltverein

30 So auch die Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Jugendgerichtsgesetzes und der Strafprozessordnung vom August 2016, verfügbar unter: http://www.drj.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2016/DRB_160809_Stn_Nr_16_Artikelgesetz_Abschaffung_Richtervorbehalt_u.a..pdf.

31 Stellungnahme des Fachverbands für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, des Jugendgerichtsgesetzes und der Strafprozessordnung vom 03.08.2016, S. 3, verfügbar unter: <http://www.dbh-online.de/stellung/DBH-Stellgn-BM-JV-Artikelgesetz2016.pdf>.

Bereich treffen wir in der Praxis regelmäßig auch auf Personen, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind oder die sich schlicht kein Fahrzeug leisten können.

c.) Der Stadtmensch und der Nichtautofahrer:

Verbleibt als dritte Gruppe diejenige, die deswegen gegenüber einem Fahrverbot unsensibel reagieren wird, weil sie in einer Region lebt, die über eine gut ausgebaute Infrastruktur mit öffentlichen Verkehrsmitteln verfügt, oder die sich ihr Leben aus anderen Gründen jenseits der motorisierten Fortbewegung organisiert hat. Während noch vor einer Generation das Streben nach einem Auto und das Innehaben einer Fahrerlaubnis eine unhinterfragte Selbstverständlichkeit darstellten, können sich heute zunehmend immer mehr junge Menschen ein Leben ohne Fahrerlaubnis und motorisiertes Fahrzeug durchaus vorstellen. Diese Gruppen werden ungerechtfertigt privilegiert. Sie können den Verzicht auf die Fahrerlaubnis zu ihren Gunsten in die Waagschale werfen, obgleich sie auf nichts verzichten, was sie wirklich brauchen. Auch dies ist ungerecht.

d.) Beruflich auf den Führerschein Angewiesene:

Neben dem Blick auf die Gruppe, die sich gegenüber einem Fahrverbot als sehr unsensibel erweisen wird, sei noch ein Blick auf den Teil der Zielgruppe geworfen, der voraussichtlich sehr sensibel reagieren wird und der – um den Preis der Haftverschonung – wohl am ehesten mit der neuen Sanktion »Fahrerlaubnis« zu beeindrucken sein wird³². Es sind diejenigen, die beruflich oder persönlich (Infrastruktur) auf eine motorisierte Fortbewegung angewiesen sind. Es sind diejenigen, bei denen sich die Frage nach einer zu vollstreckenden Freiheitsstrafe stellt, die jedoch auf der anderen Seite sozial integriert sind und sich und eventuell auch ihrer Familie durch eigene Erwerbstätigkeit vorstehen. Es ist nicht nur theoretisch zu befürchten, dass bei Erweiterung des Sanktionsspektrums um ein Fahrverbot für Nichtverkehrsstraftaten wegen der besonderen Strafsensibilität die zukünftige Rechtsanwendung zusätzlich zur Verhängung eines Fahrverbots schreiten wird. Denn sowohl dem Staatsanwalt als auch dem Richter muss vor dem Hintergrund seines beruflichen Selbstverständnisses daran gelegen sein, dass seine Strafen auch beeindrucken. Denn: Vor die Alternative gestellt »zu vollstreckende Freiheitsstrafe« oder »Freiheitsstrafe zur Bewährung plus mehrmonatiges Fahrverbot«, wird in diesen Fällen jeder Letzteres vorziehen. Geht es jedoch darum, einen sonst sozial integrierten und am Erwerbsleben teilnehmenden Beschuldigten bei Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren vom Vollzug der Untersuchungshaft zu verschonen, fand jeder Richter schon immer einen Weg, um dieses sonst unbillige Ergebnis zu vermeiden. Schließlich gibt es ja auch Bewährungsaufgaben. In Zukunft wird in den Urteilen stattdessen stehen, dass wegen des gleichzeitig verhängten Fahrverbots ausnahmsweise von der sonst zwingenden Vollstreckung der Freiheitsstrafe

32 Bode weist auf die französische Regelung (Art. 131-6 Nr. 1 i. V. m. Art. R131-1 ff. des franz. Code Penal) hin, wonach für berufsbedingtes Autofahren Ausnahmen zulässig sind. Vgl. Bode, Das Fahrverbot als allgemeine Nebenstrafe NZV 2017, 1 (5).

abgesehen werden konnte. Will sagen: Wer fürderhin eine Bewährung mit Fahrverbot erhält, hätte auch ohne Fahrverbot nicht ins Gefängnis gemusst. Es ändert sich nur die Begründung, nicht das Ergebnis. Oder sollte die Meinung der Autoren des Gesetzentwurfs über die deutschen Strafrichterschaft wirklich so schlecht sein, dass sie davon ausgehen, ohne ein sechsmonatiges Fahrverbot würden Delinquenten in den Strafvollzug gesteckt, die mit einem Fahrverbot davor bewahrt werden könnten? Da schätzt die Anwaltschaft ihre Richter als wesentlich vernünftiger ein.

7.) Die Mehrfachtäterproblematik:

Der Regierungsentwurf geht deutlich über den Referentenentwurf hinaus, indem er in § 44 StGB einen neuen Absatz 4 einfügt, der die Parallelvorstreckung von Fahrverboten verhindert. Für die danach gebotene Addition von Fahrverboten soll nach der Begründung des Entwurfs die neue Sechsmonatsgrenze gerade nicht gelten. Bedenkt man, dass mit der Öffnung des Fahrverbots für Nichtverkehrsstraftaten bei kleiner und mittlerer Kriminalität vor allem das Strafbefehlsverfahren angesprochen ist, so wird dies bei Mehrfachtätern zu einer Kumulation von Fahrverboten führen. Das mag so gewollt sein und wäre somit als gesetzgeberische Entscheidung hinzunehmen. Bei den in der Praxis aber nicht seltenen Fällen der zunächst nicht erkannten Gesamtstrafenfähigkeit führt dies regelhaft aber zu gerade nicht beabsichtigten Härten. Denn bis die Mühlen der Justiz die zunächst zufällige Kumulation von Fahrverboten im Verfahren nach § 460 StPO im Rahmen einer nachträglichen Gesamtstrafenbildung gemäß § 55 StGB einer bewussten Strafzumessungsentscheidung zuführen können, dürften die Fahrverbote bei der meist ja auch nicht anwaltlich vertretenen Zielgruppe von Beschuldigten bereits vollstreckt worden sein. Dem zukünftigen Mehrfachtäter wäre daher dringend zu raten seine Taten bei nur einer Staatsanwaltschaft zu konzentrieren. Keinesfalls sollte er jedoch die Ländergrenzen überschreiten.

8.) Weitere Gedanken zur Strafgerechtigkeit:

Strafverfolgungsorgane, die bisher nicht in der Lage waren, die wirtschaftlichen Verhältnisse als Grundlage der Tagessatzhöhe aufzuklären, können kaum überzeugend darlegen, sie würden in Zukunft in der Lage sein, sich über den Grad der tatsächlichen Angewiesenheit auf die Fahrerlaubnis Klarheit zu verschaffen. Denn wer heute schon das an und für sich leicht Mögliche, nämlich die Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse als Grundlage der Tagessatzhöhe, nicht leistet, wird kaum überzeugend in Aussicht stellen können, er werde in Zukunft im Ermittlungsverfahren die ungleich schwieriger aufzuklärende Tatsachengrundlage ermitteln, ob ein Fahrerlaubnisinhaber von dieser auch tatsächlich Gebrauch macht bzw. in welchem Umfang er tatsächlich darauf angewiesen ist. Mit der gleichen Überzeugungskraft, mit der an anderer Stelle über die Armut der Angeklagten vor deutschen Gerichten geklagt wurde³³, wird man es in Zukunft nur noch mit Fahrerlaubnisinhabern zu

33 *Stöckel*, Fahrverbot bei allgemeiner Kriminalität? 39. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2001, 83 ff.

tun haben, die lebens- und unterhaltsnotwendig auf den Erhalt ihrer motorisierten Mobilität angewiesen sind. Die Ungerechtigkeit trifft dann nicht denjenigen, der aufgrund dieses – jedenfalls nicht illegalen – Verteidigungsverhaltens zu gut fährt, sondern benachteiligt alle die, die tatsächlich auf die Fahrerlaubnis angewiesen sind.

9.) Wehret den Anfängen!

Der Ansatzpunkt ist ebenso verführerisch wie gefährlich. Gespeist wird die Öffnung des »Fahrverbots für alle« ja durch die Erkenntnis, dass gerade die Einschränkung der Mobilität als besonders missliche, häufig sogar demütigende Sanktion erlebt wird. Ist man diesen gedanklichen Schritt erst einmal gegangen, argumentiert man also von der Strafwirkung her, so ist es nur noch ein kleiner Schritt – zehn Jahre praktische Erfahrung mit dem neuen Rechtsinstitut und eine entsprechenden juristisch-literarischen Begleitmusik dürften ausreichen – und es kommt der Vorschlag, nicht nur das Fahrverbot, sondern auch die Fahrerlaubnisentziehung wegen ihrer nachhaltig beeindruckenden Wirkung als »Maßregel der Sicherung und Besserung« auch für Nichtverkehrsdelikte freizuschalten³⁴. Zwar würde dann nicht mehr der motorisierte Straßenverkehr gesichert oder der Verkehrsteilnehmer gebessert, aber nach vergleichbarer Logik spräche ja nichts dagegen, generell die Sicherheit vor Straftaten zu erhöhen. Und die Hoffnung, der Straftatengeneigte werde sich durch die Androhung des »fühlbaren Übels« der Fahrerlaubnisentziehung beeindrucken lassen, wird sich jedenfalls argumentativ nicht von der Hand weisen lassen.

10.) Es bleibt dabei:

Das Fahrverbot als Nebenstrafe bei Verkehrsdelikten hat sich bewährt und führt dort auch nicht zu Friktionen. Das auf Verkehrsdelikte beschränkte Fahrverbot kommt dann nur zur Anwendung, wenn der Betreffende im Besitz einer Fahrerlaubnis ist oder es wenigstens gerne gewesen wäre. Ihm wird ganz im Sinne der häufig bemühten Denkkettelfunktion vor Augen geführt, wie wichtig gerade für ihn die Lizenz zur motorisierten Mobilität ist, wenn er vorübergehend auf sie verzichten muss.

Es ist vorhersehbar, dass der Gesetzentwurf nicht halten wird was er verspricht, nämlich die Vermeidung von Haftstrafen sowie das »gezieltere« Strafen. Er wird vielmehr zu einer allgemeinen Anhebung des Strafniveaus führen, was zumindest nicht offen intendiert ist.

³⁴ Ebner, Grundfragen zum Fahrverbot und zur Entziehung der Fahrerlaubnis nach Steuerstrafataten NZV 2014, 391.

Dogmatische Verwerfungen im Sanktionenrecht bei Einführung eines Fahrverbots ohne Verkehrstat

Prof. Dr. Jan Zopfs

Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Folgt man dem Referentenentwurf des Ministeriums und dem insoweit gleichlautenden Gesetzentwurf der Bundesregierung, so soll das Fahrverbot als Nebenstrafe¹ »in Fällen zur Anwendung kommen, in denen eine Geldstrafe allein bei dem Verurteilten womöglich keinen hinreichenden Eindruck hinterlässt, das Verhängen einer Freiheitsstrafe aber eine zu einschneidende Sanktion wäre«.²

Welche Fälle sollen dies sein?

Die Begründung des Entwurfs verweist zum einen darauf, dass eine Geldstrafe gegebenenfalls ihren spezialpräventiven Zweck nicht erreichen kann. Dafür werden beispielhaft die wirtschaftlich gut situierten Täter angeführt, die mit der Geldstrafe nicht zu beeindrucken sind;³ an anderer Stelle macht sich die Begründung eine weitere von *Verret*⁴ genannte Fallgruppe zu eigen,⁵ wonach die Geldstrafe auch »bei wirtschaftlich

1 Zudem wird vorgeschlagen, das Fahrverbot generell auf sechs Monate anzuheben, um eine »Lücke zur mindestens sechs Monate währenden Entziehung der Fahrerlaubnis« (Begr. des Gesetzentwurfs, S. 15, im RefE, S. 12) zu schließen. Insoweit fehlt die Abstimmung im Hinblick auf § 69a IV StGB, wonach eine Verbotsfrist von drei Monaten bei der Entziehung der Fahrerlaubnis möglich ist, dazu bereits *Zopfs*, FS Wolter (2013), S. 815 (828 f.). Überhaupt ist der Entwurf verkehrsrechtlich nicht zu Ende gedacht: So sind derzeit z.B. für eine fahrlässige Körperverletzung, eine Nötigung oder eine unterlassene Hilfeleistung 2 Punkte im Fahreignungsregister vorgesehen, wenn mit den Taten ein Fahrverbot verknüpft wurde (vgl. Anlage 13 Nr. 2. zu § 40 FeV); dies kann freilich nicht für das Fahrverbot gelten, das unabhängig von Verkehrstaten verhängt wird.

2 So die Begründung des Gesetzentwurfs unter A. I. 1. (S. 12).

3 Begründung des Gesetzentwurfs auf S. 12 und 14 (RefE S. 8 und 10).

4 Bonner Rechtsjournal 2014, 135 (136).

5 Gesetzentwurf auf S. 14 (im RefE, S. 10); die Inbezugnahme erfolgt durch den Zusatz »wie bereits erwähnt«, mit dem auf die eingangs in der Begründung (und oben im Text) genannten spezialpräventiven Defizite der Geldstrafe referiert wird.

schwachen Tätern zur finanziellen Überlastung und zu einer womöglich schädlichen Ersatzfreiheitsstrafe« führe. Nach der Logik des Entwurfs müsste die ineffektive Geldstrafe also durch das Hinzutreten des Fahrverbots ihre spezialpräventive Wirkung zurückgewinnen (dazu gleich unter 1.). Zum anderen soll das Fahrverbot in den Fällen Anwendung finden, in denen bereits durch das Fahrverbot spezialpräventiv auf den Täter eingewirkt werden könne, so dass in Kombination mit einer Geldstrafe, die sonst zur Einwirkung auf den Täter gebotene Freiheitsstrafe abgewendet werde.⁶ Hier fragt sich freilich, wo denn das spezialpräventive Bedürfnis zur Einwirkung mit einem Fahrverbot liegen soll, wenn der Täter gar keine Straftat mit Verkehrsbezug begangen hat? – auch dazu nachfolgend unter 1.⁷

Ob es für dieses zusätzliches Fahrverbot [auch angesichts einer rechtlich möglichen Tagessatzhöhe von 30.000 €] tatsächlich ein zwingendes praktisches Bedürfnis gibt, wird man ebenso überprüfen müssen wie die Behauptung, dass und wie ein zusätzliches Fahrverbot bei diesen beiden Tätergruppen effektiver wirken kann.⁸

Aber selbst wenn dies so wäre, ist ein Fahrverbot ohne Straßenverkehrsbezug abzulehnen – und dies aus drei Gründen: Als Nebenstrafe ist es ungeeignet, als dritte Hauptstrafe ungerecht und als jugendstrafrechtliches Zuchtmittel ist es erzieherisch unpassend.

1. Das Fahrverbot als Nebenstrafe für Taten ohne Verkehrsbezug

Die Nebenstrafe ist ebenso wie die Hauptstrafe tatschuldbezogen und in Abhängigkeit von dieser zuzumessen. Sie kommt neben einer Hauptstrafe nur in Betracht, wenn über die Hauptstrafe hinaus ein besonderer spezialpräventiver Zweck verfolgt wird. Dabei muss es gerade die vom Täter begangene Tat sein, die das besondere spezialpräventive Bedürfnis anzeigt. So knüpfte bereits die Nebenstrafe der Polizeiaufsicht im Reichsstrafgesetzbuch an bestimmte im Gesetz vorgesehene Fälle an, konnte also keineswegs generell zu einer Hauptstrafe hinzutreten. Das gleiche gilt für die einzige Nebenstrafe des geltenden Strafrechts: das Fahrverbot. Es ist nur bei Taten mit Verkehrsbezug rechtlich möglich und soll als Denkkettel nach schuldhaft begangenen Verkehrsverstößen fungieren. Diese Taten können die Notwendigkeit anzeigen, den Täter über die Hauptstrafe hinaus vor der Begehung weiterer Verkehrstaten

6 Gesetzentwurf S. 16 (RefE, S. 12).

7 Darüberhinaus sieht die Begründung noch einen Vorteil für die Legalprognose bei § 56 StGB [falls doch auf eine Freiheitsstrafe zu erkennen ist], da dort auch ein neben der Freiheitsstrafe zuerkanntes Fahrverbot zu berücksichtigen sei, so der Gesetzentwurf S. 17 (RefE, S. 12 f.). Die dafür von der Begründung angeführte ältere Rechtsprechung zu § 42m StGB a.F. bezieht sich – wie die Begründung auch erkennt – indes auf die Entziehung der Fahrerlaubnis. Und mit Blick auf § 21 StVG stellt der Fahrerlaubnisentzug ebenso wie das Fahrverbot im Rahmen der positiven Sozialprognose einen sehr zwiespältigen Umstand dar.

8 Zu Erfahrungen in England vgl. bei *Bönke* DAR 2000, 385 (386 f. »der Täter [habe] vielfach kein Kraftfahrzeug besessen«). Vgl. auch die Stellungnahme des Fachverbands für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (DBH) zur Ungleichbehandlung von gut situierten gegenüber weniger gut situierten Personen unter <http://www.dbh-online.de/stellung/DBH-Stellgn-BMJV-Artikelgesetz2016.pdf> (S. 2).

zu warnen und »ihm ein Gefühl dafür zu vermitteln, was es bedeutet, vorübergehend ohne Führerschein zu sein.«⁹

Der Gesetzentwurf sieht den Zweck der Nebenstrafe hingegen zum einen darin, dass der Täter mit der Hauptstrafe allein nicht angemessen bestraft werden kann. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Strafe folgt dann aber nicht mehr aus der begangenen Tat, sondern allein aus dem Umstand, dass die gewählte Hauptstrafe als unzulänglich angesehen wird (Stichwort: wirtschaftlich gut oder schlecht situierte Täter). Dieser Unzulänglichkeit ist aber dort entgegenzutreten, wo sie auftritt, also bei der Geldstrafe. Ein hinzutretendes Fahrverbot kann die Ineffektivität der Hauptstrafe auch gar nicht beheben. Vielmehr ist zu befürchten, dass sich die Situation zumindest für den wirtschaftlich schwachen Täter, der eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten muss, noch verschlechtert: Kann er doch wegen des hinzutretenden Fahrverbots im Freigang ein sog. freies Beschäftigungsverhältnis noch schwieriger wahrnehmen.¹⁰

Soweit die Begründung des Entwurfs durch das zusätzliche Fahrverbot zum anderen eine sonst nach § 47 I StGB [ausnahmsweise] zu verhängende Freiheitsstrafe vermeiden möchte, so fehlt jede Begründung dafür, wie ein weder in der Tatschuld noch in der Täterpersönlichkeit angelegtes Fahrverbot zur Verhängung eines Fahrverbots berechtigt und die an sich zur Einwirkung auf den Täter unerlässliche Freiheitsstrafe wieder obsolet machen kann.¹¹ Wie schon in dem behaupteten Anwendungsfall der ineffektiven Geldstrafe würde es hier neben dem Fahrverbot zu einer Geldstrafe als Hauptstrafe kommen, obwohl diese (wegen der an sich vorliegenden Unerlässlichkeit der Freiheitsstrafe) doch als untauglich zur Einwirkung auf den Täter zu bewerten ist. Und auch hier wird eine Geldstrafe nicht plötzlich dadurch wieder effizient, dass ein Fahrverbot hinzukommt.

2. Das losgelöste Fahrverbot als dritte Hauptstrafe

Geht man deshalb über die Konzeption des Entwurfs hinaus und plädiert für ein Fahrverbot als dritte Hauptstrafe zwischen Geld- und Freiheitsstrafe, so würde dies zu noch größerer Strafungerechtigkeit führen. Sie liegt darin, dass für eine solche Strafe an eine Fahrerlaubnis angeknüpft wird, über die nicht jeder verfügt. Eine Straftat, die

9 So die Begründung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Sicherung des Straßenverkehrs in BT-Drs. IV/651, S. 12. – Auch der seltene Fall, dass aus spezialpräventiven Gründen eine Geldstrafe als zweite Hauptstrafe neben eine Freiheitsstrafe tritt (§ 41 StGB), setzt eine Tat voraus, die von einer Bereicherungsabsicht getragen ist. Freiheitsstrafe *und* Geldstrafe müssen dem Tatschuldrahmen entsprechen, der durch die Vermögensstrafat vorgegeben ist, vgl. BGH StV 2016, 556 (557); Fischer, StGB, 64. Aufl. 2017, § 41 Rn. 7.

10 Stellungnahme DBH, a.a.O. (Fn. 8), S. 3.

11 In der Diskussion, die sich im Arbeitskreis I des 55. Verkehrsgerichtstags an die Referate anschloss, wurde zudem deutlich, dass darin auch eine willkürliche Ungleichbehandlung derjenigen zu erblicken ist, die keine Fahrerlaubnis haben. Denn bei dieser Personengruppe kommt eine solche Rückausnahme von der Unerlässlichkeit der Freiheitsstrafe gar nicht in Betracht.

jeder begehen kann, muss aber auch mit einer Strafe geahndet werden, die grundsätzlich jeder erhalten kann.¹² Sonst wird die Strafzufügung intersubjektiv ungerecht. Dazu ein Beispiel: Angenommen wir haben eine gefährliche Körperverletzung und gehen davon aus, dass beide Täter weder mit einer Geldstrafe noch mit einer Freiheitsstrafe angemessen bestraft werden können. Hat nun einer der Täter eine Fahrerlaubnis und erhält er deshalb als Hauptstrafe ein »effektives Fahrverbot«, so bleibt es beim Kollegen, der über keine Fahrerlaubnis verfügt, bei der unzureichenden Geldstrafe. Die gleiche Tatbeteiligung wird nunmehr also ungleich bestraft. Dabei beruht die Ungleichheit nicht darauf, dass die eine Strafe auf den Täter besser passt als auf den anderen. Es ist ja vielmehr so, dass für beide das Fahrverbot die effektivere Strafe wäre, der eine sie nur nicht erhält, weil er eben keine Fahrerlaubnis hat.¹³

Eine solche Ungleichheit besteht – anders als der Entwurf meint¹⁴ – nach geltendem Recht nicht. Das Fahrverbot erhält derjenige, der bei oder im Zusammenhang mit der Tat oder unter Verletzung seiner Kraftfahrzeugführerplichten seine Fahrerlaubnis eingesetzt und deshalb einen zusätzlichen Denkkzettel verdient hat. Dieser sachliche Grund rechtfertigt es, einen von zwei Tätern (nämlich denjenigen, der seine Fahrerlaubnis im Zusammenhang mit der Tat eingesetzt hat) zusätzlich mit einem Fahrverbot zu belegen. Will man das Fahrverbot hingegen von den Verkehrstaten lösen und als dritte Hauptstrafe – oder wie der Referentenentwurf – als Nebenstrafe etablieren, so ist nicht die Tatschuld für die Wahl der Straftat ausschlaggebend, sondern der zufällige Umstand, dass der Verurteilte im Besitz einer Fahrerlaubnis ist. Mit dergleichen Begründung könnte als vierte Hauptstrafe auch ein Jagdverbot¹⁵ für den Jagdscheininhaber gefordert werden.¹⁶

Verstärkt würde diese Ungleichheit dadurch, dass der Verurteilte sich bei Nichteinhaltung des Fahrverbots nach § 21 StVG strafbar macht, eine Folge, die bei der Geld- oder Freiheitsstrafe nicht besteht. Wer die Geldstrafe nicht bezahlt, muss mit der Beitreibung der Geldstrafe, notfalls mit einer Ersatzfreiheitsstrafe rechnen. Sein Ungehorsam wird aber nicht *sanktioniert*. Das gleiche gilt für denjenigen, der sich der Freiheitsstrafe entzieht. Strafbar ist bei der Gefangenenbefreiung (§ 120 StGB) eine andere Person, nicht aber der Gefangene selbst.¹⁷ Dementsprechend bestimmt

12 Näher dazu *Zopfs* (Fn. 1), S. 821 f. m.w.N.

13 Dazu bereits *Franke* ZRP 2001, 20 (22) sowie *Buchner*, Fahrverbot als alternative Hauptstrafe, Diss. Frankfurt aM, 2003, S. 162 f. Zur Belastungsgleichheit auch *Schäfer*, Praxis der Strafzumessung, 5. Aufl. 2012, Rn. 712 ff.

14 Gesetzentwurf S. 15, RefE, S. 11. Ebenso *Kilger* ZRP 2009, 13 (14), der sich im Ergebnis aber gegen ein losgelöstes Fahrverbot ausspricht.

15 Zur Nebenstrafe des Verbots der Jagdausübung s. § 41a I Nr. 1 BJagdG (Anknüpfung an Straftaten, die im Zusammenhang mit der Jagdausübung begangen wurden).

16 In der Diskussion über die Einführung des Fahrverbots als Hauptstrafe auf dem 39. Verkehrsgerichtstag 2001 wurden als »Alternativen« ein Handyverbot und die befristete Wegnahme des Haustiers genannt, vgl. zfs 2001, 145 (147). Ergänzen ließe sich die Sperrung des Facebook- oder Twitteraccounts ...

17 Zu den Gründen der Straflosigkeit vgl. *Ostendorf* NStZ 2007, 313 (314): »Das grundrechtlich gesicherte Selbstbegünstigungsprinzip zwingt den Gesetzgeber zu diesem

auch § 258 Abs. 2 StGB, dass ein anderer wegen Strafvollstreckungsverweigerung bestraft wird, wenn er vereitelt, dass die Strafe gegen den Verurteilten vollstreckt wird. Vereitelungshandlungen des Verurteilten sind schon nicht tatbestandlich, also auch nicht strafbar. Mit der Hauptstrafe Fahrverbot wird diese Freiheit von Bestrafung unterlaufen.

Die Befürworter eines von Verkehrstaten losgelösten Fahrverbots sehen darin allerdings keinen Widerspruch. Denn das geltende Fahrverbot führe ebenso zur Strafbarkeit nach § 21 StVG. Und das StGB bestrafe in vergleichbarer Weise auch Verstöße gegen ein Berufsverbot (§ 145c StGB) oder gegen Weisungen während der Führungsaufsicht (§ 145a StGB).¹⁸ Diese Argumentation übersieht jedoch den Schutzzweck der angeführten Normen. Die Strafvorschriften zielen auf einen Schutz der Allgemeinheit. Diese soll vor Gefahren bewahrt werden, die gerade mit der Verhängung des Berufsverbots, der Weisungen oder des Fahrverbots zusammenhängen.¹⁹ Ein Fahrverbot nach § 44 StGB oder § 25 StVG erhält derzeit nur derjenige, der einen gravierenden Verkehrsverstoß begangen oder im Zusammenhang mit anderen Straftaten seine Fahrerlaubnis eingesetzt hat. Diese Anlasstat rechtfertigt das Fahrverbot, weil der Verurteilte sich mit seinem Verhalten als so gefährlich für die Sicherheit im Straßenverkehr erwiesen hat, dass ihm im Hinblick auf einen drohenden Fahrerlaubnisentzug ein Denkkzettel zu erteilen ist.²⁰ Dies gilt auch für denjenigen, der im Zusammenhang mit dem Führen des Kraftfahrzeugs eine Straftat begangen hat. Denn diese Zusammenhangstat ist nach § 11 III Nr. 6 FeV ein maßgeblicher Umstand bei der Beurteilung der Ungeeignetheit als Kraftfahrer.

Auch wenn derjenige, dem ein Fahrverbot erteilt worden ist, noch nicht als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen anzusehen ist, wird seine ungehinderte Teilnahme am Straßenverkehr damit erst *nach* Verbüßung des Fahrverbots wieder als ungefährlich angesehen.²¹ § 21 I StVG dient also derzeit dem Interesse, Gefahren zu unterbinden, die für den Straßenverkehr bestehen, wenn diese Person unter Missachtung des Fahrverbots am Verkehr teilnimmt.

Kehren wir vor diesem Hintergrund zurück zu einem Fahrverbot, das losgelöst vom Verkehrsbezug, z. B. wegen einer Unterhaltungspflichtverletzung, verhängt wird,

Strafbarkeitsausschluss«) – ähnlich *Mitsch* NZV 2007, 66 (69) – und MüKo-StGB/*Bosch*, 2. Aufl. 2012, § 120 Rn. 31 (keine Verletzung des geschützten Rechtsguts möglich).

18 *Verrel* Bonner Rechtsjournal 2014, 135 (138); vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs, S. 15 (RefE, S. 11).

19 Zu § 145a StGB vgl. MüKo-StGB/*Groß*, 2. Aufl. 2012, § 145a Rn. 2 f. (Ordnungsverstoß mit krimineller Gefährdung); zu § 145c StGB s. MüKo-StGB/*Zopf*, 2. Aufl. 2012, § 145c Rn. 1 m.w.N.

20 Zum Teil werden mit dem Fahrverbot auch generalpräventive Erwägungen verbunden, in dem es auf »andere leichtsinnige Kraftfahrer« abschreckend wirken soll, näher dazu NK-StGB-*Herzog/Böse* 4. Aufl. 2013, § 44 Rn. 5.

21 A.A. *Mitsch* NZV 2007, 66 (69 f.), der zur geltenden Nebenstrafe meint, hier werde anders als beim ungeeigneten Kraftfahrer allein der bloße Ungehorsam gegen das Fahrverbot bestraft, was ihm dann wegen des Selbstbegünstigungsprivilegs für eine Strafwürdigkeit gerade nicht ausreicht.

so würde ein Verstoß gegen dieses Fahrverbot die Sicherheit des Straßenverkehrs überhaupt nicht betreffen. Ein solcher Fahrer beeinträchtigt mit seinem Verhalten das Rechtsgut des § 21 StVG nicht, da seine verbotene Teilnahme nicht mit einer vermuteten Gefährlichkeit für den Straßenverkehr verbunden ist.

Eine Bestrafung ohne Rechtsgutsbetroffenheit verbietet sich aber grundsätzlich. Sie würde dann nur den Umstand bestrafen, dass der Täter sich seiner Strafe entziehen will. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Selbstbegünstigungsfreiheit.²² Im Vergleich zu den anderen Hauptstrafen stellt dies eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung des Verurteilten dar.

3. Das losgelöste Fahrverbot im Jugendstrafrecht

Der Entwurf²³ weist treffend auf die Kritik hin, die gegen ein vom Verkehrsverhalten losgelöstes Fahrverbot im Jugendstrafrecht erhoben worden ist. So sei dem Jugendlichen der Zusammenhang zwischen seiner Tat und dem Fahrverbot nicht zu vermitteln, so dass er die Sanktion nicht akzeptiere und diese ihren erzieherischen Effekt verliere.²⁴ Zudem sei zu befürchten, dass das Fahrverbot wegen der geringen Kontrolldichte gerade von Jugendlichen missachtet werde; wenn doch kontrolliert werde, sei eine Eskalation der Sanktion zu befürchten.²⁵ Der Entwurf will diesen Bedenken nun dadurch Rechnung tragen, dass im Jugendstrafrecht zwar ein losgelöstes Fahrverbot gelten soll, dieses aber auf maximal drei Monate beschränkt werde.²⁶ Damit bleibt das Fahrverbot dennoch falsch, wenn auch nur für drei Monate.

Lässt man diese Ungereimtheit in der Argumentation des Entwurfs außen vor, so ließe sich argumentieren, dass die Einführung eines solchen Fahrverbots im Jugendstrafrecht letztlich doch unbedenklich sei: Denn das Jugendstrafrecht ist nicht vom tatbezogenen Schuldausgleich, sondern vom Erziehungsgedanken geprägt.²⁷ Mit anderen Worten: Im Jugendstrafrecht könnte gerade der Erziehungsbedarf des Jugendlichen dafür sprechen, hier ein von Verkehrstaten losgelöstes Fahrverbot als Nebenfolge oder als eigenständiges Zuchtmittel²⁸ zu statuieren. Besteht aber ein solcher Erziehungsbedarf?

Hinsichtlich des Erziehungsbedarfs lässt sich differenzieren: Der Entwurf strebt das Fahrverbot nur als Nebenfolge an, es soll also neben den anderen

22 Insoweit auch *Mitsch* NZV 2007, 66 (69), der schon de lege lata (vgl. vorstehende Fn.) einen solchen Verstoß annimmt.

23 Begründung des Gesetzentwurfs, S. 14 (RefE, S. 10).

24 So z. B. auch: Der Abschlussbericht der Expertenkommission zur Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Instrumentarien zur Bekämpfung der Jugendkriminalität, hrsg. vom Hess. Ministerium der Justiz, August 2008, S. 20; der Rechtsausschuss des BR in BR-Drs. 449/1/99, S. 3.

25 Vgl. *Heinz* ZJJ 2008, 60 (65).

26 Begründung Gesetzentwurfs, S. 16 (RefE, S. 11); ebenso zuvor bereits *König* NZV 2001, 6 (10).

27 *Franke* ZRP 2001, 20 (23), der im allgemeinen Strafrecht ein losgelöstes Fahrverbot ablehnt.

28 So der Entwurf der CDU/CSU zur Verbesserung der gesetzlichen Maßnahmen gegenüber Kinder- und Jugenddelinquenz aus dem Jahr 2000 in BT-Drs. 14/3189, S. 6.

jugendstrafrechtlichen Maßnahmen zusätzlich erzieherisch wirken. Zielen die anderen Maßnahmen als Hauptfolge darauf ab, den Jugendlichen generell zu einem normgerechten Verhalten zu veranlassen, so setzt das zusätzliche Fahrverbot einen darüber hinaus reichenden *besonderen* Erziehungsbedarf voraus (der eben nur mit dem Fahrverbot beantwortet werden kann). Ein solch besonderer Erziehungsbedarf kann sich aber nur aus einer Tat ergeben, die das Verhalten des Jugendlichen im Straßenverkehr betrifft. Eine Loslösung des Fahrverbots von den Verkehrstaten ist deshalb für die Nebenfolge Fahrverbot erzieherisch nicht sinnvoll.

Will man deshalb mit dem losgelösten Fahrverbot bereits allgemein auf das normgerechte Verhalten des Jugendlichen hinwirken, so müsste das Fahrverbot als eigenständiges Zuchtmittel²⁹ in das JGG eingefügt werden. Dahinter steht dann die Annahme, dass – schon mit Blick auf den allgemeinen Erziehungsbedarf beim Täter – der Jugendliche gerade mit einem Fahrverbot besser als mit den vorhandenen Möglichkeiten erzogen werden kann. Geht man diesen Weg, so muss man sich aber ernsthaft mit den »Risiken und Nebenwirkungen« einer solchen Erziehung auseinandersetzen.³⁰ Dazu zwei Aspekte:

Eine Rechtsfolge, die ein Mittäter oder ein Freund für eine vergleichbare Tat *gar nicht bekommen kann*, weil sie an einen besonderen Besitzstand anknüpft, lädt den Jugendlichen gleichsam dazu ein, diese Rechtsfolge als unfair und als ungerecht einzuordnen. Ziel diese besonderen Zuchtmittels war es aber doch, dem Jugendlichen mit dem Fahrverbot eine *Normakzeptanz* beizubringen. Erziele ich aber eine solche Akzeptanz mit einer Folge, die in der Wurzel bereits eine Ungleichbehandlung enthält?

Zum anderen droht hier ein Dilemma, das aus erzieherischer Hinsicht bereits im geltenden Jugendstrafrecht besteht: Wird die Einhaltung des Fahrverbots nicht genügend kontrolliert, besteht besonders die Gefahr, dass der Jugendliche das Fahrverbot nicht ernst nimmt, die erzieherische Wirkung also verfehlt wird. Kommt es hingegen zu ausreichenden Kontrollen, so droht eine für die Entwicklung des Jugendlichen nicht gewollte Folgekriminalisierung. Wenn daher die Vorsitzende der DVJJ resümiert, dass »insgesamt [...] nichts für die Einführung eines unabhängigen Fahrverbots im Jugendstrafrecht«³¹ spricht, lässt sich ergänzen: Es spricht vielmehr Einiges deutlich dagegen.

29 Zum Streit, ob ein solches Zuchtmittel nicht entbehrlich ist, da über § 10 JGG eine entsprechende Weisung getroffen werden kann, vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts v. 17.3.2004 in BT-Drs. 15/2725, S. 32 einerseits und S. 44 (Stellungnahme des Bundesrats) andererseits.

30 Gerade daran fehlt es aber, wenn die befürwortenden Gesetzentwürfe sich schlicht auf die Formel zurückziehen, man könne – wegen des »hohen Prestigewerts«, den das Kraftfahrzeug unter Jugendlichen habe – hier eine »nachhaltige Wirkung erzielen« (so etwa in BT-Dr. 14/3189, [Fn. 28] S. 6 oder in der BT-Drs. 15/2725, [Fn. 29] S. 44 f.).

31 Stellungnahme auf der Homepage der DVJJ v. 27.11.2013, s. unter »<http://www.dvjj.de/nachrichten-aktuell/koalitionsvertrag-fahrverbot-als-eigenst-ndige-deliktunabh-ngige-sanktion>«.

4. Zusammenfassung

Die Einführung eines Fahrverbots bei allgemeiner Kriminalität ist abzulehnen. Als Nebenstrafe kann es schon kriminalpolitisch nicht überzeugen, da es die als ineffektiv erkannte Hauptstrafe nicht ersetzt und die ggf. zu vermeidenden Folgen (die Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe) gerade nicht verhindert. Außerdem kann ein Fahrverbot als Neben*strafe* auch nicht losgelöst von der Tat oder der Täterpersönlichkeit eingesetzt werden, um eine an sich unerlässliche Freiheitsstrafe zu vermeiden – darin läge auch eine nicht zu rechtfertigende Privilegierung gerade des Fahrerlaubnisinhabers.

Ungeachtet der Einordnung als dritte Hauptstrafe oder Nebenstrafe führt ein solches Fahrverbot zu nicht behebbaren Ungleichheiten. Diese bestehen besonders augenfällig bei der Strafzumessung im Verhältnis zu Tatbeteiligten, die nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis sind. Sie bestehen darüber hinaus auch in Bezug auf die Konsequenzen, die bei der Missachtung der Strafe drohen. Beim Fahrverbot für eine Tat ohne Verkehrsbezug wird der Täter nach § 21 StVG bestraft (wobei anders als beim Fahrverbot *de lege lata* das Rechtsgut durch die Tat überhaupt nicht beeinträchtigt wird), während der Verurteilte bei den anderen Hauptstrafen straffrei bleibt, wenn er sich der Sanktion entzieht.

Schließlich lässt sich auch aus dem Erziehungsgedanken im Jugendstrafrecht kein Argument ableiten, das dort für die Einführung eines solchen Fahrverbots sprechen würde.

Ablenkung im Straßenverkehr – pädagogische Aspekte –

Christian Kellner

Hauptgeschäftsführer, Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V., Bonn

Ablenkung und Unaufmerksamkeit im Straßenverkehr gewinnen hinsichtlich des Unfallgeschehens zunehmend an Bedeutung. Man könnte sogar sagen, dass wir mit dem »Head down – Syndrom« in kurzer Zeit eine neue Zivilisationskrankheit erschaffen haben. Ein Blick in die jüngste Vergangenheit verdeutlicht die Schnelligkeit, mit der wir zu kämpfen haben. Im Jahr 2007, also gerade einmal vor zehn Jahren, wurde das erste iPhone in den Handel gebracht. Heute nutzen bereits etwa 76% der deutschen Bevölkerung ein Smartphone¹. Eine rasante Entwicklung.

Dabei hat das Smartphone im heutigen Alltag eine multifunktionale Bedeutung. Es ist eine Musikanlage und Videothek, eine Kamera mit Fotoalbum, ein Adressbuch mit Kalender, ein Navigationsgerät, eine Mietwagenstation, eine Tageszeitung, ein Buch für unterwegs, ein Gesundheitscoach und eine Geldbörse. Es ist der Eingang in die Welt der sozialen Netzwerke – für manche die Möglichkeit Freunde zu haben. Und so ganz nebenbei kann man mit dem Smartphone auch noch telefonieren. Dabei wird die Art und Weise der Nutzung eines Smartphones durch eine Vielzahl von psychologischen Aspekten bestimmt. So konnte im Rahmen der Masterarbeit »Wie beeinflussen Persönlichkeitsmerkmale, situative und soziodemografische Faktoren die Smartphone-Nutzung im Straßenverkehr?« von Moritz Becker² folgendes belegt werden: »Das Smartphone wird häufiger genutzt, je höher die Angst etwas zu verpassen bei Autofahrern und Fahrradfahrern ausgeprägt ist.« Welchen Stellenwert dieses Gerät in manch' einem Leben bekommen hat, muss Psychologen erschrecken lassen, es kommt schon zu Vergleichen mit einem »suchhaften Verhalten«. Gerade der sorglose Umgang zu allen Gelegenheiten, auch im Straßenverkehr, muss einen nachdenklich werden lassen. Hinzu kommt, dass die alltägliche Nutzung der virtuellen Möglichkeiten auch in der Produktvermarktung eine immer größere Priorität bekommt. In diesem Zusammenhang geht es nicht nur um die Funktionen eines

1 de.statista.com, 17. Oktober 2016.

2 Moritz Becker, »Wie beeinflussen Persönlichkeitsmerkmale, situative und soziodemografische Faktoren die Smartphone-Nutzung im Straßenverkehr?«, Universität Mannheim, 2015.

Smartphones, sondern um eine Vielzahl von Informationssystemen, nicht zuletzt auch um eine ausgesprochene Informationsüberflutung der Fahrenden über den Straßenverkehr oder technische Aspekte des Fahrzeugs. Wurden vor nicht allzu langer Zeit z.B. in der Automobilwerbung noch besondere Features, wie Traktionskontrolle oder Spurhaltesysteme oder auch Platz im Fahrzeug, angepriesen, steht heute »well connected« im Vordergrund. Die bordeigenen Systeme sollen garantieren, jederzeit erreichbar und mit anderen verbunden zu sein. Dabei wird für die Zukunft noch ein Vielfaches an Möglichkeiten versprochen.

Jedoch wird nicht betrachtet, ob die Vielzahl der am Verkehr Teilnehmenden bereits die notwendigen Kompetenzen herangebildet haben, die für eine sichere Nutzung im Straßenverkehr unabdingbar sind. Die Technik wird bereitgestellt und vorausgesetzt, dass jeder Nutzende verantwortungsvoll damit umgeht. Unberücksichtigt bleibt in der Regel, dass Menschen leider dazu neigen, neue Möglichkeiten auszukosten ohne über mögliche Gefährdungen und Risiken nachzudenken.

Wir können zwar Risiken und Gefährdungen durch Ablenkung und Unaufmerksamkeit im Straßenverkehr aus deutschen und europäischen Studien ableiten, wir können aber nur schwer aussagen, welche konkreten Auswirkungen auf das Unfallgeschehen damit verbunden sind.

Eine aktuelle Untersuchung aus den USA ermöglicht hingegen einen vertieften Einblick in die Problematik. In einer umfassenden »Naturalistic driving study«³ wurden Daten von mehr als 3.500 Teilnehmenden und 35 Millionen gefahrenen Meilen über einen Zeitraum von drei Jahren betrachtet. Diese Zeitspanne konnte erstmals ermöglichen, anhand einer hinreichenden Zahl beobachteter Unfallereignisse genauere Risikoberechnungen anzustellen (905 Unfälle mit Sach- und/oder Personenschaden). In 68,3% der Unfälle konnten beobachtbare Ablenkungsfaktoren aufgezeichnet werden. Ablenkung/Unaufmerksamkeit führt im Durchschnitt zu einem 2fach höheren Risiko zu verunfallen. Das Unfallrisiko durch die Nutzung in der Hand gehaltener Kommunikationsmittel liegt durchweg um ein Vielfaches höher; so beinhaltet das Wählen einer Telefonnummer mit dem Mobiltelefon in der Hand ein mehr als 12fach höheres Risiko und das Tippen einer SMS ein 6faches höheres Risiko.

Was bedeutet es aber, wenn man für nur zwei Sekunden eine WhatsApp-Nachricht, eine SMS oder eine E-Mail liest? Bei einer Geschwindigkeit von 50 km/h fährt man in zwei Sekunden 30 Meter im Blindflug, ohne irgendetwas im Verkehr zu sehen. Im Stadtverkehr bedeutet dies bei 50 km/h, dass man an gut sechs geparkten Fahrzeugen vorbeifährt, ohne zu wissen, was da passiert und ob nicht gerade ein Kind dazwischen hervortritt. Viele glauben, dass sie Ereignisse aus den Augenwinkeln sehen könnten, doch das ist ein Trugschluss, denn das Auge kann sich nur in einem Bereich von 2° scharf stellen (Fixation). Dabei sind pro Sekunde nur maximal

3 A. Dingus et al. »Driver crash risk factors and prevalence evaluation using naturalistic driving data«, Virginia Tech Transportation Institute, in William J. Horrey, Stanford University PNAS, 8. März 2016.

zwei bis drei sogenannte Sakkaden (Neuausrichtungen des Auges) möglich. Ähnliches passiert auch beim Telefonieren. Das menschliche Gehirn kann nur fünf bis max. neun Chunks (kleiner Block sprachlicher Informationen) aufnehmen, was deutlich macht, dass Multitasking-Fähigkeit ebenfalls ein weit verbreiteter Irrtum – ein Mythos – ist.

In einer Pressemeldung teilte die Polizei aus Nordrhein-Westfalen am 23. November 2016 mit, dass allein im 1. Halbjahr 2016 die Polizei in Nordrhein-Westfalen 81.755 Verstöße gegen das sogenannte Handyverbot nach dem § 23 (1a) StVO ahndete. Dies waren 20 % mehr als im selben Zeitraum des Jahres 2015.

Was treibt Menschen am Steuer eigentlich dazu, mit einem Mobiltelefon in der Hand zu telefonieren, eine Nachricht zu lesen oder eine SMS während der Fahrt zu schreiben? Was ist so wichtig geworden, dass es nicht warten kann, bis man die Fahrt unterbrochen oder beendet hat? Gibt es nur noch ein Jetzt?

Menschen neigen dazu, das zu machen, was ihnen Vorteile bringt oder sie in irgendeiner Form zufrieden stellt. Mit den heutigen Möglichkeiten der Kommunikation kann man zeitnah alles miterleben und erfahren, manchmal sogar schon beantworten. Dabei werden auch Risiken und Gefahren ausgeblendet. Menschen gehen jeden Tag Risiken ein, häufig ohne zu wissen, dass es Risiken sind. Menschen müssen Risiken eingehen, damit die Welt nicht still steht und sich entwickeln kann. Nach der Risikomotivationstheorie von Prof. Rüdiger Trimpop wägt dabei jeder Einzelne ab, welche Vor- und Nachteile mit dem Eingehen von Risiken verbunden sind. Dabei wird im Straßenverkehr in der Regel nicht bewusst abgewogen, welche Auswirkungen das Eingehen von Risiken nach sich zieht, sondern was gerade im Moment wichtig ist. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit modernen Kommunikationsmitteln. Eine eingehende Textnachricht kann eine so hohe emotionale Bedeutung haben, dass momentane Fahraufgaben komplett ausgeblendet werden. Je öfter das gut geht, desto mehr geht es in alltägliche Verhaltensweisen über. Die objektiv vorhandenen Risiken und Gefährdungen werden subjektiv als solche überhaupt nicht in Betracht gezogen. Sie haben ja keine Konsequenzen.

Es stellt sich die Frage, wie hier aus verkehrssicherheitspolitischer Sicht vorgegangen werden muss. Anscheinend reichen die bestehenden Kampagnen und Regelungen noch nicht aus, Menschen im Straßenverkehr so zu sensibilisieren, dass Ablenkung und Unaufmerksamkeit durch moderne Kommunikationsmittel, wie z.B. Smartphones, im Straßenverkehr vermieden werden. Trotz einer Geldbuße und des Eintrags eines Punktes im Fahreignungsregister wird das Smartphone in Deutschland beim Fahren genutzt. Andere Staaten haben mittlerweile andere Maßnahmen ergriffen. So wurden in Großbritannien vor kurzem die Sanktionen für das Telefonieren beim Fahren verdoppelt. Die Bußgelder wurden von 100 auf 200 Pfund angehoben und gleichzeitig werden nun sechs statt drei Punkte vergeben. Irland hat das Lesen oder Schreiben von SMS oder E-Mails auf einem Smartphone sogar gesellschaftlich geächtet. Bei einem Verstoß müssen Kraftfahrende zwingend vor Gericht erscheinen, wo dann die Strafe festgelegt wird. Bei mehr als einem Verstoß innerhalb von 12 Monaten können bis zu drei Monaten Gefängnisstrafe ausgesprochen werden.

In Deutschland stellte die Verkehrsministerkonferenz am 6./7. Oktober 2016 dazu »(...) fest, dass gerade Ablenkung während des Fahrens eine erhöhte Gefährdung bedeutet. Es muss daher möglich sein, sämtliche fahrfremden Tätigkeiten (z.B. Video/TV Schauen, Kaffeekochen, Zeitung Lesen), die zu einer deutlichen Ablenkung der Fahrerinnen und Fahrer und damit zu einer erhöhten Verkehrsgefährdung führen, sanktionieren zu können. Sie bittet daher den Bund, die Straßenverkehrs-Ordnung entsprechend zu überarbeiten und ggf. eine länderoffene Arbeitsgruppe zu diesem Thema einzuberufen.«

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Vision Zero hat sich der Deutsche Verkehrssicherheitsrat mit der Nutzung moderner Kommunikationsmittel im Straßenverkehr auseinandergesetzt und in einem ersten Schritt am 27. Oktober 2016 deutliche Empfehlungen beschlossen, um zukünftig Ablenkungen und Unaufmerksamkeit durch moderne Kommunikations- und Informationsmittel im Straßenverkehr einzudämmen. Dabei werden rechtliche und technische Aspekte sowie Möglichkeiten der direkten Verhaltensbeeinflussung in Betracht gezogen:

- 1.) Die Verhinderung einer Ablenkung im Straßenverkehr, insbesondere durch Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsmittel erfordert eine Intensivierung präventiver Maßnahmen z.B. im Rahmen der schulischen Verkehrserziehung oder der Prävention in der Arbeitswelt.
- 2.) Im Rahmen der Fahrausbildung und Fahrerlaubnisprüfung soll Ablenkung von der Fahraufgabe und deren Auswirkungen thematisiert werden. Hierzu sollten insbesondere spezielle »Ablenkungsübungen« konzipiert werden, die im Rahmen der praktischen Fahrausbildung verpflichtend eingesetzt werden sollen. Diese »Ablenkungsübungen« sind wissenschaftlich zu entwickeln und zu begleiten. Bei Vorliegen entsprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse, sollte die Ausweitung des Einsatzes der Übungen in der praktischen Fahrerlaubnisprüfung vorgesehen werden. Unabhängig davon sollten zeitnah mit wissenschaftlicher Begleitung Fragestellungen für die theoretische Fahrerlaubnisprüfung entwickelt werden, um Ablenkung dort frühestmöglich thematisieren zu können. Dem Ordnungsgeber wird empfohlen, die Rahmenbedingungen für ihren Einsatz zu schaffen. Im Rahmen von Weiter- und Fortbildungen von Kraftfahrenden sind Ablenkungsübungen ebenfalls zu berücksichtigen.
- 3.) Die Novellierung des § 23 Absatz 1a StVO sollte zügig umgesetzt werden.
- 4.) Es sollten technische Lösungen, die eine Nutzung moderner Smartphones (z.B. zum Telefonieren, zum Lesen oder Schreiben von Texten) durch einen Fahrer oder eine Fahrerin während der Fahrt unterbinden, mit Nachdruck entwickelt bzw. bei entsprechender Tauglichkeit Lösungen, die es in den USA auf dem Markt bereits gibt (vgl. z.B. www.cellcontrol.com), eingeführt oder modifiziert werden. Nach entsprechendem Wirkungsnachweis sollte deren Einsatz verbindlich vorgeschrieben werden. Die weitere Entwicklung und Verbreitung technischer Systeme, die Fahrfehler ausgleichen, sind von der Automobilindustrie zu forcieren.

- 5.) Die Sanktionen für die unzulässige Nutzung von Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsmitteln durch Fahrende während der Fahrt sollten deutlich verschärft werden. Der Ordnungsgeber wird gebeten, den Bußgeldkatalog in diesem Sinne zu überarbeiten.
- 6.) Bei unzulässiger Nutzung von Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsmitteln durch Fahrende während der Fahrt sollte verstärkt die Anordnung von Verkehrsunterricht gemäß § 48 StVO vorgesehen werden.
- 7.) Die Auswirkungen von Ablenkungen von Fahrzeugführenden während des Fahrens sind hinreichend bekannt. Soweit bei Verkehrsunfällen mit Toten, Schwerverletzten oder hohem Sachschaden nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine unzulässige Nutzung von mobilen Endgeräten unfallursächlich stattgefunden hat, sind diese sicher zu stellen und ggf. auszuwerten.

Mit einem derartigen Maßnahmenpaket von gezielter Einführung technischer Systeme zur Verhinderung der Nutzung von Smartphones und beim Fahren, einer Verschärfung der Regeln, einer deutlichen Ausweitung der Sanktionen, einer Einführung von Nachschulung, einer zwangshaften Auslesung der Geräte nach einem Unfall, der intensiven Vorbereitung von Fahrerlaubnisbewerbern und Fahrerlaubnisbewerberinnen sowie einer gezielten Präventionsarbeit auf allen zur Verfügung stehenden Kanälen, wird deutlich signalisiert, dass die Gesellschaft ein derartiges Verhalten im Straßenverkehr nicht mehr bereit ist zu tolerieren. Dies ist das wichtige und noch fehlende Signal, um am Verkehr Teilnehmende dafür zu sensibilisieren, dass die Nutzung moderner Kommunikations- und Informationsgeräte immer mit Risiken und Gefährdungen verbunden ist und deshalb zum Schutz Aller nicht hingenommen werden kann. Es ist erfreulich, dass situative Funktionsunterdrückungen, Sprachsteuerung und Vorlesefunktionen mehr und mehr zur Ausstattung moderner Geräte gehören, jedoch gilt es hier deutlich zu machen, dass der Ablenkungsgrad zwar gesenkt, aber nicht ausgeschaltet werden kann. Insofern sind mit der Nutzung der Geräte immer noch unnötige Risiken und Gefährdungen vorhanden. Es muss thematisiert werden, dass die eigentliche Fahraufgabe im Zentrum des Handelns stehen muss.

Der bereits Ende des Jahres 2016 vorgelegte Entwurf einer Verordnung zur Änderung u.a. des § 23 Absatz 1a ist bereits ein wichtiges Signal, das in die richtige Richtung geht, jedoch noch nicht alle vorhandenen Möglichkeiten aufgreift, auch durch einen Verordnungstext die besonderen Gefährdungen für die Teilnahme am Straßenverkehr zu verdeutlichen.

Es gilt für die Zukunft das deutliche Signal zu senden, dass wir mittlerweile vier sogenannte »Killer im Straßenverkehr« haben: Geschwindigkeit, Alkohol, Gurt und Ablenkung durch moderne Kommunikationsmittel.

Unfallursache Smartphone – Überlegungen aus der gerichtlichen Praxis –

**Gerhard Thelen
Richter am Amtsgericht Neuss**

Eine Internetseite, die sich mit Fuhrparkmanagement befasst und deren Betreiber zufällig auch in Neuss ansässig sind, stellte am 19. Mai 2016 einen Artikel mit der Überschrift »Handyverbot am Steuer von OLG Stuttgart aufgrund »Schlupfloch« gelockert.« online. Die Entscheidung des OLG Stuttgart vom 25.4.2016 war Anlass für den Internetbeitrag. Dankenswerterweise endete der kurze Beitrag mit der Feststellung, dass das generelle Handyverbot am Steuer durch dieses Urteil nicht aufgehoben wurde.

Trotz dieses »generellen Handyverbots am Steuer« ist in meinen Augen bei sehr vielen Verkehrsteilnehmern zumindest in ihrem persönlichen Bezug eine Akzeptanz dieses Verbots nicht gegeben.

Dies stützt sich zum einen auf Beobachtungen, die jeder von uns im täglichen Straßenverkehr machen kann. Autofahrer in allen Autoklassen, selbst mit modernsten Fahrzeugen, können vielfach dabei beobachtet werden, wie sie einen Gegenstand ähnlich einem Mobiltelefon ans Ohr halten oder mit einem handyähnlichen Gegenstand in ihrem Fahrzeug herumhantieren. Zum anderen auch darauf, dass, zumindest beim Amtsgericht Neuss, die Zahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren, in denen es um die verbotene Nutzung eines Mobiltelefons geht, sehr hoch und ansteigend ist. Nach Geschwindigkeitsüberschreitungen sind diese Verfahren mit die häufigsten Verfahren, die ich in meinem Dezernat zu verhandeln habe.

Dies mag auch mit der Punktereform zu tun haben, denn feststellbar ist, dass es den meisten Einspruchsführern nicht um das Bußgeld, sondern um die Eintragung des Punktes geht. Nicht selten fragen Betroffene danach, ob sie möglicherweise statt des Punktes eine höhere Geldbuße zahlen könnten.

Den Autofahrern – Fahrradfahrer treten nur vereinzelt im Einspruchsverfahren auf – ist zwar das Verbot bekannt, doch in der Abwägung zwischen dem Verbot einerseits und dem Wunsch, ständig kommunikativ erreichbar zu sein, überwiegt bei vielen Autofahrern dann doch letzteres. Wenn der Verstoß dann mit einem Bußgeld und der drohenden anschließenden Eintragung im Fahreignungsregister

geahndet wird, wird gegen den Bußgeldbescheid Einspruch eingelegt. Meistens wird eine Nutzung eines Mobiltelefons generell abgestritten. Die Einlassungen der Betroffenen reichen insoweit, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, von dem mit der Hand abgestützten Kopf, über ein benutztes Diktiergerät oder einen MP3-Player, der einem weitverbreiteten Smartphone sehr ähnlich sehe, einer in der Hand gehaltenen Freisprecheinrichtung, die eigentlich an der Sonnenblende klemmen soll, einer E-Zigarette bis zum Rasierapparat. Der Einfallsreichtum der Betroffenen ist äußerst beachtlich. Die Beobachtungen der Zeugen werden durchweg als falsch dargestellt. Dies führt zu dem Problem, dass viele Monate nach der vorgeworfenen Ordnungswidrigkeitstat im Rahmen einer Hauptverhandlung ein alltäglicher Vorgang, der nur einen kurzen Augenblick gedauert hat und in der Regel keinerlei Besonderheiten aufweist, in einer Beweisaufnahme aufgeklärt werden muss. Die Erinnerungen der Zeugen, die in der Regel Polizeibeamte sind, an den speziellen Einzelfall sind häufig kaum oder gar nicht vorhanden, was angesichts des Umstandes, dass die Zeugen seit der aufzuklärenden Tat meistens eine Vielzahl von neuen Mobilfunkverstößen mit ähnlichem Geschehensablauf beobachtet und zur Anzeige gebracht haben, nicht verwunderlich ist. Der von den Zeugen beobachtete Geschehensablauf dauert auch meistens nur wenige Sekunden, nämlich solange, wie die Vorbeifahrt des in Rede stehenden Fahrzeugs dauert. In dieser kurzen Zeitspanne muss der Zeuge einen Gegenstand in der Hand des Fahrers erkennen, diesen Gegenstand als ein Mobiltelefon identifizieren und weiter auch noch eine irgendwie geartete Bedienung des Telefons feststellen. Dass der Zeuge das Telefonmodell erkennen könnte, ist angesichts der Vielzahl von Modellen, der Möglichkeit von verwendeten Handyhüllen und dem Umstand, dass sich die Geräte aus der Entfernung letztlich doch oft sehr ähnlich sind, mit wenigen Ausnahmen nahezu ausgeschlossen. Fragen zu dem verwendeten Mobiltelefon kann der Zeuge daher ohnehin meistens nicht beantworten, maximal kann er was zu der Farbe des verwendeten Mobiltelefons sagen. Die Bekundungen des Zeugen in der Hauptverhandlung beschränken sich häufig darauf, dass er was zu seiner Position, von wo er den Vorfall beobachtet habe, sagen kann und dass er einen Gegenstand in der Hand des Fahrzeugführers gesehen habe, der ans Ohr gehalten oder mit den Fingern/Daumen bedient wurde. Gegebenenfalls kann der Zeuge noch sagen, dass er ein erleuchtetes Display gesehen habe. Weitere Einzelheiten sind meistens in der Hauptverhandlung nicht zu erlangen.

Einige Polizeidienststellen verwenden zudem inzwischen vorgefertigte Erfassungsbögen als Beiblätter zu den Ordnungswidrigkeitsanzeigen wegen Mobilfunkverstößen, in welchen die Polizeibeamten durch Ankreuzen vorformulierter Varianten bestimmte Abläufe des beobachteten Geschehens festhalten können. Es kann dann z. B. angekreuzt werden, dass das Handy mit der rechten oder linken Hand ans rechte oder linke Ohr gehalten wurde, dass das Telefon in Lenkradhöhe gehalten wurde, dass Tippbewegungen oder Sprechbewegungen erkennbar waren. Es gibt zwar noch ein kleines Feld, wo im Wege eines von den Beamten selbst verfassten Freitextes Besonderheiten des Einzelfalles festgehalten werden könnten, dieses bleibt aber häufig leer. Bei der Vernehmung der Zeugen in der Hauptverhandlung stellt sich meistens

heraus, dass die Zeugen lediglich das bekunden können, was auch auf dem Beiblatt angekreuzt ist. Näheres können die Zeugen nicht mehr bekunden. Die Vernehmung der Zeugen bringt in diesen Fällen keine anderen Erkenntnisse, die nicht auch durch die Verlesung des Beiblatts mit den angekreuzten, vorgefertigten Sachverhaltsvarianten gewonnen werden könnten.

Die Einlassungen der Betroffenen hinsichtlich von verwendeten, erlaubten Alternativgeräten (Navigationsgeräten usw.) sind daher, zumindest wenn die Alternativgeräte einem Mobiltelefon ähnlich sind, problematisch. Mitunter kann den Betroffenen, wenn sie sich denn nach entsprechender Belehrung vor Ort eingelassen haben, vorgehalten werden, warum sie nicht direkt vor Ort den anhaltenden Polizeibeamten das Alternativgerät präsentiert haben. Dies kann dann auch im Rahmen der Beweiswürdigung entsprechend berücksichtigt werden. Diese Möglichkeit ist jedoch beschränkt, wenn es an einer Einlassung vor Ort fehlt. Häufig läuft es daher darauf hinaus, ob die meistens spärlichen Erinnerungen der Zeugen in der Hauptverhandlung ausreichend sind, um zu der Überzeugung zu gelangen, dass der Betroffene verbotswidrig ein Mobiltelefon als Fahrzeugführer genutzt hat. Gerichte und Verteidigung sehen dies meistens unterschiedlich, der Betroffene ohnehin.

Für die gerichtliche Praxis ist eine Beschränkung der möglichen »erlaubten Alternativgeräte«, wie sie der Gesetzentwurf nun vorsieht, sinnvoll, wobei natürlich klar ist, dass die Betroffenen auch weiterhin behaupten werden, erlaubte Alternativgegenstände (E-Zigaretten, Rasierapparate, Geldbörse usw.) in der Hand gehalten zu haben. Es wird aber trotzdem die Beweisaufnahme etwas erleichtern, wenn es in der Beweisaufnahme nicht mehr entscheidend darauf ankommt, ob das von dem Fahrzeugführer in der Hand gehaltene Gerät nun ein Mobiltelefon oder etwa ein mobiles Navigationsgerät, Diktiergerät, MP3-Player oder was auch immer für ein technisches Gerät, welches der Kommunikation und Information dient oder hierfür bestimmt ist, gewesen ist. Ausgehend vom Grundgedanken des Verbots der Nutzung eines Mobiltelefons als Fahrzeugführer, nämlich der Vermeidung der Ablenkung des Fahrzeugführers, ist es ohnehin fraglich, dass zum Beispiel die sehr ablenkende Eingabe eines Ziels in das mobile Navigationsgerät über die Bildschirmtastatur erlaubt ist, das Halten eines Mobiltelefons an das Ohr während des Telefonats aber nicht. Im ersten Fall kann nahezu sicher davon ausgegangen werden, dass der Blick des Fahrers während der Eingabe des Ziels mehrfach von dem Geschehen auf der Straße weg auf das Navigationsgerät geht. Bei dem Telefonieren mit einem Mobiltelefon am Ohr kann der Blick des Fahrers dagegen durchaus ständig auf das Geschehen im Straßenverkehr gerichtet sein. Wenn man mal davon absieht, dass ein Fahrer auch durch den Inhalt eines Telefonats abgelenkt werden kann, erscheint die Ablenkungsgefahr durch das mobile Navigationsgerät deutlich stärker, gleichwohl ist die Bedienung des aufgenommenen mobilen Navigationsgeräts bisher nicht verboten gewesen. Der sich hier offenbarende Widerspruch ist meines Erachtens mit ein Grund für die fehlende Akzeptanz der verbotenen Mobilfunknutzung als Fahrzeugführer unter den Verkehrsteilnehmern.

Der Widerspruch wird an einem anderen Beispiel aus meinem Dezernat auch deutlich. Ein Autofahrer hatte bei laufendem Motor an einer Ampel gestanden und mit der eingebauten Fotokamera seines Mobiltelefons eine von ihm als besonders schön empfundene Wolkenformation fotografiert. Hätte er eine normale Fotokamera genutzt, wäre die gesamte Sache bußgeldrechtlich völlig unproblematisch gewesen. Der Vorgang an sich, insbesondere hinsichtlich der Ablenkung, die durch das Verbot vermieden werden soll, wäre absolut derselbe gewesen. Vom Sinn und Zweck der verbotenen Mobilfunknutzung als Fahrzeugführer her kann dieser Widerspruch dem betroffenen Verkehrsteilnehmer nicht erklärt werden.

In meinen Augen wird eine Ausweitung der Geräte, deren Nutzung als Fahrzeugführer verboten ist, neben einer positiven Wirkung für die gerichtliche Beweisaufnahme auch zu einer höheren Akzeptanz des Verbots führen – auch wenn die gerade erwähnte Fotokamera nicht erfasst ist. Hierdurch würde dem Verkehrsteilnehmer mehr vor Augen geführt, dass es nicht um das Verbot des Mobiltelefonierens geht, sondern um die Verringerung der Ablenkung des Fahrzeugführers.

Sinnvoll ist es auch, dass durch den Entwurf die Problematik der Start-Stopp-Automatik entschärft wird. Autofahrer, die ein modernes Fahrzeug mit Start-Stopp-Automatik fahren, dürfen bisher an der rotlichtzeigenden Ampel telefonieren, ohne mit einem Bußgeld rechnen zu müssen, weil durch die Start-Stopp-Automatik der Motor des Fahrzeugs zu dieser Zeit abgeschaltet ist. Der Autofahrer, dessen Fahrzeug nicht über eine solche Funktion verfügt, darf dagegen nicht telefonieren, selbst wenn er den Gang ausgekuppelt hat. Beide Fahrzeuge könnten wahrscheinlich gleich schnell wieder am Verkehrsgeschehen teilnehmen. Beim Fahrzeug mit Start-Stopp-Automatik startet der Wagen sofort, wenn die Pedale getreten werden, und ist dann wieder fahrbereit.

Unabhängig davon ist für die Zeugen, die sich etwas entfernt von dem betreffenden Fahrzeug aufhalten, oft auch gar nicht festzustellen, ob der Motor des Fahrzeugs nun noch läuft oder durch die Start-Stopp-Automatik bereits abgeschaltet wurde. Viele Polizeibeamte sind deswegen in meinem Bezirk dazu übergegangen, in solchen Fällen, wo die Fahrzeuge vor der roten Ampel stehen, nicht mehr einzuschreiten.

Die Beseitigung von Widersprüchen bei der Ahndung von verbotenen Mobilfunknutzungen im Straßenverkehr allein wird jedoch vermutlich letztlich nicht reichen, um die Zahl der verbotenen Mobilfunknutzungen durch Fahrzeugführer signifikant zu reduzieren. Die Abschreckung im Form von schärferen Sanktionen muss daneben treten, um die Verkehrsteilnehmer auch über diese Schiene für das Thema zu sensibilisieren.

Eine Erhöhung der Regelgeldbuße ist – zumindest allein – in meinen Augen nicht erfolgversprechend, es sei denn die Regelgeldbuße würde extrem eklatant erhöht werden. Die Erhöhung der Regelgeldbuße auf 100,- € ist insoweit nicht mehr als ein Zeichen. Die Abschreckungswirkung wird sich in Grenzen halten.

Die Eintragung des Punktes im Fahreignungsregister hat – zumindest nach der Punktereform – für die meisten Betroffenen mehr Bedeutung als die Höhe der Geldbuße. Viele Betroffene sind bereit eine deutliche höhere Geldbuße zu zahlen, wenn

sie dadurch die Eintragung des Punktes vermeiden können. Dies ist angesichts der Bedeutung des Punktes, der nun seit Mai 2014 für eine verbotene Mobilfunknutzung im Fahreignungsregister eingetragen wird, auch nachvollziehbar. Während früher die Bedeutung eines Punktes bei maximal erreichbaren 18 Punkten überschaubar war, führte die Punktereform dazu, dass die Verkehrsteilnehmer sehr viel »punkteempfindlicher« geworden sind. Ausgehend von dieser vermehrten »Punkteempfindlichkeit« der Verkehrsteilnehmer wäre eine Überlegung zu einer verschärften Abschreckung die Erhöhung der Punktzahl, die im Fahreignungsregister eingetragen würden, wenn es zu einer verbotenen Mobilfunknutzung kommt. Ein Verlust der Fahrerlaubnis hat für viele Verkehrsteilnehmer bei den heutigen Anforderungen an die Mobilität der Erwerbstätigen einschneidende Wirkungen. Insoweit ist die Drohung des Verlustes der Fahrerlaubnis ein scharfes Schwert und der Fahrzeugführer, der öfters verbotenerweise mit dem Mobiltelefon telefoniert, käme bei einer erhöhten Punktezahl deutlich schneller in die Gefahr des Verlusts der Fahrerlaubnis.

Der vorübergehende, zwangsweise Verzicht auf eine eigene individuelle Mobilität in der Form der Anordnung von Fahrverboten im Fall der verbotenen Nutzung eines Mobiltelefons, wie sie der Verordnungsentwurf nun vorsieht, ist eine Sanktion, die geeignet ist, abzuschrecken. Bei bestimmten Geschwindigkeitsverstößen, Rotlicht- und Abstandsverstößen ist die Anordnung von sogenannten Regelfahrverboten seit langem gängige Praxis. Das angeordnete Fahrverbot trifft die Verkehrsteilnehmer in dem meisten Fällen viel stärker als die Geldbuße. Die Zahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren, die allein zu dem Zweck betrieben werden, das Fahrverbot durch eine erhöhte Geldbuße abzuwenden, belegt dies. Die Verkehrsteilnehmer, die mit einem Fahrverbot konfrontiert werden, müssen sowohl privat als auch beruflich meistens einiges umorganisieren, um das Fahrverbot verbüßen zu können. Für viele ist es eine Erfahrung, die sie nicht unbedingt ein zweites Mal machen wollen.

Die Schaffung von »qualifizierten« Tatbestandsverstößen, die ein Regelfahrverbot nach sich ziehen, wie sie der Verordnungsentwurf vorsieht, geht in die richtige Richtung. Die Verursachung eines Verkehrsunfalls oder die Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer während der verbotenen Nutzung eines Mobiltelefons mit einer erhöhten Regelgeldbuße und einem Regelfahrverbot zu ahnden, ist folgerichtig. Der Nachweis wird aus gerichtlicher Sicht sicherlich nicht immer einfach zu führen sein, insbesondere wenn keine unbeteiligten Zeugen vorhanden sind, weil die Gefahr bestehen könnte, dass Unfallbeteiligte einfach die Behauptung aufstellen, der Unfallgegner habe mit seinem Mobiltelefon hantiert. Der Nachweis müsste wahrscheinlich dann in den meisten Fällen technisch über das Mobilfunkgerät vollzogen werden, weswegen die Möglichkeit geschaffen werden müsste, das Mobiltelefon insoweit technisch auswerten zu können. Am Unfallort müsste das Mobiltelefon durch die Polizeibeamten gemäß §§ 94 StPO, 46 OWiG als Beweismittel beschlagnahmt werden. Die Verkehrskommissariate müssten sachlich und technisch in die Lage versetzt werden, die Geräte auszuwerten.

Überlegenswert wäre aber auch, ob solche qualifizierten Tatbestände überhaupt noch als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden sollten oder nicht entsprechende

Straftatbestände geschaffen werden sollten, etwa im Rahmen des § 315c StGB. Im Falle der Schaffung einer neuen Alternative des § 315c Abs. 1 Nr. 2 StGB wäre allerdings problematisch, ob schon allein die verbotene Nutzung eines Mobiltelefons als Fahrzeugführer als grob verkehrswidrig angesehen werden könnte oder ob weitere Umstände, etwa überhöhte Geschwindigkeit oder Überholen anderer Verkehrsteilnehmer (erhöhte Aufmerksamkeit erforderlich) hinzutreten müssten.

Aus meiner Sicht wünschenswert wäre auch die Einführung eines Regelfahrverbots im Falle eines wiederholten Verstoßes gegen die verbotene Nutzung eines Mobilfunkgerätes als Fahrzeugführer. Als Vorbild könnte die 26km/h-Geschwindigkeitsverstoßregelung (§ 4 Abs.2 S. 2 BKatV) dienen, bei der im Wiederholungsfall, wenn ein Verkehrsteilnehmer innerhalb eines Jahres nach rechtskräftiger Festsetzung einer Geldbuße wegen einer Geschwindigkeitsüberschreitung von 26 km/h oder mehr erneut wegen einer erneuten Überschreitung von 26 km/h oder mehr auffällig wird, auch ein Regelfahrverbot angeordnet wird.

Eine andere Sanktionsmöglichkeit, die abschrecken könnte, wäre die Möglichkeit der Einziehung des verwendeten Mobiltelefons als Tatwerkzeug. Hierbei steht aber nicht nur das Telefon als bloßer Einziehungsgegenstand mit dem entsprechenden Wert zur Debatte. Vielmehr ist das Mobiltelefon seit der Weiterentwicklung zum Smartphone nicht nur die mobile Möglichkeit mit anderen Menschen zu telefonieren. Viele Menschen haben eine Vielzahl von Daten auf ihrem Mobiltelefon gespeichert und abgelegt, deren Verlust für sie durchaus relevant ist. Es sind nicht nur die Kontaktdaten wie Telefonnummer, E-Mail-Adressen usw., sondern auch E-Mail-Verkehr, Messenger-Verkehr, Fotos. Die Rekonstruktion dieser Daten dürfte häufig arbeitsaufwendig sein, insbesondere wenn nicht regelmäßig ein Backup gemacht wurde. Ein Verlust könnte durchaus empfindliche Nachteile für die Betroffenen nach sich ziehen, was eine abschreckende Wirkung haben könnte.

Im Strafrecht ist die Einziehung des Tatwerkzeugs durchaus gebräuchlich. Die Möglichkeit der Einziehung ist auch dem Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht völlig fremd. Der § 22 OWiG sieht die Einziehung von Gegenständen vor. Nach § 22 Absatz 1 OWiG müsste die Einziehung des Gerätes allerdings im Gesetz (Straßenverkehrsgesetz) ausdrücklich zugelassen werden.

Es erscheint auch fraglich, ob die bisherige Regelung des § 22 OWiG ausreichend ist. Der § 22 Absatz 2 Nr. 1 OWiG sieht die Einziehung nur von solchen Gegenständen vor, die zur Zeit der Entscheidung dem Täter gehören oder zustehen. Die vielfach von Unternehmen ihren Mitarbeitern zur Verfügung gestellten Mobilfunkgeräte würden damit alle schon rausfallen. Die nach § 22 Absatz 2 Nr.2 OWiG mögliche Einziehung könnte allenfalls in der zweiten Alternative in Betracht kommen. Die erste Alternative würde verlangen, dass das Mobilfunkgerät seiner Art nach und den Umständen die Allgemeinheit gefährdet, was nicht angenommen werden kann. Nach der zweiten Alternative wäre die Einziehung möglich, wenn die Gefahr bestünde, dass das Mobilfunkgerät der Begehung von Handlungen dienen werde, die mit Strafe oder Geldbuße bedroht sind. Die Gefahr müsste aber naheliegend sein. Dies würde allenfalls bei wiederholter Tatbegehung angenommen werden können.

Letztlich würde eine Einziehung des verwendeten Mobilfunkgerätes aber auch nur wirklich Sinn machen, wenn das in Rede stehende Gerät bereits unmittelbar nach der Tat durch die Polizei sichergestellt werden würde, um eine spätere Einziehung zu sichern. Später würde es kaum noch möglich sein, dem Mobilfunkgerät habhaft zu werden. Zum Zeitpunkt des Einschreitens der Polizeibeamten ist aber regelmäßig nicht bekannt, ob es sich bei dem Betroffenen um einen Wiederholungstäter handelt.

Zur rechtlichen Absicherung wäre daher eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, die die Einziehung von verbotenerweise genutzten Mobilfunkgeräte und auch eine vorläufige Sicherungsmaßnahme durch die Polizei ermöglicht, wünschenswert.

Ob dem Betroffenen zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens dann ermöglicht werden würde, die Daten aus dem sichergestellten Mobilfunkgerät zu sichern, wäre eine andere Frage. Auch müsste ausdrücklich geregelt werden, dass eine Entschädigung für die Einziehung des Mobilfunkgerätes nicht gezahlt wird, unabhängig davon wer letztlich Eigentümer des Gerätes ist. Sollte der Betroffene nicht Eigentümer sein, so sollte sich der Eigentümer an den Betroffenen halten müssen, der letztlich durch die verbotene Nutzung des Mobiltelefons den Anlass für eine Einziehung gegeben hat.

Die bisherige Regelung und auch die Regelung, die der Referentenentwurf vorsieht, hat nur die Kraftfahrzeugführer und Fahrradfahrer im Fokus. Der am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmende Fußgänger dagegen bleibt unberücksichtigt und das meines Erachtens zu Unrecht. Denn die Fußgänger, die ihren Blick nach unten auf ihr Smartphone gerichtet haben und trotzdem weiterlaufend am Verkehr teilnehmen, stellen ebenfalls ein nicht zu vernachlässigendes Problem dar. Nicht umsonst sind in manchen Großstädten testweise Lichtsignale im Bürgersteig eingearbeitet worden, um Fußgänger auf eine rote Fußgängerampel aufmerksam zu machen. Als im Frühsommer/Sommer 2016 in Deutschland ein Onlinespiel freigeschaltet wurde, bei welchem Monster gefangen werden müssen, berichteten die Zeitungen und Nachrichten wiederholt von Spielern, die gebannt auf ihr Smartphone schauend, das übrige Verkehrsgeschehen um sie herum völlig außer Acht ließen. Hier wären auch verschärfte Regelungen wünschenswert. So wäre überlegenswert, ob Fußgänger, die Verkehrsverstöße begehen, etwa bei Rotlicht über die Ampel gehen oder plötzlich auf die Fahrbahn laufen und einen hierdurch einen Verkehrsunfall verursachen, und dabei ein Mobiltelefon nutzen, nicht ebenfalls mit einer erhöhten Geldbuße belegt werden.

Abschließend möchte ich noch einmal auf das zu Beginn erwähnte Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 25. April 2016 zurückkommen. Das Gericht kam zu einem Freispruch, weil das Halten des Mobiltelefons für dessen Benutzung während der Fahrt nicht erforderlich war, da das Telefonat über die Freisprecheinrichtung geführt wurde. Der Wortlaut der Vorschrift des § 23 Abs. 1a StVO setze aber voraus, dass das Halten des Mobilgerätes für die Benutzung erforderlich sein muss.

Zeugen, die von außen den Kraftfahrer mit dem Mobiltelefon in der Hand sehen, werden regelmäßig nicht erkennen können, ob der Kraftfahrer eine Freisprecheinrichtung nutzt oder nur über das Mobiltelefon spricht. Diese Problematik wird auch durch den Wortlaut im Referentenentwurf nicht entschärft. Hier würde ich mir eine andere gesetzliche Regelung wünschen, die diese Beweisproblematik entschärfen würde.

Warum nutzen so viele Fahrer das Smartphone während der Fahrt?

Prof. Dr. Mark Vollrath

Lehrstuhl für Ingenieur- und Verkehrspsychologie, Technische Universität Braunschweig

1. Hintergrund und Fragestellungen

Daten des statistischen Bundesamts (Statisches Bundesamt, 2016) zeigen, dass 2016 95% der deutschen Haushalte mindestens ein Handy besaßen. Tablets sind immerhin in 38% der Haushalte vorhanden. Pro Haushalt sind im Durchschnitt 1.8 Handys zu finden. Die Anzahl der Handys ist von 4.5 Millionen in 1998 auf 68.8 Millionen in 2013 gestiegen. Handys sind allgegenwärtig. Tragbare Computer wie Tablets verbreiten sich immer mehr.

Auch am Steuer werden Handys verwendet. Die Bild-Zeitung titelte am 8.4.2016 »Handy-Idioten am Steuer! Polizei warnt! Immer mehr Unfälle«. In Naturalistic Driving Studies aus den USA, bei denen Fahrer über längere Zeiträume in ihren eigenen Autos gefilmt und Daten gesammelt werden, finden sich eindrucksvolle Aufnahmen, die die Ablenkung durch Handys und nachfolgende Unfälle zeigen (YouTube, 2015). Wie sieht es damit in Deutschland aus und ist dies tatsächlich gefährlich?

Beide Fragen hängen eng zusammen. Eine sehr prominente Studie zu diesem Thema verdeutlicht dies sehr gut. Hickmann, Hanowski & Bocanegra (2010) berichten als Ergebnis ihrer Studie, dass das Unfallrisiko beim Schreiben und Lesen von Textbotschaften 164-fach erhöht ist. Es handelte sich um eine Studie mit Lkw- und Bus-Fahrern, die bei ihren Fahrten mit Video gefilmt wurden und bei denen zusätzlich Fahrdaten erfasst wurden. In der Analyse fanden sich im Untersuchungszeitraum knapp 40 000 kritische Situationen oder Unfälle, für die jeweils im Video bestimmt wurde, ob direkt vor dem Unfall eine Textbotschaft gelesen oder geschrieben wurde. Zum Vergleich wurden über 200 000 vergleichbare unfallfreie Situationen dieser Fahrer ausgewählt. Zur Berechnung des Unfallrisikos wurde die relative Häufigkeit bei Unfällen (90 von 37 708) verglichen mit der relativen Häufigkeit bei unfallfreien Situationen (3 von 205 582). Teilt man diese beiden relativen Häufigkeiten durcheinander, so ergibt sich der Wert 164.

Diese Art von Studien stellt also ins Verhältnis, wie häufig der Umgang mit Handys oder Smartphones direkt vor einem Unfall ist und wie häufig dies bei vergleichbaren unfallfreien Fahrten geschieht. Das Ergebnis wird als Risiko interpretiert. Bei den Lkw-Fahrern waren Textbotschaften vor Unfällen 164-fach häufiger als bei unfallfreien Fahrten. Das Unfallrisiko durch Textbotschaften ist also 164-fach erhöht. Diese Argumentation funktioniert nur, wenn sowohl Informationen über die Häufigkeit derartiger risikoreicher Tätigkeiten bei Unfällen als auch bei unfallfreien Fahrten vorliegen.

Beide Arten von Informationen sind auch für sich wertvoll: Wenn wie in der Studie oben 90 von 37 708 Unfällen mit Textbotschaften vorliegen, entspricht dies 0.2% der Unfälle. Man kann sich fragen, ob es sich lohnt, für diese relativ geringe Häufigkeit großen präventiven Aufwand zu treiben. Auch die Häufigkeit bei den Kontrollperioden ist interessant: Wenn nur bei 3 von 205 582 unfallfreien Fahrten Textbotschaften geschrieben werden, betrifft dies 0.001% der Fahrten. Die meisten Fahrer scheinen also gar keine Textbotschaften zu schreiben. Auch wenn man an polizeiliche Kontrollen denkt, müssten 1000 Fahrer angehalten werden, um einen zu finden, der Textbotschaften schreibt. Dieser Aufwand erscheint nicht angemessen. Dazu muss gesagt werden, dass die Studie in einem Kontext stattfand, indem bereits starke Maßnahmen gegen Textbotschaften am Steuer eingesetzt worden waren. Es war den Lkw- und Bus-Fahrern der Studie verboten, das Handy am Steuer zu nutzen. Die Videoaufnahmen dienen genau dazu, um dies durch Stichproben zu überwachen und im Fall eines Unfalls auszuwerten. Wie die Häufigkeiten bei den unfallfreien Fahrten zeigen, waren diese Maßnahmen außerordentlich wirkungsvoll. Man kann die Ergebnisse dieser Studie aber damit nicht ohne weiteres auf Pkw-Fahrer in Deutschland übertragen. Es werden vielmehr entsprechende oder ähnliche Studien in Deutschland benötigt, um hier Argumente zu sammeln, inwieweit dies auch ein Problem in Deutschland ist (von der Häufigkeit her) und man hier Unfälle verhindern kann (vom Unfallrisiko her).

2. Ein erster Eindruck –was meinen die Fahrer?

In einer ersten Studie für die Bundesanstalt für Straßenwesen wurden 2009 in der Nähe von Braunschweig 289 Fahrer auf Raststätten und Parkplätzen in der Stadt befragt. Die Fahrer wurden angesprochen, wenn sie gerade geparkt hatten, sodass die vorhergehende Fahrt noch gut im Gedächtnis präsent war. Sie wurden gebeten, alle Nebentätigkeiten zu nennen, die sie in den letzten 30 Minuten (oder während der gesamten Fahrt, wenn diese kürzer war) durchgeführt hatten. Dabei hatten 20% der Fahrer telefoniert, nur 1% eine SMS geschrieben. In diesem Jahr (2009) scheinen Textbotschaften auf dem Handy noch kein so großes Problem in Deutschland gewesen zu sein. Interessant ist allerdings die Bewertung der Gefährlichkeit der Ablenkung durch die Fahrer.

Die Bedienung von Geräten wie Handys bei der Fahrt wurde von etwa 75% der Fahrer als generell gefährlich eingeschätzt. Von denjenigen, die dies getan hatten, meinten allerdings nur 15%, dass dies tatsächlich aktuell ablenkend gewesen sein

könnte. Nur 10% waren der Meinung, dass dies gefährlich gewesen sei. Diese Befragungsergebnisse sind sehr interessant im Hinblick auf das Verständnis, warum Fahrer sich bei der Fahrt mit dem Smartphone beschäftigen:

- Die meisten Fahrer wissen, dass der Umgang mit dem Smartphone bei der Fahrt gefährlich sein kann.
- Fast alle Fahrer sind allerdings der Meinung, dass sie diese Gefahr beherrschen.
- Fast alle Fahrer glauben, dass sie das Smartphone so nutzen, dass es nicht wirklich ablenkt und auch nicht gefährlich ist.

Psychologisch kommen hier mehrere Überzeugungen zusammen. Die meisten Fahrer sind recht erfahren. Sie kommen mit den meisten Situationen im Verkehr völlig automatisch sehr gut zurecht. Sie können gefährliche Situationen recht gut vorher-sagen und insgesamt sehr sicher fahren. Die Unfallstatistik unterstützt übrigens diese Überzeugung. Nimmt man die Unfälle in Deutschland mit Personenschaden, so fanden sich 2015 rund 300 000 Unfälle mit Personenschaden (Statistisches Bundesamt, 2016). In diesem Jahr wurden 735 Milliarden km auf den deutschen Straßen zurückgelegt. Damit ergibt sich ein Unfall mit Personenschaden auf 2.5 Millionen zurückgelegte Kilometer – ein extrem hohes Sicherheitsniveau. Fahrer erleben dies natürlich auch und fühlen sich entsprechend sicher.

Hinzu kommt, dass Fahrer ihr Verhalten an die Anforderungen der Situation anpassen können. Man nennt dies Kompensationsstrategien. Man kann langsamer fahren, größere Abstände halten, sich auf der Autobahn auf die rechte Spur mit großen Abstand hinter einen Lkw setzen usw. Auf diese Weise schafft man sich Sicherheitsreserven und hat noch mehr den Eindruck, dass die Situation jetzt so unkritisch ist, dass man es sich leisten kann, sich kurz abzulenken.

Diese Überzeugung wird dann durch den Erfolg verstärkt. Wie oben dargestellt wurde, sind Unfälle seltene Ereignisse. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wird daher auch die Beschäftigung mit dem Smartphone meistens folgenlos bleiben, selbst wenn das Unfallrisiko verzehnfacht ist. Der Fahrer erhält so den Eindruck, dass seine Überzeugung, er sei ein sehr guter Fahrer, und seine Kompensationsstrategie erfolgreich sind und dass er es sich tatsächlich leisten kann, sich mit dem Smartphone zu beschäftigen.

- Jede folgenlose Beschäftigung mit dem Smartphone während der Fahrt ist für den Fahrer die Bestätigung, dass alles in Ordnung ist.
- Da der Verkehr so sicher ist, bleibt die Beschäftigung mit dem Smartphone meist folgenlos.
- Es ist damit sehr schwer, an die Vernunft der Fahrer zu appellieren – die eigene Erfahrung der Fahrer spricht dagegen!

3. Aktuelle Zahlen – was machen die Fahrer?

Im Frühling und Sommer 2015 wurden von der TU Braunschweig 11 837 Fahrer in Braunschweig, Hannover und Berlin beobachtet (Vollrath et al., 2016a). Um dabei auch Kompensationsstrategien zu untersuchen, wurden die Fahrer an einigen Stellen im Stand an der Ampel bei Rot beobachtet. Die meisten Beobachtungen fanden bei

freier Fahrt statt. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse. Bei 13.2% der Fahrer konnte irgendeine Ablenkung beobachtet werden. 2.2% telefonierten mit dem Handy am Ohr, 1.7% mit der Freisprechanlage und 4.5% hatten das Smartphone in der Hand und tippten auf diesem. Nebenbei waren 1.1% mit Essen, 0.9% mit Trinken und 2.9% mit Rauchen beschäftigt.

- Mindestens ebenso viele nutzen das Smartphone während der Fahrt mit Apps und Ähnlichem wie am Steuer telefonieren.
- Das Handy wird am Ohr immer noch zumindest ähnlich häufig genutzt wie die Freisprechanlage.

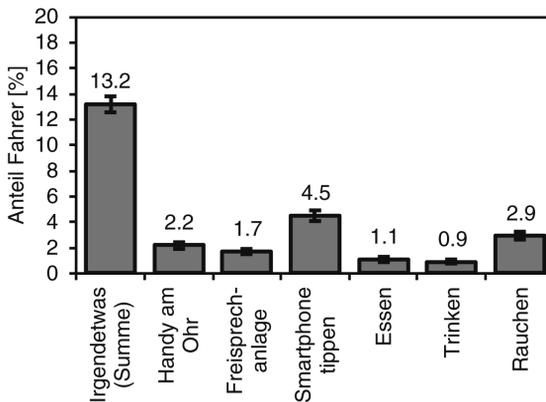


Abb. 1: Anteil Fahrer in der Studie von Vollrath et al. (2016a), die sich mit unterschiedlichen Nebentätigkeiten beschäftigten. Dargestellt sind der Prozentsatz und das 95%-Vertrauensintervall.

Weiter wurden hier die Kompensationsstrategien untersucht. Dazu wurde verglichen, wie viele Fahrer im Stand bei einer roten Ampel die Nebentätigkeiten durchführten und wie viele es beim Fahren waren. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse. Insgesamt waren es im Stand etwas mehr als beim Fahren (14.4% vs. 12.9%). Dies galt auch für das Tippen auf dem Smartphone (5.4% im Stand und 4.3% fahrend), allerdings nicht für das Telefonieren (am Ohr 1.4% im Stand, aber 2.4% fahrend; mit Freisprechanlage 1.6% stehend und 1.7% fahrend). Die Autofahrer scheinen also tatsächlich ein prinzipielles Gefahrenbewusstsein zu haben, dass das Tippen auf dem Smartphone gefährlich sein könnte und nutzen es daher etwas seltener, wenn sie fahren. Diese Kompensation wird aber nicht konsequent eingesetzt. Offensichtlich haben die meisten Fahrer den Eindruck, die Verkehrssituation auch in der Stadt sei so einfach und könne von ihnen so gut vorhergesehen und bewältigt werden, dass man es sich leisten könne, sich abzulenken. Und wie oben dargestellt, verstärkt jede Situation, in der nichts passiert, diesen Eindruck. Die Fahrer lernen also, dass es nicht gefährlich ist, das Smartphone während der Fahrt zu nutzen.

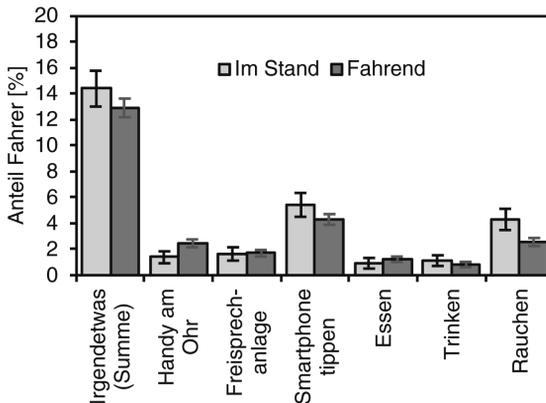


Abb. 2: Prozentualer Anteil der Fahrer, die im Stand vs. fahrend die verschiedenen Nebentätigkeiten ausführten (Vollrath et al., 2016a). Dargestellt sind die Prozentsätze und Vertrauensintervalle.

- Fahrer kompensieren, aber nicht sehr stark.
- Fahrer scheinen zu glauben, dass sie das Risiko durch die Smartphonebedienung beherrschen können.
- Durch jede folgenlose Fahrt wird diese Überzeugung verstärkt.

Wer sind nun die Zielgruppen? Bei der Beobachtung konnte nach Männern und Frauen unterschieden werden, außerdem nach jungen, mittleren und älteren Fahrern. Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse. Zwischen den beiden Geschlechtern gibt es kaum einen Unterschied. Etwas überraschend ist, dass Frauen sogar tendenziell häufiger das Smartphone nutzen als Männer. Bei vielen anderen Risikofaktoren im Verkehr (Alkohol, Drogen, zu schnell fahren) sind Männer dagegen auffälliger als Frauen. Der Risikofaktor »Smartphone« scheint Frauen dagegen mindestens ebenso stark anzusprechen wie Männer. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, wo der Reiz des Smartphones liegt: Möglicherweise sind es gerade die sozialen Netzwerke, von Facebook bis WhatsApp, die durch das Smartphone überall genutzt werden können, und die für Frauen zumindest ebenso wichtig sind wie für Männer.

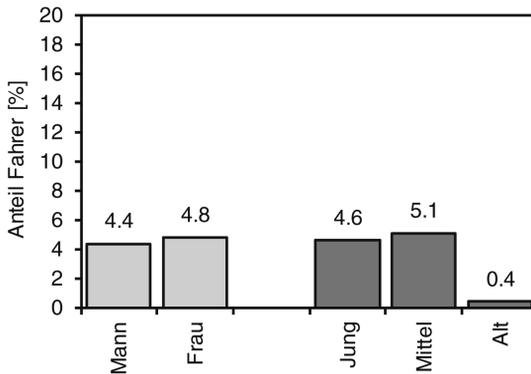


Abb. 3: Weitere signifikante Einflussfaktoren auf die Häufigkeit der Smartphonennutzung. Dargestellt sind die Prozentsätze der Fahrer (aus Vollrath et al. 2016a).

Weiter zeigt sich ein sehr deutlicher Alterseffekt. Für ältere Fahrer ist das Smartphone (noch) kein Problem. Nur 0.4% der älteren Fahrer nutzte ein Smartphone bei der Fahrt. Es sind aber nicht nur die jungen Fahrer, sondern das Phänomen Smartphone hat sich auch im mittleren Altersbereich durchgesetzt, sodass 5.1% der mittelalten und 4.6% der jungen Fahrer das Smartphone während der Fahrt nutzen.

- Die Zielgruppe für die Prävention sind Frauen in mindestens demselben Maß wie Männer.
- Ältere Fahrer stellen noch kein Problem dar.
- Smartphonennutzung während der Fahrt ist aber ein Problem der Mehrzahl der Fahrer, von Fahranfängern bis zu mittelalten Fahrern.

Auch diese Befunde verstärken den Eindruck, dass das Risikobewusstsein nicht stark ausgeprägt ist. Bei der Untersuchung anderer Risikofaktoren zeigte sich bislang häufig, dass Frauen ein stärkeres Risikobewusstsein haben und eher vorsichtig agieren. Dies lässt sich bei der Smartphonennutzung nicht zeigen. Entweder sind die Anreize, wie oben dargestellt, der Nutzung auch für Frauen sehr stark, oder auch Frauen unterschätzen das durch das Smartphone bedingte Risiko.

In einer aktuellen Studie aus dem Jahr 2016 wurden 2022 Autofahrer auf der Autobahn A2 zwischen Hannover und Magdeburg aus einem fahrenden Fahrzeug heraus (als Beifahrer) beobachtet (Vollrath et al., 2016b). Hier beschäftigten sich 5.8% der Fahrer mit dem Smartphone, also noch etwas mehr als 2015 im städtischen Bereich. Das Telefonieren mit der Freisprechanlage war etwas häufiger mit 2.4%, das Handy am Ohr etwas seltener mit 1.5%. Essen, Trinken und Rauchen lagen in ähnlicher Häufigkeit vor wie in der Stadt.

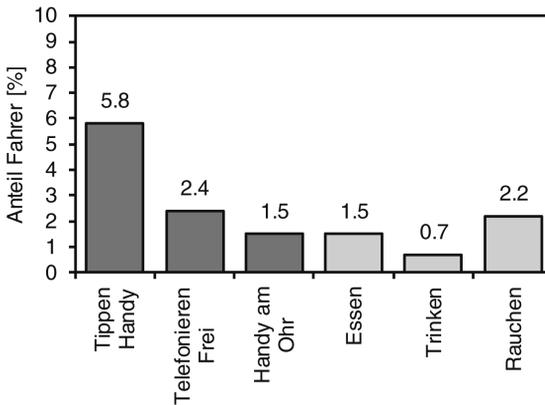


Abb. 4: Anteil von Fahrern auf der Autobahn, die sich mit Nebentätigkeiten beschäftigten (Vollrath et al, 2016b). Dargestellt sind die Prozentsätze.

Es scheint, dass Autofahrer auf der Autobahn noch mehr den Eindruck haben, sie könnten sich mit dem Smartphone folgenlos beschäftigen. Die Unfallstatistik kann zur Erklärung möglicherweise beitragen: Berechnet man das Unfallrisiko in Deutschland nur für Autobahnen, so findet sich ein Unfall mit Personenschaden auf 12 Millionen gefahrene Kilometer. Auch objektiv ist die Autobahn tatsächlich sicherer als der innerstädtische Bereich. Von da her erscheinen die geringeren Häufigkeiten in der Stadt als Kompensation der etwas schwierigeren Fahrsituationen in der Stadt.

- Auf Autobahnen mit ihrem hohen Sicherheitsniveau wird das Smartphone häufiger genutzt als in der Stadt.
- Dies bestätigt den Eindruck, dass Autofahrer ihr Nutzungsverhalten an die erlebte Sicherheit anpassen.
- Dies bestätigt aber auch den Eindruck, dass Autofahrer das Risiko durch Smartphone-nutzung unterschätzen.

4. Bewertung und Lösungsansätze

Die vorliegenden Studien aus Deutschland bestätigen, dass die Nutzung von Smartphones während der Fahrt von der Häufigkeit her ein Problem darstellt. Gerade die Nutzung von Apps auf dem Smartphone ist häufiger als das Telefonieren, obwohl hier die Ablenkung visuell und motorisch deutlich stärker ist und sich mehr mit den Anforderungen des Autofahrens stört. Die Häufigkeit derartiger Ablenkung scheint deutlich größer zu sein als die des alkoholisierten Fahrens. Leider ist für Deutschland nicht bekannt, wie viele Unfälle durch eine entsprechende Ablenkung verursacht werden. Hier sind dringend weitere Studien notwendig. Es erscheint außerdem notwendig, endlich entsprechende Erhebungen in die amtliche Unfallstatistik aufzunehmen. Dies sollte nicht nur eine weitere Unfallursache sein, sondern eine eigene

Kategorie, um so die Bedeutung dieser Einflussgröße zu unterstreichen und die unfallaufnehmenden Beamten für die Gefahren der Ablenkung zu sensibilisieren.

Die Fahrer scheinen zwar prinzipiell zu wissen, dass Ablenkung durch das Smartphone gefährlich ist. Sie scheinen aber auch überzeugt davon zu sein, dass sie die entsprechenden Gefahren beherrschen können. Der Verkehr erscheint ihnen in den meisten Situationen einfach, sicher und ohne große Anstrengungen zu bewältigen. Es entsteht der Eindruck, dass man es sich leisten kann, sich ein wenig abzulenken. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die eigene Erfahrung. Unfälle sind sehr seltene Ereignisse. Selbst wenn sich das Unfallrisiko in der Bevölkerung durch den Umgang mit dem Smartphone dramatisch erhöht, wird dies der einzelne Fahrer nur in ganz seltenen Fällen auch erleben. Im Gegenteil wird er immer wieder die Erfahrung machen, dass die Nutzung folgenlos bleibt, was sein Sicherheitsgefühl bei der Nutzung der Smartphones verstärkt. Hinzu kommen die starken Anreize, die die Nutzung des Smartphones anscheinend bieten. Ständig in Kontakt bleiben, ständig Nachrichten zu erhalten und zu beantworten scheint sehr spannend zu sein, wie der Siegeszug von Smartphones allgemein zeigt.

Damit werden Appelle an die Vernunft der Fahrer und Hinweise auf das erhöhte Unfallrisiko allein vermutlich wenig wirkungsvoll sein – zu sehr spricht das eigene Erleben dagegen, zu reizvoll ist das Smartphone. Soziale Normen im Sinne von klaren rechtlichen Regelungen und entsprechend harten Konsequenzen erscheinen notwendig, um die Einstellungen und Intentionen der Fahrer zu ändern. Wenn Fahrer schon nicht die eigene Erfahrung machen, dass sich ihr Unfallrisiko durch die Nutzung des Smartphones erhöht, muss die Erfahrung gemacht werden, dass die Nutzung des Smartphones zu negativen Konsequenzen wie Bußgeldern, Punkten oder einem Fahrverbot führt. Dazu sind entsprechend häufige Kontrollen durch die Polizei mit entsprechenden Konsequenzen notwendig, sodass für den Fahrer diese negativen Konsequenzen auch erlebbar werden und diese damit zu einer Verhaltensänderung führen können.

Eine andere Möglichkeit wäre es, die Nutzung des Smartphones auf eine Weise zu gestalten, die mit dem Fahren verträglich ist. Die Verpflichtung zur Nutzung von Sprachsteuerung und sprachlicher Ausgabe von Informationen wäre hier eine Möglichkeit. Allerdings zeigen Studien auch (z.B. Maciej & Vollrath, 2009), dass Sprachbedienung zwar Beeinträchtigungen der fahrerischen Leistung vermeiden kann. In schwierigen Fahrsituationen oder bei einer schlecht gestalteten Sprachbedienung (z.B. häufige Fehlerkennung, Missverständnisse oder inkonsequente Nutzung der Sprachbedienung) kann aber auch diese Form der Interaktion die fahrerische Leistung beeinträchtigen. Hier wäre ein Nachweis zu führen, dass eine folgenlose Sprachbedienung für bestimmte Funktionen tatsächlich möglich ist. Vorschläge für entsprechende Testverfahren liegen vor (z.B. die Lane-Change-Task, s. Mattes, 2003).

Das teilautomatische Fahren wird fälschlicherweise häufig als weitere Möglichkeit gesehen, die Beeinträchtigung der Fahrer zu kompensieren und so die Sicherheit trotz Nutzung des Smartphones zu erhalten. Dies beruht auf dem Eindruck, dass das

teilautomatische Fahren so gut funktioniert, dass nicht mehr die volle Aufmerksamkeit des Fahrers gefordert ist und dieser es sich leisten kann, abgelenkt zu werden. Dies ist ein gefährliches Missverständnis: Das teilautomatisierte Fahren ist momentan nur deshalb möglich, weil der Fahrer das System kontinuierlich überwacht und bei Systemgrenzen und Systemfehlern sofort eingreifen soll. Gerade diese seltenen, aber extrem gefährlichen Ereignisse zu entdecken und sofort richtig zu reagieren, ist unmöglich, wenn der Fahrer abgelenkt ist. Zu entdecken, dass das System fehlerhaft agiert, ist ebenfalls nur möglich, wenn der Fahrer voll konzentriert die Umwelt und die Systemaktionen überwacht.

Die meisten Hersteller sind sich dessen bewusst und weisen darauf hin, dass der Fahrer jederzeit voll konzentriert sein muss. Teilweise wird der Fahrer auch daraufhin überwacht, ob er Anzeichen für Ablenkung zeigt. Dennoch scheinen derartige Systeme sehr schnell ein trügerisches Gefühl der Sicherheit zu vermitteln, sodass die Gefahr steigt, sich doch ablenken zu lassen. Erst das hochautomatisierte Fahren, bei dem das System streckenweise die Verantwortung übernimmt und der Fahrer rechtzeitig vorher gewarnt wird, wenn er übernehmen muss, ermöglicht es, in diesen Phasen sicher das Smartphone zu nutzen. Allerdings braucht der Fahrer dann hinreichend viel Zeit (bis zu 12 Sekunden, s. Vogelpohl et al., 2016), gerade wenn er stark abgelenkt war, wobei noch unklar ist, wie diese Vorwarnzeiten bis zu 12 Sekunden technisch zu garantieren sind.

Einfache Lösungen für das Problem der Smartphonennutzung beim Fahren existieren damit nicht. Umso wichtiger ist es, alle Möglichkeiten des Gesetzgebers und der Präventionsorganisationen zu nutzen, um dieses Problem zu bewältigen.

5. Literatur

Hickman, J.S., Hanowski, R.J. & Bocanegra, J. (2010). Distraction in commercial trucks and buses: assessing prevalence and risk in conjunction with crashes and near-crashes. Washington: U.S. Department of Transportation. Im Internet: <http://ntl.bts.gov/lib/51000/51200/51287/Distractioin-Commercial-Trucks-and-Buses-report.pdf>.

Huemer, A. & Vollrath, M. (2012). Ablenkung durch fahrfremde Tätigkeiten – Machbarkeitsstudie. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit M225. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.

Maciej, J. & Vollrath, M. (2009). Comparison of manual vs. speech-based interaction with in-vehicle information systems. *Accident Analysis and Prevention*, 41, 924–930.

Mattes, S. (2003). The lane-change-task as a tool for driver distraction evaluation. In: Strasser, H., Kluth, K., Rausch, H., Bubb, H. (Eds.), *Quality of Work and Products in Enterprises of the Future*. Ergonomia Verlag, Stuttgart, pp. 57–60.

Statistisches Bundesamt (2026). Verkehrsunfälle. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2016). Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik – Deutschland. Im Internet: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsguetern/Tabellen/Infotechnik_D.html.

Vogelpohl, T., Vollrath, M., Kühn, M., Hummel, T. & Gehlert, T. (2016). Übergabe von hochautomatisiertem Fahren zu manueller Steuerung. Berlin: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

Vollrath, M., Huemer, A.K., Teller, C., Likhacheva, A., Fricke, J. (2016a). Do German drivers use their smartphone safely? – Not really! *Accident Analysis and Prevention*, 96, 29–38.

Vollrath, M., Huemer, A.K., & Tobin, F. (2016b). Ablenkung auf Autobahnen. Unveröffentlichte Studie. Braunschweig, TU Braunschweig.

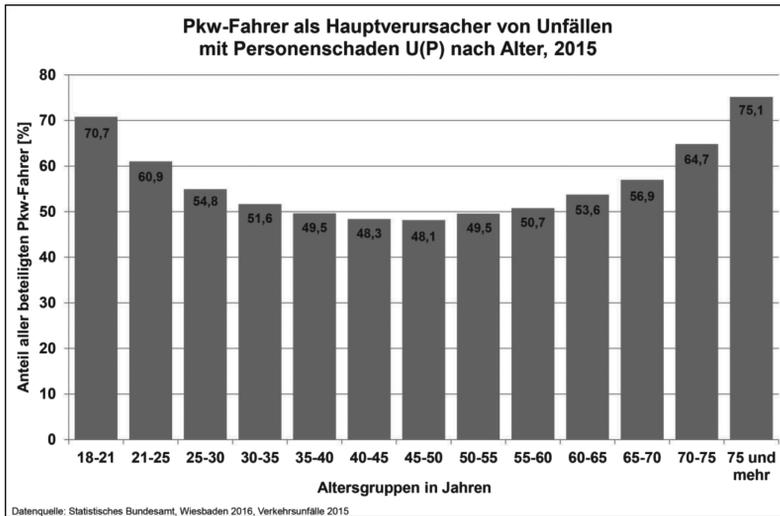
YouTube (2015). Sample videos showing distraction and teen crashes. Im Internet: https://www.youtube.com/watch?v=SDWmwxQ_NnY.

Senioren am Steuer – Probleme und Lösungsansätze

Siegfried Brockmann

**Leiter Unfallforschung der Versicherer, Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Berlin**

Einzelne von den Medien aufgegriffene Fälle sollen signalisieren: Hier haben wir ein Riesenproblem! Tatsächlich ist das Internet voller Geschichten über Senioren, die Gas und Bremse verwechselt haben, falsch auf der Autobahn unterwegs waren oder beim Rückwärtsfahren jemanden eingequetscht haben. Da wir aber sicher sein können, jeden einzelnen dieser Fälle auch präsentiert zu bekommen, mag das vielleicht spektakulär, aber auf das Gesamtunfallgeschehen bezogen vielleicht doch kein Riesenproblem sein. Tatsächlich verweisen ja auch beispielsweise Seniorenverbände, aber auch ein großer Automobilclub darauf, dass Senioren nur rund 16 Prozent aller Unfälle mit Personenschaden verursachen. Das ist gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung unterdurchschnittlich. Die 16 – 24-jährigen sind zwar mit einem ähnlichen Wert an der Unfallverursachung beteiligt, das ist aber an ihrem Bevölkerungsanteil gemessen überdurchschnittlich. Ganz sicher müssen wir also dieser Altersgruppe weiterhin unsere Aufmerksamkeit widmen und tun das ja auch. Aber auch mittelgroße Probleme sind immer noch Probleme, die wir uns unter Sicherheitsaspekten ansehen müssen. In den nächsten dreißig Jahren wird sich sowohl der Anteil der über 65-jährigen als auch der Anteil der über 80-jährigen an der Bevölkerung verdoppeln. Selbst, wenn die Zahlen unterdurchschnittlich bleiben sollten, werden damit die absoluten Zahlen ein Problem. Vor allem aber gibt der Bezug auf den Bevölkerungsanteil ein zugunsten der Senioren falsches Bild. Denn entscheidend ist natürlich die Zahl der Führerscheinbesitzer und idealerweise der Bezug auf die Fahrleistung. Beides kennen wir nicht genau. Sicher ist aber, dass in der heutigen Generation der über 70-jährigen viele Frauen keinen Führerschein haben oder seit vielen Jahren nicht mehr gefahren sind. Das wird sich in den nächsten Jahren deutlich verändern mit dem Zusatzeffekt, dass Frauen eine höhere Lebenserwartung haben. Eine Vorschau erhalten wir, wenn wir uns ansehen, wie viele der Unfälle, an denen sie beteiligt waren, Senioren selbst verursacht haben. Hier ist für die über 75-jährigen die Quote von 75 Prozent sogar noch höher als bei den jungen Fahrern.



Woher die Probleme am Beginn des Fahrerlebens stammen, braucht keine Erläuterung: Unerfahrenheit und Risikogeneigntheit spielen hier unheilvoll zusammen. Warum aber im Alter diese deutliche Verschlechterung, wo doch gerade diese beiden Faktoren in aller Regel keine Rolle mehr spielen. Zunächst richtet sich der Blick natürlicherweise auf gesundheitliche Defizite. Diese sind ja auch Ziel von in einigen Ländern etablierten Tests, wie wir sie auch für Berufskraftfahrer in Deutschland kennen. Allerdings zeigen Diskussionen mit Medizinerinnen, dass außer schwereren Demenzstadien eigentlich kein medizinisches Defizit a priori die Fahrtüchtigkeit ausschließt. Schließlich lassen sich die üblichen Alterskrankheiten, wie Herzrhythmusstörungen, Diabetes oder Bluthochdruck gut medikamentös einstellen. Ausnehmen sollte man allenfalls das Thema Sehen, das ich allerdings ohnehin anders geregelt wissen möchte. Zwar können wir wissenschaftlich nicht den Zusammenhang zwischen gutem Sehen und Unfallwahrscheinlichkeit herstellen, das hat allerdings eher methodische Gründe. Es will mir schlicht nicht einleuchten, warum der Gesetzgeber beim Ersterwerb der Fahrerlaubnis einen solchen Test mit konkreten Mindestwerten vorschreibt, danach aber das Thema nicht mehr für beachtlich hält. Die klare Forderung, in regelmäßigen Abständen einen neuen Sehtest zu fordern, nimmt damit das Thema ganz aus der Debatte um Defizite im Alter heraus.

Professor Fastenmeier belegt in seinem Vortrag sehr gut, dass die ausländischen Überprüfungsverfahren, die sich fast ausschließlich im medizinischen Bereich bewegen, keine Verbesserung der Verkehrssicherheit bringen. Tatsächlich ergeben sich die Defizite im Alter wesentlich aus dem Nachlassen der kognitiven Fähigkeiten. Einfach formuliert und einer Analogie aus der Computersprache folgend, ist zwar die Festplatte prall mit Informationen und Erfahrungen gefüllt, die Kapazität des

Arbeitsspeichers wird aber immer kleiner. In der Folge sehen wir typische Unfälle: Geschwindigkeits- oder Überholunfälle spielen praktisch keine Rolle mehr, dafür nehmen Kreuzungsunfälle deutlich zu. Je komplexer die Situation, umso größer die Unfallwahrscheinlichkeit. Es bringt also auch gar nichts, auf die jeweils andere Problemgruppe zu zeigen. Junge und Alte haben jeweils eigene Probleme, die auch eine unterschiedliche Herangehensweise erfordern.

Wenn aber, wie Fastenmeier gezeigt hat, Gesundheitsüberprüfungen nichts bringen, könnten dann Tests der kognitiven Leistungsfähigkeit geeignet sein, über Verbleib oder Verlust der Fahrerlaubnis zu entscheiden? Dieser Frage hat sich die Unfallforschung der Versicherer (UDV) in mehreren Studien gewidmet. Zunächst zeigen Tests unter Laborbedingungen mit den üblichen Testbatterien tatsächlich, dass grundsätzlich die motorische, sensorische und kognitive Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Lebensalter nachlässt, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Aber einmal abgesehen davon, dass es hier noch an einer wissenschaftlich festzulegenden Mindestanforderung zum Erhalt der Fahrerlaubnis fehlen würde, ist die entscheidende Frage ja, ob im Labor gezeigte Defizite eine Vorhersage auf die Wahrscheinlichkeit, im realen Straßenverkehr einen Unfall zu verursachen, zulassen würde. Sowohl im Simulator als auch auf der Straße konnte jedoch ein solcher Zusammenhang nicht ausreichend hergestellt werden.

Tatsächlich scheint es so zu sein, dass ausschließlich eine Fahrt im Straßenverkehr mit einer geschulten Begleitperson hinreichend Aufschluss über die Fahrfähigkeit von Senioren gibt. Wollte man aber eine solche Fahrt zum Entscheidungsinstrument über die Fahrerlaubnis machen, wäre eine Vielzahl von Hürden zu überwinden. Schließlich befinden wir uns im Bereich des Artikels 2 GG, was einen Ausschluss vom Autofahren nur rechtfertigen würde, wenn andere Rechtsgüter im Vordergrund stehen, also eine erhebliche Gefährdung von der jeweiligen Person ausgeht. Und selbst wenn dies der Fall wäre, müsste das »mildest« mögliche Mittel angewandt werden. Das Verfahren muss wissenschaftlich abgesichert und so standardisiert sein, dass bestimmte Verhaltensweisen unabhängig von Umständen oder prüfendem Begleiter immer zumindest ähnlich bewertet werden. Ein solches Instrumentarium existiert aber bisher nicht. Ich hätte aber auch große Zweifel, ob ein solches Instrument überhaupt zutreffende Ergebnisse liefern kann. Wenn die Fahrerlaubnis von einer vielleicht 60 Minuten dauernden Fahrt abhängt, wird die Wahrscheinlichkeit sehr hoch sein, dass der Proband so nervös ist, dass Fehler vorprogrammiert sind. Anders als bei der Erstprüfung im Jugendalter geht es ja nicht um eine Abprüfung von Regelwissen oder der Beherrschung des Fahrzeugs. Man kann sich daher auch nicht auf eine solche Fahrt vorbereiten. Damit wird es dem Instrument ergehen, wie der MPU, die ebenfalls gerade deshalb angstbesetzt ist, weil man nicht genau weiß, was einen erwartet. Fatal wäre auch, wenn analog zur MPU ein »Graumark« von Anbietern entstehen würde, die angeblich auf eine solche Fahrt vorbereiten können.

An dieser Stelle ist es nötig, auf die Nöte in vielen Familien hinzuweisen, in denen unabhängig von jeder Statistik, tatsächlich ein Senior Auto fährt, aber das nach Meinung der Angehörigen nicht mehr sollte. Diese Ansprache gelingt nämlich meist

nicht, wenn sie denn überhaupt versucht wird. Untersuchungen der UDV zeigen, dass hier meist Hilfsargumente vorgeschoben werden, wie »bin nicht zuständig«, »Privatsphäre«, »Gesichtswahrung«, um sich nicht dieser belastenden Situation aussetzen zu müssen. Auf der anderen Seite wird die Ansprache oft genug schlecht vorbereitet. Denn natürlich muss sie von der Situation des Betroffenen ausgehen, Selbstwertgefühle berücksichtigen und mögliche Alternativen aufzeigen. Und Alternativen gibt es ja durchaus. Es geht ja oftmals gar nicht um ein ja oder nein. Beispielsweise fällt es ja vielleicht nur schwer, den Führerschein ganz abzugeben, dessen Erwerb sicherlich für die meisten ein bleibendes Erlebnis war. Dagegen werden Einschränkungen, beispielsweise im Radius oder bei der Weglänge möglicherweise durchaus akzeptiert.

Alternativen kann aber nur entwickeln, wer sich über das tatsächliche Können und die Defizite im Klaren ist. Dieses Wissen generiert sich nur auf der Straße. Idealerweise auch nicht durch einen Angehörigen oder Freund, sondern durch einen speziell geschulten Begleiter. Die erste wichtige Aufgabe besteht daher darin, eine standardisierte Rückmeldefahrt mit einem entsprechenden Rückmeldebogen wissenschaftlich zu entwickeln. Tatsächlich wird die UDV dies 2017 in Angriff nehmen. Die Fragen, die sich dazu stellen, werden erst danach zu beantworten sein, z.B.: Wie lang soll die Fahrt sein? Soll sie nur in bekannten oder auch in unbekanntem Gegenstand stattfinden? Im eigenen oder im »Fahrschulauto«? In der ersten Phase bin ich durchaus dafür, eine solche Maßnahme zunächst freiwillig anzubieten. Allerdings ist meine Hoffnung begrenzt. Je nach konkreter Ausgestaltung ist mit einer Gebühr im knapp dreistelligen Eurobereich zu rechnen und bisher hat noch keine Maßnahme in diesem Bereich Erfolg gehabt. Tatsächlich zeigen Umfragen, dass die Selbsteinschätzung im Alter sich deutlich Richtung positiv verschiebt, also meist eine Teilnahme auch nicht für erforderlich gehalten wird. Hinzu kommt der Selektionseffekt: Diejenigen, die es am nötigsten hätten, werden eher nicht teilnehmen. Gleichwohl werden wir wertvolle Praxiserfahrungen sammeln und das Instrument nachjustieren können.

Am langen Ende wird man eine Rückmeldefahrt allerdings obligatorisch machen müssen. Verfälschender Prüfungsstress soll jedoch ebenso vermieden werden wie andere Fehlentwicklungen, die bei ausländischen Tests zu beobachten waren, insbesondere eine Verschlechterung der Gesamtverkehrssicherheit durch falsche Ergebnisse oder dadurch, dass der Führerschein zurückgegeben wird, um sich der Prüfung zu entziehen. Das Ergebnis soll daher unter vier Augen bleiben und lediglich Empfehlungscharakter haben. Gleichwohl würden wichtige Ziele erreicht, indem die Familien entlastet werden und der Senior dann auf der Grundlage von nicht zu negierenden Urteilen seine Handlung ausrichten kann. Dafür hat er dann Empfehlungen bekommen, die in vielen Fällen gar nicht auf eine Aufgabe des Fahrens hinauslaufen müssen.

Bleiben die Fragen, wer soll es machen und wie wollen wir es rechtlich ausgestalten. Es ist offensichtlich, dass vor allem Verkehrspsychologen geeignet wären, eine solche Maßnahme durchzuführen. Genauso klar ist aber auch, dass es gar nicht so viele Verkehrspsychologen gibt, um jeweils einen ganzen Jahrgang zu betreuen. Zu

überlegen wäre daher, ob durch eine Zusatzqualifikation auch Fahrlehrer in die Lage versetzt werden können, die Rückmeldefahrt anzubieten. Die Kontrollierbarkeit könnte trotz der Vertraulichkeit leicht sichergestellt werden, indem in der StVO die Pflicht zum Mitführen einer entsprechenden Teilnahmebescheinigung angelegt wird, deren Nichtbeachtung als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld belegt würde.

Da das Problem, wie eingangs geschildert, erst in einigen Jahren deutliche Spuren im Unfallgeschehen zeigen wird, bleibt für Entwicklung und Erprobung der Maßnahmen einerseits und die gesellschaftlich-politische Diskussion andererseits noch ausreichend Zeit. Der gesamte Vorschlag sollte auch nicht ausschließlich einschränkend verstanden werden, sondern vor allem als Chance, sichere Mobilität möglichst lange zu gewährleisten und gleichzeitig die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer angemessen zu beachten.

»Senioren im Straßenverkehr« Strafrechtliche Aspekte – Fallbeispiele

Maria Focken
Amtsanwältin, Hamburg

A. Einleitung

Seit Jahren wird das Thema »Senioren im Straßenverkehr« diskutiert. Auch der Verkehrsgerichtstag hat sich bereits mehrfach mit dem Thema befasst. Im Jahr 2002 wurden obligatorische Sehtests für nicht erforderlich erachtet. Stattdessen wurde an die Eigenverantwortlichkeit der Seniorinnen und Senioren appelliert.

Immer dann, wenn sich ein besonders spektakulärer Unfall ereignet, der von einem »lebensälteren« Fahrzeugführer verursacht wurde, gerät dieses Thema auch in den Fokus der Medien. Dabei wird immer wieder gefordert, ab einem bestimmten Alter obligatorische Eignungsüberprüfungen durchzuführen. Die Vorschläge reichen von umfassenden Gesundheits-Checks, über Reaktionstests bis hin zu Sehtests. Diejenigen, die Überprüfungen jeglicher Art ablehnen, argumentieren, dass die zur Verfügung stehenden Statistiken keinen Anlass für derartige Überprüfungen böten. Senioren dürften nicht diskriminiert werden und zudem reichten die vorhandenen Kontrollsysteme (z. B. anlassbezogene Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörden aus). Teil dieser Argumentation ist auch, es den Ermittlungsbehörden und Strafgerichten im Rahmen von entsprechenden strafrechtlichen Verfahren zu überlassen, eine Fahrerlaubnis zu entziehen, sobald der betagte Fahrzeugführer im Straßenverkehr auffällig werden sollte.

B. Ausgangssituation

Höhere Lebenserwartung und die sich vollziehenden Veränderungen in der Alterspyramide werden dazu führen, dass sich der Anteil der »Lebensälteren« weiter erhöhen wird.

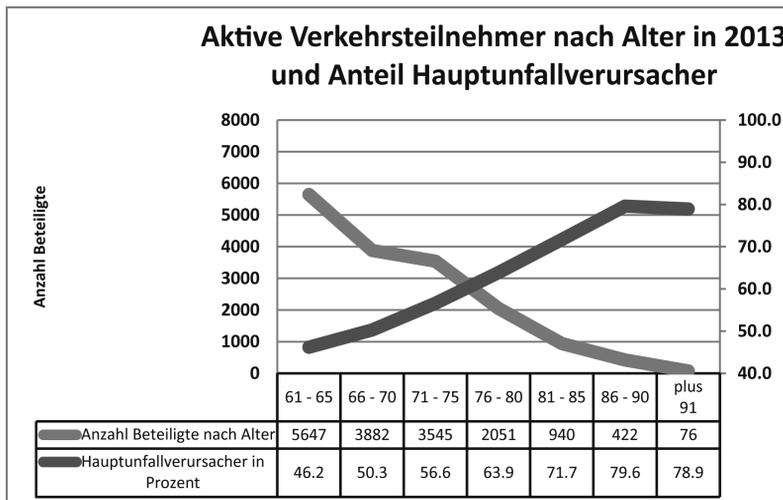
Nach Berechnungen des statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2012 wird der Anteil der über 65jährigen im Jahr 2050 bei über 30 % liegen, der über 80jährigen

bei knapp 15 %. Zum Vergleich: Im Jahr 2010 betrug der Anteil der über 65jährigen ca. 20 % und der über 80jährigen 5 %.

Damit wird sich zwangsläufig auch der Anteil der kraftfahrenden Senioren entsprechend erhöhen. Bereits im Jahr 2007 hat die Allianz bei einer Auswertung von Verkehrsunfällen (mit Verletzten) festgestellt, dass die Verursacherquote ab dem 60. Lebensjahr wieder ansteigt und die 75jährigen Fahrzeugführer die Quote der als besonders problematisch angesehenen jungen Fahranfänger (zwischen 18 und 20 Jahren) deutlich übersteigt.

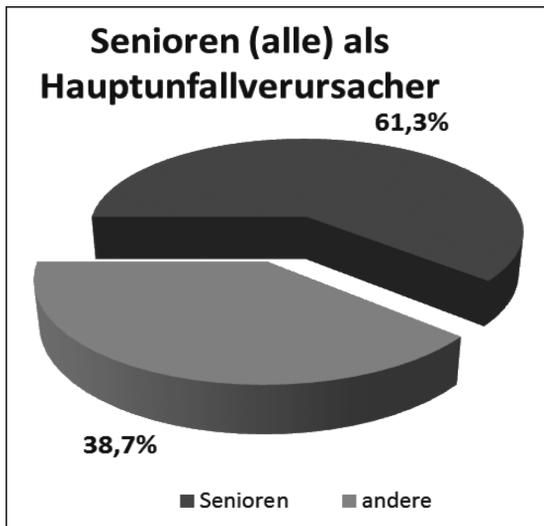
Auch den Hamburger Verkehrsunfallstatistiken aus den Jahren 2013 und 2014 sind entsprechende Zahlen zu entnehmen.

Aus der polizeilichen Statistik für das Jahr 2013:



Quelle: Polizei Hamburg

Aus der polizeilichen Statistik für das Jahr 2014:



Quelle: Polizei Hamburg

C. Gesundheitliche Beeinträchtigungen

Das Lebensalter allein kann und darf nicht als Grundlage für fahreignungsrelevante Überprüfungen herangezogen werden. Fälle aus der staatsanwaltschaftlichen Praxis machen aber deutlich, dass verschiedene gesundheitliche (auch psychofunktionale und motorische) Beeinträchtigungen bei Unfallereignissen von älteren Fahrzeugführern durchaus eine Rolle spielen (können).

Bei »lebensälteren« Fahrzeugführern ist naturgemäß mit psychofunktionalen Leistungsdefiziten zu rechnen. Mit zunehmendem Alter ist eine höhere Krankheitsanfälligkeit (oft auch mehrere Krankheiten gleichzeitig) wahrscheinlicher.

Bei **Anfallsleiden**, wie z. B. Epilepsie, kann es zu Krampfanfällen kommen, welche im schlimmsten Fall die Handlungsfähigkeit eines Fahrzeugführers vollständig ausschließen. Hypoglykämie (Unterzuckerung) bei einer **Diabetes**erkrankung ist ebenfalls ein nicht zu unterschätzende Risiko beim Führen eines Kraftfahrzeuges.

Fallbeispiel (Schlafapnoe)

Ein 71-jähriger, noch praktizierender, Zahnarzt befuhr mit seinem Fahrzeug, einem VW T5, eine vierspurige Straße in Hamburg und fuhr, ungebremst, über eine Kreuzung auf ein angrenzendes Gelände einer Kindertagesstätte, wo er u.a. ein Carport vollständig zerstörte, bis sein Fahrzeug an einer Hauswand zum Stehen kam.

Glücklicherweise befanden sich zum Unfallzeitpunkt keine Kinder auf dem Außengelände, sodass lediglich Sachschaden entstand.

Bei der Unfallaufnahme stellte sich heraus, dass der Beschuldigte gelegentlich Cannabis konsumierte, aber auch, dass er unter Schlafapnoe litt und in der vorangegangenen Nacht die ihm verordnete CPAP-Maske nicht getragen hatte, was zur festgestellten Tagesschläfrigkeit führte.

Ein Unfallanalytiker und ein beauftragter Rechtsmediziner kamen zum Ergebnis, dass der Beschuldigte eingeschlafen war und deshalb die Kontrolle über sein Fahrzeug verloren hatte.

Das Amtsgericht verurteilte den Beschuldigten zu einer Geldstrafe und entzog ihm die Fahrerlaubnis.

Fallbeispiel (Demenz)

Ein zum Tatzeitpunkt 68jähriger Pkw-Führer, ein praktizierender Arzt, kollidierte nachts beim Befahren einer innerstädtischen Straße mit 12 (!) am linken Fahrbahnrand geparkten Pkw und verließ die Unfallstelle, ohne die erforderlichen Feststellungen zu ermöglichen. Das Fahrzeug wurde wenige hundert Meter entfernt unverschlossen aufgefunden. Im Fahrzeug befanden sich unter anderem ein Arztkoffer mit diversen Notfallmedikamenten, Spritzen, ärztlichen Vordrucken.

In der Mittagszeit des folgenden Tages meldete sich der Unfallfahrer bei der Polizei. Da der Mann am Telefon eine verwaschene Aussprache hatte, wurde er zur Wache gebeten, wo ein Atemalkoholtest mit negativem Ergebnis durchgeführt wurde.

Im Auftrag der Staatsanwaltschaft wurden weitere Ermittlungen, u.a. – nach erfolgter Entbindung von der Schweigepflicht und erklärtem Einverständnis des Beschuldigten – eine körperliche Untersuchung gem. § 81a StPO durchgeführt, da der Verdacht einer Erkrankung des Beschuldigten vorlag. Hinweise darauf fanden sich auch im Internet. Dort hatten Patienten vom auffälligen Verhalten des Arztes auf Bewertungsplattformen von Ärzten berichtet. Die Untersuchung durch einen Rechtsmediziner und einen Neurologen bestätigten die Annahme eines Diabetes sowie einer demenziellen Erkrankung (aufgrund von Durchblutungsstörungen) mit neurologischen Ausfallerscheinungen.

Im nachfolgenden Hauptverhandlungstermin wurde der Beschuldigte wegen nicht ausschließbarer Schuldunfähigkeit, aufgrund der diagnostizierten Demenzerkrankung vom Vorwurf der Gefährdung des Straßenverkehrs freigesprochen und wegen des weiteren Vergehens des unerlaubten Entfernens vom Unfallort zu einer Geldstrafe verurteilt. Darüberhinaus wurde ihm die Fahrerlaubnis entzogen und eine Sperrfrist von insgesamt fünf Jahren verhängt.

Zu Beeinträchtigungen der Fahreignung kann es auch bei **psychiatrischen Erkrankungen**, wie z. B. akuter Manie, oder auch bei **kardiologischen Erkrankungen** (mit Herzrhythmusstörungen), aber auch **Medikamentenmissbrauch** (auch Über- oder Unterdosierung) kommen.

Fallbeispiel (Körperliche Behinderung bei **neurologischen/orthopädischen Erkrankungen**):

Ein 88jähriger Fahrzeugführer beschleunigte »aus ungeklärter Ursache« und kam infolge dessen beim Rechtsabbiegen nach links von der Fahrbahn ab, prallte mit den Felgen gegen den Kantstein und fuhr anschließend über eine Grünfläche bis er mit einem dort befindlichen Baum kollidierte, der dabei völlig zerstört wurde. Bei der polizeilichen Unfallaufnahme stellte sich heraus, dass der Beschuldigte an einer Verengung des Spinalkanals litt, welche mittels einer Beinmanschette, die elektrische Impulse aussandte, therapiert wurde.

D. Kognitive/Motorische Beeinträchtigungen

Auch kognitive und motorische Beeinträchtigungen können zu Einschränkungen bei lebensälteren Fahrzeugführern führen.

Dazu zählen:

- Aufmerksamkeits- und Konzentrationsdefizite
- Mängel bei der Einschätzung von Geschwindigkeit und Entfernung
- Überforderung bei Bewältigung komplexer Anforderungen
- Höhere Stresssensibilität
- Verringerte Beweglichkeit
- Verlangsamte Reaktionszeit
- schnellere Erschöpfung

In der – öffentlichen wie privaten – Diskussion werden Kraftfahrzeugführer, die altersbedingte Beeinträchtigungen aufweisen, belächelt oder zum »Sonntagsfahrer mit Hut« herabgewürdigt. Dabei kommt es auch immer wieder zu besonders spektakulären Unfallgeschehen, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

- In einem Parkhaus im Hamburger Stadtteil Volksdorf verlor ein Fahrzeugführer, beim Versuch auszuparken, die Kontrolle über sein Fahrzeug und schob einen vor ihm parkenden Pkw vom Oberdeck des Parkhauses.
- Berühmtheit hat inzwischen die Waitzstraße im gut betuchten Hamburger Stadtteil Othmarschen erlangt. Dort landen immer wieder – meist hochwertige, von älteren Personen gelenkte – Fahrzeuge in den Schaufenstern von Bankfilialen und Geschäften. »Hamburgs blumigste Garage«^{*} lautete eine Schlagzeile in einer Hamburger Tageszeitung, als ein hochwertiges Fahrzeug im Verkaufsraum eines Blumengeschäfts landete. Meist wird der Schluss gezogen, es seien Bremse und Gaspedal verwechselt worden.

Unter der Überschrift »Waitzstraße soll schöner werden«^{**} verbirgt sich der Versuch, durch bauliche Maßnahmen die Läden vor »außer Kontrolle geratenen Fahrzeugen« zu schützen.

Doch nicht immer enden solche »Amokfahrten« harmlos und verbleibt es beim reinen Sachschaden: Im Mai 2010 wurde ein 4jähriger Junge am Hamburger Hauptbahnhof getötet, weil der 72jährige Fahrzeugführer beim Ausparken, wie es zunächst

*) BILD Hamburg vom 26.07.2013

**) Hamburger Abendblatt vom 20.02.2015

hieß, Bremse und Gaspedal verwechselt haben soll. Im Verlauf der Ermittlungen stellt sich heraus, dass der Fahrer beim Rückwärtsfahren durch eine Mulde im Straßenbelag zu viel Gas gegeben hat und sein Fahrzeug dadurch erheblich beschleunigte, ohne dass dieser in notwendiger Weise darauf reagieren konnte.

D. Strafbarkeit

Die strafrechtliche Aufarbeitung dieser Fälle ist schwierig. Abgesehen von den erheblichen Fällen, wie dem letztgenannten, werden Ermittlungsbehörden in der Regel im Rahmen von Verfahren wegen unerlaubten Entfernens mit den älteren Fahrzeugführern konfrontiert. Hier gilt es dann zu erkennen, dass möglicherweise etwas anderes als bloße Unachtsamkeit oder Augenblicksversagen die Ursache gesetzt haben könnte.

Eine Strafbarkeit nach § 315c StGB (Gefährdung des Straßenverkehrs) kommt bei Fahrzeugführern in Betracht, die trotz geistiger und körperlicher Mängel ein Fahrzeug führen und aufgrund dessen einen schweren Unfall (mit Personenschaden und/oder Sachschaden von derzeit min. 750 €¹) einen sog. »Beinaheunfall« verursachen. Letzteres ist dann der Fall, wenn es zwar zu keinem Unfall mit Schaden kommt, aber das Fahrverhalten des Beschuldigten den Schluss zulässt, dass ein Schadeintritt wahrscheinlicher ist als dessen Ausbleiben².

In Betracht kommen solche Mängel körperlicher oder geistiger Art, die die Fahrumsicherheit aufzuheben vermögen. Bei schweren Mängeln tritt generelle Fahrumsicherheit ein. Z.B. im Falle der Erblindung.

Für (generelle) Fahrumsicherheit genügt es, dass eine Erkrankung mit der Gefahr plötzlich eintretender Fahrumsicherheit verbunden ist, wie z.B. Epilepsie oder schwerer Diabetes mellitus. Ansonsten muss nach den Grundsätzen der »relativen« Fahrumsicherheit jeweils geprüft werden, ob sich der Mangel im Sinne der Fahrumsicherheit ausgewirkt hat. Als Beispiele werden genannt: Fahren trotz fehlender Brille, trotz hohen Fiebers, starker Schmerzen und bei starkem Heuschnupfen, unter Einwirkung fahrleistungsbeeinträchtigender Medikamente, trotz hohen Alters.³

Im Falle von verletzten oder getöteten Personen kommen dann noch Tateinheitlich die Tatbestände der fahrlässigen Körperverletzung (§§ 229, 230 StGB) und der fahrlässigen Tötung (§ 222 StGB) hinzu.

Dies bedeutet eine Privilegierung gegenüber dem betrunkenen Kraftfahrer, der sich, vorausgesetzt seine Blutalkoholkonzentration beträgt mindestens 1,1 ‰, auch bei einer folgenlosen Fahrt strafbar macht.

Bei älteren und/oder erkrankten Personen liegt allenfalls eine Ordnungswidrigkeit nach (§ 2 oder § 23 Abs. 2 i.V.m. 75 Nr. 1 oder Nr. 9 FeV) vor.

1 *Fischer*, StGB, 60. Auflage 2013, Rn. 15 zu § 315c und Rn. 16a zu § 315.

2 *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, 43. Auflage, 2013, Rn. 30 zu § 315c StGB.

3 *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, aaO., Rn. 5 und Rn. 6.

E. Beweisprobleme

Neben diesen (materiell-)rechtlichen Problemen gestalten sich auch die Ermittlungen als sehr schwierig. Unfallereignisse der geschilderten Art, die von Senioren verursacht wurden, werden häufig unzureichend oder fehlerhaft von den Ermittlungsbehörden bearbeitet. Polizeiliche Berichte enden häufig mit der Feststellung, »der Fahrer ist aus erklärlichen Gründen von der Fahrbahn abgekommen...« oder »der Fahrer hat Bremse und Gaspedal verwechselt«.

Strafrechtliche Ermittlungen werden nicht oder allenfalls, falls der Verursacher nicht an der Unfallstelle angetroffen werden konnte, als unerlaubtes Entfernen vom Unfallort »abverfügt«.

Der Tatvorwurf des § 142 StGB setzt aber voraus, dass das Unfallereignis für den Verursacher bemerkbar war, was nicht immer – vor allem auch im Hinblick auf die altersbedingten Einschränkungen – der Fall ist. Ermittlungsverfahren werden dann regelhaft eingestellt.

Unbeteiligte Zeugen können in der Regel nur Angaben zum Unfallhergang machen. Zur Feststellung von körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen des Fahrers können diese in der Regel keinen Beitrag leisten

Den Beschuldigten steht ein Aussageverweigerungsrecht zu, von dem diese regelmäßig im weiteren Verlauf des Verfahrens, insbesondere nach anwaltlicher Beratung, Gebrauch machen.

Ebenso werden Schweigepflichtsentbindungen für die behandelnden Ärzte selten erteilt.

Angehörige, die aufgrund der persönlichen Nähe zum Beschuldigten, fundierte Angaben zu fahreignungsrelevanten Erkrankungen bzw. Auffälligkeiten des Fahrers machen könnten, machen bei polizeilichen Vernehmungen oder spätestens im nachfolgenden Prozess, von dem ihnen zustehenden Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch.

Die frühzeitige Beiziehung eines technischen oder medizinischen Sachverständigen könnte einen technischen Defekt als Unfallursache bestätigen oder ausschließen, aber auch Klarheit in Bezug auf die Faktoren Kraftfahrzeug und Mensch bringen.

Bei ermittelnden Behörden besteht nicht immer das notwendige Bewusstsein dafür, dass ein Unfall nicht einfach so, aus heiterem Himmel, »passiert«, sondern, dass es dafür eine Ursache gibt, die häufig in der Person des Fahrers zu finden ist.

Daraus folgt auch, dass in diesem Zusammenhang regelmäßig die Entnahme einer Blutprobe zwingend erforderlich ist. Damit können Einnahme (oder auch Nichteinnahme) von Medikamenten festgestellt, aber auch Hinweise auf bereits diagnostizierte Erkrankung gewonnen werden. Auch kann damit nachgewiesen werden, ob tatsächlich die verordnete bzw. therapeutisch wirksame Menge des Arzneimittels aufgenommen wurde. Dies kann, worauf in der Diskussionen im Zusammenhang mit dem Wegfall der richterlichen Anordnungsbefugnis des § 81a Strafprozessordnung (StPO) nicht immer mit der erforderlichen Deutlichkeit hingewiesen wurde,

auch der Entlastung des Beschuldigten dienen, wenn z. B. festgestellt wird, dass die Medikamenteneinnahme entsprechend der ärztlichen Verordnung erfolgte.

E. (Straf-)Rechtliche Grenzen

Selbst wenn dem Beschuldigten ein tatbestandsmäßiges Verhalten nachgewiesen werden kann, stellt sich die Frage, ob dieses Verhalten dem Beschuldigten auch vorwerfbar werden kann, denn eine Strafbarkeit setzt immer ein gewisses Maß an Vorwerfbarkeit voraus. Das heißt, dass in diesem Zusammenhang zu prüfen ist, ob der Täter nach seinen Fähigkeiten und unter den konkreten Umständen der Tat in der Lage war, sich von der im Tatbestand normierten Pflicht zu rechtmäßigem Verhalten leiten zu lassen.

Gerade diese (zwingende) Voraussetzung für eine strafrechtliche Ahndung ist immer dann problematisch, wenn das Fehlen dieser Fähigkeiten krankheitsimmanent ist. Ganz besonders sind damit die Fälle von dementen Kraftfahrzeugführern gemeint, die in diesem Zustand zum Teil folgenschwere Unfälle verursachen.

Die hier einschlägige Vorschrift des § 20 Strafgesetzbuch (StGB) lautet: »Ohne Schuld handelt, wer bei Begehung der Tat wegen einer krankhaften seelischen Störung, wegen einer tiefgreifenden Bewusstseinsstörung oder wegen Schwachsinns oder einer schweren anderen seelischen Abartigkeit unfähig ist, das Unrecht der Tat einzusehen oder nach dieser Einsicht zu handeln«.

Kommen die Ermittlungsbehörden oder – im weiteren Verlauf des Verfahrens die Gerichte – (i. d. R. nach sachverständiger Beratung) zum Ergebnis, dass die Voraussetzungen des § 20 StGB vorliegen, ist das Verfahren einzustellen bzw. der Angeklagte freizusprechen.

Eine Entziehung der Fahrerlaubnis ist auch bei einem Freispruch unter den Voraussetzungen des § 69 Abs. 1 StGB möglich. Anderenfalls kann auch ein Sicherungsverfahren nach § 413 StPO durchgeführt.

Im verwaltungsrechtlichen Verfahren kann die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis entziehen, wenn sich jemand als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist (§ 3 Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG)).

Dabei ist zu beachten, dass die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt, der Gegenstand eines (anhängigen) Strafverfahrens ist, in einem Entziehungsverfahren nicht berücksichtigen darf (§ 3 Abs. 3 StVG).

Auch nach rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens besteht eine Einschränkung dahingehend, dass die Behörde nicht ohne weiteres vom Inhalt des (Straf-)Urteils abweichen darf. Will die Fahrerlaubnisbehörde in einem Entziehungsverfahren einen Sachverhalt berücksichtigen, der Gegenstand der Urteilsfindung in einem Strafverfahren gegen den Inhaber der Fahrerlaubnis gewesen ist, so kann sie zu dessen Nachteil vom Inhalt des Urteils insoweit nicht abweichen, als es sich auf die Feststellung des Sachverhalts oder die Beurteilung der Schuldfrage oder der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen bezieht.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass Umfang und Qualität der Ermittlungen und anschl. strafgerichtlichen Feststellungen auch direkten Einfluss auf Durchführung des verwaltungsrechtlichen Prüfungsverfahrens haben (können).

F. Fazit

Mobilität ist – auch im fortgeschrittenen Lebensalter – ein hohes Gut. Für viele junge Erwerber einer Fahrerlaubnis ist die Aushändigung des Führerscheins nach bestandener Fahrprüfung gleichbedeutend mit Freiheit und Autonomie. Nach Jahrzehnten nahezu unbegrenzter Mobilität darauf zu verzichten, fällt verständlicherweise vielen Senioren schwer.

Andererseits sprechen die Statistiken zunehmend dafür, dass auch ältere Fahrzeugführer ein Risiko für die Verkehrssicherheit darstellen. Darauf zu verweisen, dass junge Fahranfänger ein mindestens ebenso hohes Risiko darstellen, rechtfertigt nicht, bei der weiteren Risikogruppe völlig darauf zu verzichten, über Möglichkeiten der Risikobegrenzung nachzudenken.

Oberste Priorität hat dabei die Eigenverantwortung des älteren Verkehrsteilnehmers. Daneben sind auch nahe Angehörige in der Pflicht, die Frage der Fahreignung mit den betroffenen Senioren zu diskutieren und an konstruktiven Lösungsvorschlägen mitzuwirken. Dies führt aber häufig zu innerfamiliären Konflikten. In polizeilichen Vermerken ist häufig zu lesen, dass Angehörige sich dahingehend äußern, man sei froh, dass nun die Ermittlungsbehörden tätig seien; eigenes Zureden sei auf Widerstand oder Ignoranz gestoßen.

Darüber hinaus sind die (Lebens-)Partner oft auf Fahrdienste der Gleichaltrigen angewiesen. Häufig sind es Frauen, die nicht über eine Fahrerlaubnis verfügen, was sich in Zukunft ändern wird und zu einem weiteren Anstieg an Fallzahlen unfallverursachender Senioren führen wird.

Kinder sehen sich regelmäßig dem Vorwurf ausgesetzt, ihre »alten Eltern entmündigen« zu wollen.

Als Folge dessen wenden sich Angehörige (teils anonym) an Polizei und Fahrerlaubnisbehörden.

Der Beratung durch den behandelnden Arzt kommt eine besondere Bedeutung zu, wie eine beachtenswerte Studie aus Kanada zeigt. Nach dieser Studie können dadurch die Unfallzahlen der betroffenen Personengruppe signifikant, bis zu 50 %, gesenkt werden.⁴

Unter Umständen ist in diesem Zusammenhang auch ein etwaiges Melderecht der behandelnden Ärzte zu beachten, wenn eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer zu befürchten ist.

⁴ Redelmeier, D.A., Yarnell, C.J. Thiruchelvam, D., Trbshirani, R.J.: Physicians warning for unfit drivers and the risk of trauma from road crashes. N Engl. J Med 367/13, 1228–1236/2012.

Polizeibehörden sind verpflichtet, den Fahrerlaubnisbehörden auffällige Fahrzeugführer den Fahrerlaubnisbehörden zu melden (§ 2 Abs. 12 StGB). Eine Meldungsbefugnis besteht auch für Gerichte und Staatsanwaltschaften nach Nr. 45 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra).

Mit der 3. Europäischen Führerscheinrichtlinie wurde es den Mitgliedsstaaten überlassen, die nun vorgeschriebenen Verlängerungen der Führerscheine, von Bedingungen, wie z. B. gesundheitliche Überprüfungen etc., abhängig zu machen. Deutschland hat davon keinen Gebrauch gemacht.

Bei der jährlichen Bekanntgabe der Unfallstatistiken wird auch weiterhin die Frage diskutiert werden, ob obligatorische Pflichtchecks ein sinnvolles Instrument sein können, nicht geeignete Fahrzeugführer »aus dem Verkehr zu ziehen«. Ob die bislang auf Freiwilligkeit und Eigenverantwortung basierenden Maßnahmen greifen, wird die Zukunft zeigen und wird auch weiterhin zu beobachten sein.

»Fahreignung von Senioren«

Altersbezogene Pflichtuntersuchungen: Schaden oder Nutzen?

Age-based screenings: utile or futile?

Prof. Dr. Wolfgang Fastenmeier
Psychologie des Verkehrswesens, Psychologische Hochschule Berlin (PHB),
Berlin

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit zum Teil spektakulären Unfällen, die von älteren Fahrern verursacht wurden und aufgrund der demographischen Entwicklung wird zunehmend über »den älteren Autofahrer« diskutiert. Oftmals ist man mit Schlussfolgerungen schnell bei der Hand, z.B.: Ältere Menschen seien nicht mehr in der Lage, sicher im Straßenverkehr zu agieren, sie seien zu zögerlich und zu langsam und seien deshalb als Risikogruppe zu betrachten. Obwohl ältere Fahrer den Verkehr mit einem allgemeinen, altersbedingten Abbau körperlicher und psychischer Leistungsfähigkeit bewältigen müssen, sind Senioren tatsächlich nicht häufiger als der Durchschnitt der Autofahrer an Unfällen beteiligt – im Gegensatz zur stark erhöhten Unfallbeteiligung junger, unerfahrener Fahrer. Eine Aussage, die auch allgemein für alle westlichen Industrienationen gilt¹⁾. Dennoch haben politische Entscheidungen in einer Reihe von Ländern zur Einführung sog. altersbezogener Pflichtuntersuchungen zur Geeignetheit älterer Fahrer geführt. Mittlerweile liegt eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten vor, die sich mit Evaluationen dieser Pflichtuntersuchungen hinsichtlich ihres Kosten-Nutzen-Gehalts sowie ihrer Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit beschäftigt haben. Betrachtet man die verschiedenen Ländergruppen, ob überhaupt, wann und wie die Fahrkompetenz älterer Fahrer bewertet wird, so zeigt sich sowohl für Europa als auch für USA, Kanada und Ozeanien eine große Varianz zwischen den einzelnen Ländern, Provinzen bzw. Bundesstaaten (vgl. hierzu den Überblick von Fastenmeier & Gestalter, 2015²⁾).

Grundsätzlich lassen sich folgende Vorgehensweisen unterscheiden:

- Länder, in denen die Fahrerlaubnis unbeschränkt gültig ist und die keine altersbezogenen Überprüfungen kennen.
- Länder, die keine altersbezogenen Überprüfungen kennen, in denen aber altersunabhängig die Fahrerlaubnis in einem reinen Verwaltungsakt in definierten Zyklen erneuert werden muß.

- Länder, in denen altersbezogene Überprüfungen ab einem definierten Alter in der Regel mit einer Selbstauskunft zum gesundheitlichen Zustand abgegolten sind.
- Länder, in denen altersbezogene Überprüfungen mit unterschiedlichen Methoden ab einem definierten Alter vorgenommen werden, in definierten Zyklen u./o. gekoppelt an steigendes Alter mit immer kürzer werdenden Zyklen.

Finden altersbezogene Überprüfungen statt, sind prinzipiell folgende Ergebnisse möglich:

- Der ältere Fahrer besteht und behält seine Fahrerlaubnis.
- Der ältere Fahrer besteht zwar, erhält seine Fahrerlaubnis aber nur mit Auflagen (z.B. keine Nachtfahrten, Streckenbegrenzung, Brillenpflicht).
- Entzug der Fahrerlaubnis.

Hinsichtlich der eingesetzten Methoden der Überprüfung ergibt sich folgendes Bild:

- Wie erwähnt wird in einigen Ländern eine Selbstauskunft zum gesundheitlichen Zustand verlangt, in dem ein Gesundheitsfragebogen mit für relevant erachteten medizinischen Parametern ausgefüllt werden muß.
- Eine nächste Stufe ist die Ausstellung eines ärztlichen Attests, das in der Regel von Allgemeinmedizinern stammt.
- Geforderte medizinische Checks werden ebenfalls häufig von Allgemeinmedizinern durchgeführt. Dazu gehören in der Regel Untersuchungen des Allgemeinzustandes hinsichtlich Herz, Lunge, Sehen, Hören etc. Häufig gibt es aber keine Richtlinien, was untersucht werden soll, verbleibt also unspezifisch bzw. im Ermessen des Untersuchers. Eine Reihe von Ländern fordert hier auch Spezialisten (wie z.B. Kardiologen oder Augenärzte) oder verweist auf staatliche Stellen (z.B. Kliniken). Dort werden u.U. »spezifischere« Tests durchgeführt (z.B. Sehtest, »kognitiver Zustand« mittels MiniMentalState-MMST, etc.).
- Verschiedene Länder verlangen auch elaborierte Methoden wie eine psychologische Untersuchung (Exploration, Leistungstestung), entweder obligatorisch oder bei unklarer Sachlage bzw. Zweifeln an der Fahreignung. Insgesamt geschieht dies aber eher selten.
- Sog. »Fahrtests« werden in der Regel bei unklarer Sachlage verordnet.

2. Evaluationsstudien zu altersbezogenen Pflichtuntersuchungen

2.1. Ergebnisse der Evaluationsstudien sowie Schlußfolgerungen daraus

Seit den 1990er Jahren haben verschiedene Studien versucht, die Verkehrssicherheitswirkung der altersbezogenen Pflichtuntersuchungen zu bewerten. Vergleicht man die Herkunft der Evaluationsstudien, erkennt man, dass sich die Untersuchungen auf wenige Kontinente bzw. Staaten konzentrieren. So stammt der größte Teil der Evaluationen aus Nordamerika. Sowohl in Kanada als auch in den Vereinigten Staaten sind die Regelungen zur Verlängerung der Fahrerlaubnis Sache der Regierungen der jeweiligen Provinzen bzw. Bundesstaaten. Dadurch ergibt sich ein buntes Muster verschiedener Anforderungen an die Bewerber und gleichzeitig eine gute Möglichkeit, die Wirkung verschiedener Regelungen bzw. Nicht-Regelungen

auf die Verkehrssicherheit innerhalb eines Landes miteinander zu vergleichen (z.B. im Sinne einer Experimental- und einer Kontrollgruppe oder im direkten Vergleich zweier Screenings). Ähnliches gilt für Australien, wo Victoria als einziger Bundesstaat keinerlei Screening vorschreibt; deshalb wird Victoria häufig zum Vergleich mit den anderen Bundesstaaten herangezogen. Analoges läßt sich für Neuseeland sagen; dort ist es zu Veränderungen der gesetzlichen Regelungen gekommen, die eine seltene Grundlage für Evaluationen bieten. Vergleichsweise wenige Arbeiten stammen aus Europa. Gerade deshalb sind die amerikanischen und ozeanischen Erfahrungen trotz aller Zweifel an der Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse interessant. In Europa bestimmen bisher die Regierungen der einzelnen Staaten, ob und in welcher Form ältere Fahrer ihre Fahreignung belegen müssen. Innerhalb einzelner Länder können deshalb ähnliche Vergleiche wie in Nordamerika oder Australien nicht durchgeführt werden. Daher vergleichen europäische Studien entweder die Wirkungen verschiedener Prozeduren in verschiedenen Ländern (z.B. Finnland vs. Schweden³) oder verwenden ein Vorher-Nachher Design, mit dem Perioden vor und nach einer Änderung der Verfahrensweisen miteinander verglichen werden können (z.B.⁴).

Im folgenden Abschnitt sollen nun sowohl Qualität als auch Ergebnisse verfügbarer Evaluationsstudien einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Fastenmeier & Gstalter (2015) haben anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs die in wissenschaftlichen Fachzeitschriften zugänglichen Evaluationsstudien hinsichtlich ihrer Güte und Aussagekraft bewertet:

- Bei Vergleichen unterschiedlicher Gruppen von Fahrern/Verkehrsteilnehmern: Sorgfalt, mit der Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen sowie in den Umgebungsbedingungen berücksichtigt werden.
- Sorgfalt, mit der diese Unterschiede in den Versuchsplänen berücksichtigt sind.
- Bei Vorher-Nachher-Vergleichen: Gab es die Möglichkeit zu Kontrollgruppen und wurden sie ggfs. eingesetzt? Auch unter der Berücksichtigung möglicher Schwierigkeiten, eine Kontrollgruppe realiter zu finden, werden Studien mit Kontrollgruppe besser bewertet.
- Alter und Zeitpunkt der Studie: Sind die Daten noch zeitgemäß und übertragbar auf heutige Verhältnisse?
- Frage der gewählten Abhängigen Variable (AV): Da es sich meist um ein Unfallkriterium handelt, wird geprüft, ob mögliche systematische Fehler in den Unfalldaten (wie z.B. frailty bias, low-mileage bias, context bias) entsprechend berücksichtigt werden.
- Erfolgt eine Relativierung der Unfalldaten auf Expositionsmaße? Im positiven Falle wird die Relativierung auf die gefahrene Strecke leicht gegenüber der Relativierung auf Populationsmaße bevorzugt.
- Bei Mobilitätsverhalten als AV: Werden die Effekte z.B. von Restriktionen (Umstieg von Motorisierung auf nichtmotorisierte Verkehrsteilnahme) wieder rückgekoppelt und richtig interpretiert?
- Ist eine mögliche Konfundierung der untersuchten Variablen in Versuchsplänen, Interpretationen etc. berücksichtigt?

- Dazu kommen übliche Bewertungskriterien wie Fragen nach dem methodischen Design, Art und Größe der Stichprobe, nachvollziehbarer Darstellung etc.
- Werden die dargestellten Ergebnisse realistisch und kritisch eingeordnet und diskutiert?

Tabelle 1 stellt dar, welche Evaluationsstudien (nach Autor und Land) die genannten Kriterien erfüllen; zusätzlich ist kurz das Hauptergebnis jeder Studie erwähnt. Im Anschluss erfolgt eine Auseinandersetzung mit den beschriebenen Methoden der Pflichtuntersuchungen – also von der körperlichen Untersuchung über Sehtests und kognitives Screening bis hin zu Fahrtests – hinsichtlich ihres Anspruchs, zukünftiges Fahrverhalten oder sogar Unfallrisiko älterer Fahrer vorhersagen zu können.

<i>Hakamies-Blomqvist et al. (1996):</i>	Vergleich Schweden (kein Screening) mit Finnland (medizinische Untersuchung mit 70 Jahren). Keine Sicherheitsgewinne, aber höhere Todesraten für ungeschützte Verkehrsteilnehmer 70+ in Finnland
<i>Rock (1998):</i>	Vorher – Nachher Studie in Illinois, USA. Keinerlei Effekte.
<i>Grabowski et al. (2004):</i>	Vergleich von US-Staaten mit/ohne Prüfung. Persönliches Erscheinen des Prüflings hatte einen Sicherheitseffekt; zusätzliche Sehtests und Fahrtests hatten keine Effekte.
<i>Keall & Frith (2004):</i>	Untersuchung von Unfallraten nach Fahrtests mit vs. ohne Wiederholung. Positive Einschätzung der Fahrtests bei allerdings sehr geringen Basisraten.
<i>Langford et al. (2004):</i>	Vergleich von Sydney (Screening mit 80) und Melbourne (kein Screening). Keine positiven Sicherheitseffekte.
<i>Langford et al (2008):</i>	Vergleich von sechs australischen Bundesstaaten. Der einzige Staat ohne Screening (Victoria) schnitt am besten ab. Außerdem geprüft, ob andere Verkehrsteilnehmer außer den Älteren Sicherheitsvorteile hatten, was nicht der Fall war.
<i>Mitchell (2008):</i>	Vergleich von 7 EU-Ländern. Die mildesten Prozeduren korrelieren mit den geringsten Unfallraten bei den Senioren.
<i>Ross, Luszcz, Mitchell & Anstey (2011):</i>	Vergleich von Mobilitätsdaten in sechs australischen Bundesstaaten nach Sehtest und medizinischem Check: Mit Screening frühere Aufgabe des Autofahrens, keine Unterschiede in den Leistungen.
<i>Siren & Meng (2012):</i>	Untersuchung der Ergänzung des medizinischen Checks durch kognitive Tests in Dänemark. Keine erwünschten Effekte, aber insgesamt Verschlechterung der Sicherheitslage von Senioren.

<i>Camp (2013):</i>	Vergleich einer alten mit einer neuen Regelung in Kalifornien. Keinerlei Effekte.
<i>Ichikawa et al. (2015):</i>	Längsschnittunfallratenanalyse zu Fahrunterricht, kognitivem Test, Fahrttest und Diskussionsrunde. Keinerlei Effekte.

Tabelle 1: Relevante Evaluationsstudien zu altersbezogenen Pflichtuntersuchungen (»Screenings«)

Medizinische Checks: Es gibt keine einzige Untersuchung, die eine signifikante Verbesserung der Unfallstatistik aufgrund medizinischer Screenings nachweisen kann. Zwar führen ernste medizinische Beeinträchtigungen manchmal zur vorübergehenden und auch zur dauerhaften Aufgabe des Autofahrens. Aber die Mehrheit der Senioren leidet unter Beschwerden bzw. unter Krankheiten, die nicht mit signifikant höheren Unfallrisiken verbunden sind. Häufig in diesem Zusammenhang erwähnte nicht auf Senioren beschränkte Probleme wie plötzlicher Herzinfarkt oder Schlaganfall lassen sich ohnehin kaum voraussagen. Bei den meisten älteren Fahrern führt das Wissen über ihre Mankos bekanntermaßen zu einem defensiven Fahrstil und zu einem erfolgreichen ausgleichenden Umgang damit (»Kompensation«).

Sehtests: Obwohl viele Untersuchungen in der Vergangenheit bis zuletzt keinerlei signifikante Zusammenhänge zwischen Sehleistungen und Verwicklung in Verkehrsunfälle gezeigt haben, stellen Sehtests nach wie vor eine der häufigsten Screeningmethoden dar. Oft sind diese Screenings sogar auf nur einen Parameter begrenzt, nämlich die statische visuelle Sehschärfe. In solchen Tests muss eine untersuchte Person Details eines stationären Objekts vor einem weißen Hintergrund bei optimalen Lichtbedingungen erkennen. Das ist die einzige Aufgabe, die sie zu bewältigen hat und zwar ohne Zeitdruck. Aber Anforderungen an die Wahrnehmung im Verkehr haben einen davon grundsätzlich verschiedenen Charakter: Es müssen oft mehrere Dinge gleichzeitig beachtet werden und dies häufig unter Zeitdruck; man muss regelmäßig wichtige Details aus einer Vielzahl von optischen Informationen herausfiltern; es reicht dann nicht, diese nur wahrzunehmen, sondern man muss auch ihre Verhaltensrelevanz begreifen. Dies alles bei nicht immer guten Lichtbedingungen und während man selbst sowie viele der wahrzunehmenden Elemente sich in Bewegung befinden. Verglichen mit Fahrbedingungen bei Tag werden zwar skotopische Seheinschränkungen (d.h. Einschränkungen bei Dunkelheit) nicht so leicht kompensiert und beeinträchtigen ältere Fahrer stärker. Aber die überwältigende Mehrheit der älteren Fahrer vermeidet Fahrten bei Dämmerung und Dunkelheit. Während keine einzige europäische oder australische Studie einen Zusammenhang zwischen Sehtestresultaten und Unfallverwicklung zeigen konnte, berichteten einige amerikanische Artikel von etwas positiveren Resultaten. Allerdings wiesen diese Studien gravierende methodologische Mängel auf (siehe die Kritik von⁵), und erscheinen auch hinsichtlich ihrer Auftraggeber als zweifelhaft im Sinne finanzieller Interessensverknüpfungen (siehe hierzu u.a. den Aufsatz von⁶).

Tests der kognitiven Leistungsfunktionen: Obwohl viele kognitive Funktionen (Wahrnehmung, Aufmerksamkeit, Gedächtnis, Denken und Entscheiden) beim Autofahren eine Rolle spielen, werden kognitive Tests bei der altersbezogenen Begutachtung nur wenig verwendet. Wenn, dann kommen lediglich grobe Screeningverfahren zum Einsatz, die sonst hauptsächlich in der Demenzdiagnostik vorgegeben werden. Nicht überraschend können in Evaluationsstudien für diese Verfahren keinerlei Zusammenhänge mit der Verkehrssicherheit nachgewiesen werden. Einige australische Arbeiten erbrachten sogar bessere Sicherheitsindizes für ältere Fahrer in Victoria, dem einzigen Bundesstaat ohne altersbezogene Checks, im Vergleich zu den anderen Staaten, die diese sog. »kognitiven« Verfahren verwenden. Eine dänische Untersuchung⁴⁾ zeigte negative Konsequenzen für ältere Verkehrsteilnehmer durch die Einbeziehung dieser Tests in die bis dahin praktizierte Beurteilungsprozedur: Die Verwicklung älterer Fahrer in Unfälle nahm nicht ab, aber die Senioren hatten deutlich mehr Unfälle als Fußgänger und Radfahrer. Auch viele Kognitionstests, die derzeit nicht in Screeningprozeduren zum Einsatz kommen, sind zuletzt untersucht worden⁷⁾. Kein einziger Test und keine Kombination solcher Tests waren in der Lage, Kandidaten bzgl. ihrer zu erwartenden Leistung in Fahrverhaltensuntersuchungen auf der Straße verlässlich zu klassifizieren.

Restriktionen: Mehrere Länder sehen eingeschränkte Formen der Fahrerlaubnis als Ergebnis von Screenings vor. Solche Restriktionen beziehen sich meist auf die Zeitspanne bis zum nächsten Screening, setzen Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strecken oder sie sehen regionale Einschränkungen vor. Die Ergebnisse von Studien über die Wirksamkeit solcher Restriktionen sind widersprüchlich. Mögliche Sicherheitseffekte sollten nicht überschätzt werden, weil es sich gezeigt hat, dass freiwillige Selbstbeschränkung älterer Fahrer (Kompensation) zu ähnlichen Ergebnissen führt, auch ohne gesetzliche Vorgaben. Aber natürlich mindert die Möglichkeit der Vergabe einer eingeschränkten Fahrerlaubnis den Entscheidungsdruck, der auf der Behörde lastet, und sie wird von den Betroffenen eher akzeptiert als der vollständige Verlust der Fahrerlaubnis.

Fahrttests (On-road tests): Der Fahrttest als Teil einer Screeningprozedur wird recht unterschiedlich verwendet, kommt jedoch meist nur dann zum Einsatz, wenn Zweifel an der Eignung bestehen, die dadurch ausgeräumt werden sollen. Im Rahmen mancher Screenings können sie mehrfach wiederholt werden. Bemerkenswert sind die Unterschiede bezüglich der Methodik der Fahrttests, die verlangten Leistungsminima und damit ihre mangelnde Vergleichbarkeit: Das Spektrum reicht von den kaum eingesetzten Psychologischen Fahrverhaltensbeobachtungen als wissenschaftlichem Verfahren über Fahrproben (die wie eine Fahrprüfung durchgeführt werden) bis zu einem nicht näher spezifizierten »Fahrttest«. Studien zur Beurteilung solcher Beobachtungen weisen in verschiedene Richtungen. Australische und US-Studien konnten keinerlei Sicherheitsgewinne durch den Einsatz solcher Verfahren nachweisen. 2006 hat Neuseeland solche Tests als diskriminierend (»ageist«) befunden und abgesetzt. Vorher musste man sich bei Erreichen des 80. Lebensjahres einem solchen Test unterziehen. Andererseits haben Keall & Frith (2004)⁸⁾ die Unfallraten von ~40.000 Fahrern überprüft und festgestellt, dass jene, die bei einer Fahrverhaltensbeobachtung sofort erfolgreich abschnitten, in

den darauf folgenden 2 Jahren um 33% weniger Unfälle hatten als jene, die ein zweites Mal antreten mussten. Diese Ergebnis ist (aufgrund der großen Stichprobe) statistisch signifikant ($p < 0,05$), aber die Unfälle waren auch hier seltene Ereignisse: Von den Senioren, die die Prüfung auf Anhieb bestanden verunglückten 0,8%, beim Rest waren es 1,2%; ein Sicherheitsgewinn läßt sich daraus nicht ableiten.

2.2 Schlußfolgerungen zu Pflichtuntersuchungen

Insgesamt liegen die Schlußfolgerungen hinsichtlich der Wirkung altersbezogener Pflichtuntersuchungen klar auf der Hand:

- Der enorme gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Aufwand dieser Untersuchungen steht in keinem Verhältnis zu den negativen Folgen für die Mobilität Älterer.
- Altersbezogene Überprüfungen verbessern weder die Sicherheit der Auto fahrenden Senioren noch die allgemeine Verkehrssicherheit. Vielmehr ergeben sich *negative Effekte* für die Senioren: Sie entwickeln Versagensängste vor der Überprüfung und geben verfrüht ihre Fahrerlaubnis zurück. Dadurch verlieren sie an autonomer Mobilität und damit Lebensqualität und/oder setzen sich den derzeit viel größeren Gefährdungen als Fußgänger oder Radfahrer aus.
- Eine auf das Alter bezogene Überprüfung wird also die *Verkehrssicherheit nicht verbessern*, unabhängig von der Art der eingesetzten Prüfmethode. Es existieren keine reliablen Indikatoren innerhalb der institutionalisierten Prozeduren der Überprüfung älterer Fahrer: Weder Sehtest, medizinische Untersuchung, »kognitive« Untersuchung noch Wissenstest oder formaler Prüf- und Erneuerungszyklus liefern eindeutige und trennscharfe Ergebnisse.
- Aus wissenschaftlicher Sicht waren diese Ergebnisse zu erwarten, denn das Unfallereignis ist ein sog. statistisch seltenes Ereignis und die meisten Fahrer (inkl. der Risikofahrer) haben niemals in ihrem Leben einen Unfall. Ein »individuelles Unfallrisiko« läßt sich ohnehin nicht schätzen. Zahllose Studien sind bisher daran gescheitert, signifikante statistische und logische Zusammenhänge zwischen Unfallraten und individuellen Merkmalen von Fahrern herzustellen.

Zum ebenfalls gleichen Schluß sind kürzlich verschiedene internationale Studien gelangt. Vlakveld & Davidse (2011)⁹⁾ haben im Auftrag der niederländischen Regierung eine Literaturrecherche zum Thema Evaluierung von Altersscreenings durchgeführt und plädieren für die Abschaffung der geltenden gesetzlichen Regelung (altersbezogene medizinische Untersuchung ab 70 Jahren). Analoges gilt für verschiedene Projekte, die im Auftrag der EU-Kommission vorgelegt wurden^{10, 11)}.

3. Die Vorhersage individuellen Unfallrisikos: Theoretische Überlegungen und ein Rechenbeispiel

In einer konzeptuellen Analyse hat Hakamies-Blomqvist (2006)¹²⁾ sehr anschaulich gezeigt, warum es unmöglich ist, die zukünftige Unfallhäufigkeit eines Fahrers vorherzusagen. Im besten Falle ließe sich also ein älterer Fahrer als Bestandteil einer Risikogruppe identifizieren, die in ihrer Gesamtheit ein höheres Unfallrisiko hätte.

Dabei muß man sich aber vor Augen führen, dass selbst das Risiko von Fahrern mit ernsthaften Erkrankungen lediglich 2 Mal höher als das durchschnittliche Unfallrisiko ist, was auch bedeutet: die große Mehrheit dieser Risikogruppe wird auch in Zukunft in keinen Unfall verwickelt werden.

Zur Veranschaulichung der Chancen und Nebenwirkungen eines altersbezogenen Screenings soll im Folgenden eine Beispielrechnung mit realistischen Zahlen vorgelegt werden. Eine Untersuchung aus den Niederlanden bietet die relativ seltene Möglichkeit, die Unfallhäufigkeiten pro gefahrener Streckeneinheit nach Altersklassen zu verwenden¹³). Wir greifen die Gruppe der 75–79-jährigen Fahrer heraus und können schätzen, dass in dieser Altersklasse etwa 200 schwere Unfälle auf 1 Milliarde Fahrkilometer geschehen; also im Schnitt ein Unfall auf 5 Millionen Kilometer kommt. Umgerechnet auf 100 Senioren heißt das: jeder der 100 Senioren fährt noch 50.000 km. Dies bedeutet also: Der Erwartungswert für die Anzahl der Unfälle der Gesamtgruppe der 100 Senioren auf den folgenden 50.000 km ist *ein* Unfall oder anders ausgedrückt: Bei der genannten Exposition wird *einer* dieser Fahrer einen Unfall mit Verletzungsfolge erleiden (diesen aber nicht unbedingt selbst verursacht haben!).

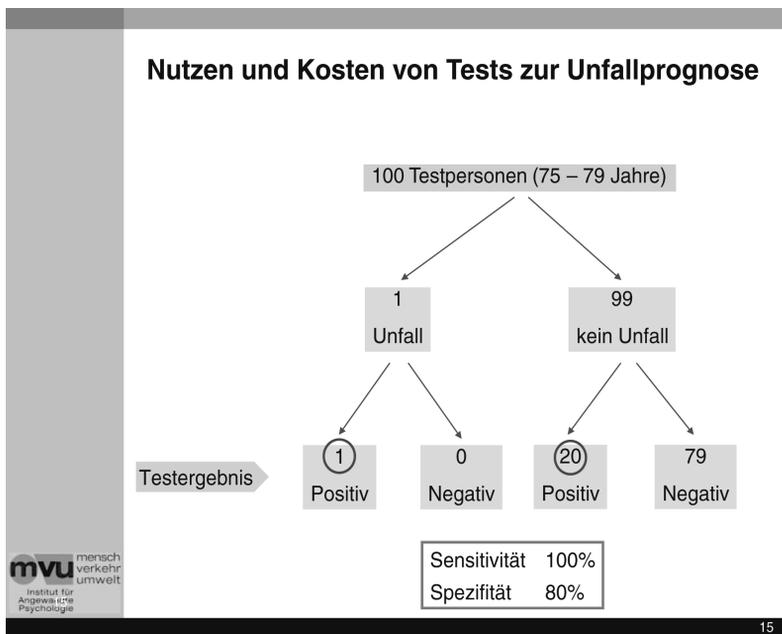


Abb. 1: Nutzen und Kosten von Tests zur Unfallprognose (aus Fastenmeier & Gstalter, 2015).

Abbildung 1 zeigt, was mit den ausgewählten 100 Senioren geschieht, wenn wir versuchen, ihre zukünftige Unfallbeteiligung vorauszusagen. Wir gehen dabei idealtypisch von einem Screeningverfahren aus, das *jeden*, der tatsächlich später einen Unfall erleiden wird, zu erkennen vermag. Ein solcher Test hätte eine Sensitivität von 100% (ein unrealistisch hoher Wert). Dieser eine positive Befund (positiv im Sinne der Diagnostik, d.h. das gesuchte Merkmal liegt vor) ist in der untersten Zeile der Abbildung 1 eingekreist. Da nur ein Unfall geschehen würde und wir den richtigen Kandidaten ausgelesen haben, wird dieser Unfall somit tatsächlich verhindert. Was geschieht nun mit den restlichen 99 Senioren, die auch das Screeningverfahren absolvieren? Gestehten wir dem Testverfahren eine Spezifität von 80% zu (ebenfalls ein unrealistisch hoher Wert), dann heißt dies: er wird 80% der Probanden richtig (in diesem Fall negativ) klassifizieren. Das bedeutet aber umgekehrt auch: 20% werden fehlklassifiziert, also als künftige Unfallbeteiligte eingestuft, ohne dass sie in den nächsten 50.000 Kilometern eine Kollision hätten. Gerundet träfe es also ungerechtfertigter Weise 20 Senioren (80% von 99), die dasselbe Testergebnis wie der eine korrekt positiv eingestufte Senior erzielten. Die Verhinderung *eines* Unfalls schließt hier also 20 andere Senioren vom Autofahren aus. Setzt man die in diesem Rechenbeispiel verwendeten Zahlen in die Formel von Bayes ein, mit der man bedingte Wahrscheinlichkeiten berechnen kann, so ergibt sich: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein positiv getesteter Proband tatsächlich später einen Unfall erleiden würde, beträgt in unserem Beispiel lediglich p (Unfall/positive Testung) = 4,5%. Bei realistischen Werten für die Sensitivität und Spezifität der Tests würden sich aber realiter noch erheblich schlechtere Ergebnisse mit einer nicht zu vertretenden Quote von Fehlurteilen sowie einer noch unwahrscheinlicheren Unfallbeteiligung (realistisches $p < 2\%$!) ergeben.

Dabei muss man sich stets vor Augen führen, dass die Konsequenzen für den falsch positiv eingestuften Fahrer nicht nur in der direkten Folge einer Einschränkung der Mobilität bestehen, sondern als indirekte Wirkung auch zu depressiven Symptomen, verringerter Lebenszufriedenheit, einem deutlichen Absinken des physischen und sozialen Wohlbefindens bis hin zu früherem Eintritt in die Pflegebedürftigkeit führen, wie eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen in aller Welt gezeigt hat¹¹⁾.

Abschließend wollen wir noch einen Blick darauf werfen, welche Sensitivitäten und Spezifitäten realiter erzielt werden. Tabelle 2 zeigt die Prognosequalität medizinischer, psychologischer und biographischer Daten für Ergebnisse bzw. Leistungen älterer Fahrer in Fahrverhaltensbeobachtungen. Die beste Annäherung dürfte dabei die Studie von Hoggarth et al. (2013) darstellen, da sie die einzige kreuzvalidierte (also an mehr als einer Stichprobe validierte) Studie ist. Setzt man die entsprechenden Werte für Sensitivität und Spezifität in die Matrix aus Abbildung 1 ein, läßt sich unschwer erkennen, mit welchen Kosten die Unfallprognose verbunden ist, da hier wesentlich schlechtere Werte als bei der Vorhersage der Fahrkompetenz in einer Fahrverhaltensbeobachtung erzielt werden.

Autoren	Jahr	Sensitivität [%]	Spezifität [%]
Burgard & Kiss	2008	82	75
Wood et al.	2008	91	70
Hoggarth et al.*	2013	63	57
Fastenmeier et al.	2014	75	43
Poschadel et al.	2013	80	55
		85	50
Wood et al.	2013	80	73

Tabelle 2: Prognosequalität medizinischer, psychologischer und biographischer Daten für Ergebnisse bzw. Leistungen älterer Fahrer in Fahrverhaltensbeobachtungen

Legende: * = kreuzvalidiert

Die Schlussfolgerung kann also nur lauten: Selbst bei einem Screening mit unrealistisch guten Testeigenschaften würde man nur in *seltenen Ausnahmefällen richtig prognostizieren*. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass keine Auswahlprozedur vorliegt oder auch nur denkbar ist, die die Selektion von älteren Fahrern mit der Verhinderung von zukünftigen Unfällen begründen kann. Ein Versprechen der Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit durch Auffinden und Ausscheiden unsicherer älterer Fahrer mittels altersbezogener Überprüfungen der Fahrkompetenz kann also nicht gehalten werden.

4. »Fahrtests« als Goldstandard für die Beurteilung von Fahrkompetenz und Fahreignung?

Die Psychologische Fahrverhaltensbeobachtung wird bei unklaren Ergebnissen in eignungsdiagnostischen Fragestellungen als ultima ratio herangezogen. Ein ähnliches Vorgehen wäre prinzipiell auch bei Überprüfungen älterer Fahrer denkbar. Inwieweit ein Fahrer die in den Verkehrssituationen liegenden und sich durch die Interaktion mit dem Fahrzeug ergebenden Anforderungen tatsächlich erfüllt und bewältigt, läßt sich über eine *Beobachtung* des Fahrverhaltens in einer Psychologischen Fahrverhaltensbeobachtung bestimmen. Fahrverhaltensmerkmale werden dabei entweder weitgehend situationsunabhängig skaliert oder es werden streckenbezogene, situative Fahraufgaben definiert, die gelöst oder nicht gelöst werden können. Die Psychologische Fahrverhaltensbeobachtung (FVB) als wissenschaftliches Verfahren ist inhaltlich und methodisch klar abzugrenzen – was häufig nicht geschieht – von der »Fahrprobe« (§11 Abs. 4 FeV), in der z.B. festgestellt werden soll, ob ein Kandidat mit einem speziell auf seine Behinderung umgerüsteten Fahrzeug zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist. Zur weiteren Begriffsverwirrung trägt die Rede von »Fahrtests« bzw. »on-road-tests« bei, so dass ein gewisser Wildwuchs an Methoden zu konstatieren ist. Der Vielzahl von »Fahrproben« oder »Fahrtests« stehen leider nur wenige standardisierte Verfahren gegenüber, deren Qualität an üblichen

Gütekriterien geprüft wurde. Statt auf bewährte Methoden zurückzugreifen, werden oft schnell eigene Prozeduren ohne ausreichende wissenschaftliche Fundierung geschaffen und verwendet, wie eine Untersuchung zum nordamerikanischen Raum zeigen konnte¹⁴). Obwohl es dort etwa ein halbes Dutzend standardisierter Verfahren gibt, gestatteten sich die Untersucher zur Eignungsfeststellung bei Krankheiten großen individuellen Spielraum: Nur 78% aller Prüfer benutzten eine standardisierte Strecke, lediglich 24% hatten ein standardisiertes Beobachtungsverfahren und gerade 10% hatten definierte Grenzwerte zur Ableitung ihrer Entscheidung.

Die Psychologische Fahrverhaltensbeobachtung bietet sich dabei als eigenständige eignungsdiagnostische Vorgehensweise an – als valider Indikator für das Leistungsvermögen eines (älteren) Probanden, auch im Hinblick auf europäische Regelungen. Gerade die Leistungen älterer Fahrer sind bei herkömmlichen Testverfahren scheinbar erschreckend schlecht, sie schneiden aber in Fahrverhaltensbeobachtungen erheblich besser ab als nach Testergebnissen zu erwarten gewesen wäre – sie nützen also ihr Kompensationspotential. Insbesondere gegenüber dem Unfallkriterium weisen *wissenschaftlich begründete Psychologische Fahrverhaltensbeobachtungen* zudem eine wesentlich bessere testtheoretische Güte auf.

5. Schlußfolgerungen

Ältere Fahrer als Hochrisikogruppe?

Ältere Fahrer sind mehrheitlich in der Lage, die altersbedingten sensorischen, kognitiven und motorischen Defizite zu kompensieren. Das fahrleistungsbezogene Unfallrisiko älterer Fahrer steigt ab dem 75. Lebensjahr leicht und in höherem Alter stärker an. Dieses Datum wird gerne als Begründung dafür herangezogen, dass deshalb ab dem 75. Lebensjahr Überprüfungen o.ä. notwendig seien. Dabei wird völlig außer Acht gelassen, dass das über Unfallraten ermittelte Unfallrisiko das tatsächliche Unfallrisiko ganz erheblich überschätzt. Dafür sind vor allem drei systematische Fehler verantwortlich^{15, 16}):

- *Verletzlichkeitsfehler (Frailty-bias)*: Das Risiko, bei einem Verkehrsunfall zu sterben, wird für Ältere als um das 2–5-fache erhöht eingeschätzt. Da die amtlichen Unfallstatistiken auf polizeilich gemeldeten Unfällen beruhen und deren Wahrscheinlichkeit, registriert zu werden, systematisch mit der Höhe der Unfallfolgen variiert, muss man annehmen, dass ein wesentlich höherer Anteil leichterer Unfälle mit Seniorenbeteiligung in die Statistiken eingeht, die bei solchen Unfällen eher verletzt werden als jüngere. Und ebenfalls wegen ihrer Verletzlichkeit sterben Senioren oft bei Unfällen unter solchen Umständen, die jüngere überleben würden.
- *Wenigfahrerfehler (Low-mileage bias)*: Fahrer mit geringer Kilometerleistung haben als Gruppe eine höhere Unfallrate – unabhängig vom Alter. Im Vergleich zu jüngeren Gruppen gibt es aber gerade bei den Senioren viele Wenigfahrer.
- *Kontextfehler (Context bias)*: Gerade die bei den Senioren überproportional vorkommenden Wenigfahrer haben eine qualitativ andere Exposition. Während

Vielfahrer auf längeren Strecken zu großen Teilen auf sicheren Autobahnen unterwegs sind, verbringen die Wenigfahrer vergleichsweise mehr Zeit in den schwierigeren Innerortssituationen, wo aufgrund der Komplexität erhöhtes Unfallrisiko besteht.

Zieht man diese Effekte in Betracht, dann ist festzustellen: Die Unfallverwicklung der Gruppe der älteren Fahrer ist nicht höher als der Durchschnitt. Sie sind auch nicht häufiger als der Durchschnitt der Autofahrer *Verursacher* von Unfällen mit Verunglückten – wie immer wieder behauptet wird, in dem ein hoher *Anteil* Hauptbeschuldigung fälschlicherweise mit einer hohen *Anzahl* verursachter Unfälle gleichgesetzt wird; vollkommen gleichgültig gegenüber der geringen Unfallbasisrate älterer Fahrer. Sie sind eher als im Verkehrsgeschehen *gefährdete Verkehrsteilnehmer* einzuschätzen, denn das mit dem Alter der Senioren zunehmende Verletzungsrisiko führt bei der Rate der *Getöteten* je Kilometer zu einen sehr deutlichen Anstieg. Was auch häufig übersehen wird: Ihr Risiko als Fußgänger oder Radfahrer bei einem Unfall getötet zu werden, liegt beträchtlich höher als das anderer Altersgruppen. Nicht zuletzt: es gibt relevante andere Sicherheitsprobleme älterer Menschen im Verkehr, z.B. Unfälle von Senioren in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Spricht die demographische Entwicklung für andersartige Überlegungen?

Es ist unzweifelhaft so: Absolut und relativ werden in mittlerer Zukunft mehr Fahrkilometer von älteren Personen zurückgelegt werden. Aus dieser Perspektive wird oft ein Handlungsbedarf hinsichtlich gesetzlicher Regelungen gesehen. Dies fußt erneut auf der falschen Überzeugung, dass die Senioren als Autofahrer weniger sicher im Verkehr unterwegs wären als andere Altersgruppen. Tatsächlich scheint es sogar umgekehrt zu sein: Wie jüngste Erfahrungen aus verschiedenen Ländern (UK, USA, Schweden) zeigen, sinkt seit einigen Jahren die Unfallverwicklung älterer Fahrer¹). Zudem ergibt sich – wie auch in Deutschland feststellbar ist^{17,18)} – eine Schere zwischen sinkender Unfallzahl der Senioren einerseits und dem steigendem Anteil fahrender Senioren andererseits, also eine sogar positiv zu bewertende Entwicklung.

Altersbezogene Pflichtuntersuchungen sind unnötig und funktionieren nicht

Das Lebensalter eines Autofahrers allein rechtfertigt keine Zweifel an dessen Fahrkompetenz. Eine auf dieses Datum bezogene Überprüfung wird die Verkehrssicherheit nicht verbessern, unabhängig von der Art der eingesetzten Prüfmethode. Es existieren *keine reliablen Indikatoren* innerhalb der institutionalisierten Prozeduren zur Pflichtüberprüfung älterer Fahrer. Dies ist das einhellige Ergebnis *aller Experten*, die die *weltweiten* Erfahrungen aus den Evaluationsstudien gesammelt und ausgewertet haben.

Altersbezogene Pflichtuntersuchungen haben unerwünschte Nebeneffekte

Altersbezogene Screenings verbessern weder die Sicherheit der autofahrenden Senioren noch die allgemeine Verkehrssicherheit. Vielmehr ergeben sich *negative Effekte*

für die Senioren: Versagensängste, verfrühte Aufgabe der Fahrerlaubnis, Verlust an lebenswichtiger Mobilität und Lebensqualität, höheres Unfallrisiko als Radfahrer und Fußgänger.

Unfallhäufigkeiten lassen sich nicht vorhersagen.

Die Anzahl der Unfälle, die ein Fahrer im Laufe seiner Fahrbiographie zukünftig haben wird, ist statistisch gesehen der Erwartungswert einer Zufallsvariable, der sich mit keiner Methode zuverlässig schätzen läßt. Es existieren keine in diesem Sinne validen Merkmale und Methoden für eine brauchbare Vorhersage; stattdessen wird eine große Zahl »falsch Positiver« Urteile erzeugt.

Qualifizieren statt Aussondern

Individuelle Beratungs- und Trainingsangebote, die sich mit individuellen Defiziten befassen und dadurch zum Erhalt oder zur Verbesserung der Mobilität beitragen, erscheinen wesentlich angebrachter. Solche Konzepte liegen seit vielen Jahren vor und haben nachweislich positive und andauernde Effekte – was fehlt, ist die Umsetzung.

Katalog anlassbezogener Untersuchungen als vordringliche Aufgabe

Für Auffälligkeiten im Straßenverkehr, die Bedenken hinsichtlich der Eignung begründen, existiert in der Fahreignungsbegutachtung ein grundsätzlich bewährtes Instrumentarium. Selektion macht also nur Sinn für Personen, für die sicher ein hohes Risiko angenommen werden kann. Prüfungen sollten daher nicht allgemein verpflichtend, sondern *anlassbezogen* stattfinden. Da meist kognitive Beeinträchtigungen bei auffälligen älteren Fahrern vorliegen und um den Aufwand zu verringern, bietet sich hier eine isolierte psychophysische Leistungsüberprüfung an (Interview, psychologische Leistungstestung, Psychologische Fahrverhaltensbeobachtung). Dazu ist ein – bis dato fehlender – Katalog zu erstellen, welche Anlässe (gesundheitsbezogen vs. kognitive Beeinträchtigungen oder im Sinne verkehrsbezogener Ereignisse [z.B. Geisterfahrt]) die relevanten sind ab wann eine Eignung nicht mehr gegeben ist. Auch gibt es für die Psychologische Fahrverhaltensbeobachtung (inkl. psychophysischer Leistungstestung sowie Exploration) als *eigenständigem* Verfahren bisher keine Rechtsgrundlage. Man sollte sich also in Zukunft sehr viel mehr um diese Themen kümmern, denn das Problem liegt in der Entdeckung der (potentiell) auffälligen Fahrer – und nicht in der Gesamtgruppe der älteren Fahrer!

Für eine weitere, ausführliche Diskussion sowie weitergehende Forderungen über tatsächlich relevante Themen im Kontext älterer Verkehrsteilnehmer, sei im übrigen auf die ausführliche Stellungnahme des Vorstands der Deutschen Gesellschaft für Verkehrspsychologie verwiesen ¹⁹⁾.

Literatur

¹⁾ Mitchell, C. (2013). The licensing and safety of older drivers in Britain. *Accident Analysis and Prevention*, 50, 732–741.

- ²⁾ Fastenmeier, W. & Gstalter, H. (2015). Fahreignung älterer Kraftfahrer im internationalen Vergleich. Literaturrecherche, Analyse und Bewertung. Forschungsbericht 25. Berlin: Unfallforschung der Versicherer UDV.
- ³⁾ Hakamies-Blomqvist, L., Johansson, K. & Lundberg, C. (1996). Medical Screening of older drivers as a traffic safety measure – a comparative Finnish-Swedish evaluation study. *Journal of the American Geriatrics Society*, 44, 650–653.
- ⁴⁾ Siren, A. & Meng, A. (2012). Cognitive screening of older drivers does not produce safety effects. *Accident Analysis and Prevention*, 45, 634–638.
- ⁵⁾ Grabowski, D.C., Campbell, C.M. & Morrissey, M.A. (2004). Elderly license laws and motor vehicle fatalities. *Journal of the American Medical Association*, 291, 2840–2846.
- ⁶⁾ O’Neill, D. (2012). More mad and more wise. *Accident Analysis and Prevention*, 49, 263–265.
- ⁷⁾ Bowers, A.R., Anastasio, R.J., Sheldon, S.S., O’Connor, M.E., Hollis, A.M., Howe, P.D. & Horowitz, T.S. (2013). Can we improve clinical prediction of at-risk older drivers? *Accident Analysis and Prediction*, 59, 537–547.
- ⁸⁾ Keall, D. & Frith, W. (2004). Association between older driver characteristics, on-road driving test performance, and crash liability. *Traffic Injury Prevention* 5(2), 112–116.
- ⁹⁾ Vlaskfeld, W.P. & Davidse, R.J. (2011). Effect van verhoging van de keuringsleeftijd op de Verkeersveiligheid. SWOV- Rapport R-2011–6.
- ¹⁰⁾ Alonso, M. et al. (2013). Older people and driving needs. EU-Projekt GOAL: Growing older, staying mobile: Transport needs for an ageing society, Deliverable GOAL D3.1.
- ¹¹⁾ Siren, A. et al. (2013). Driver Licensing Legislation, CONSOL, WP 5.1. Report.
- ¹²⁾ Hakamies-Blomqvist, L. (2006). Are there safe and unsafe drivers? *Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour*, 5, 347–351.
- ¹³⁾ SWOV (2010). SWOV Fact Sheet. The elderly in traffic. www.swov.nl/rapport/factsheets/uk/F5_Elderly.pdf
- ¹⁴⁾ Korner-Bitensky, N., Kua, A., von Zweck, C. & Van Benthem, K. (2009). Older driver retraining: An updated systematic review of evidence of effectiveness. *Journal of Safety Research*, 40, 104–111.
- ¹⁵⁾ Hakamies-Blomqvist, L. (1998). Older drivers’ accident risk: conceptual and methodological issues. *Accident Analysis and Prevention*, 30, 293–297.
- ¹⁶⁾ Langford, J., Methorst R. & Hakamies-Blomqvist L. (2006) Older drivers do not have a high crash risk—a replication of low mileage bias. *Accident Analysis & Prevention*, 38, 574–578.

- ¹⁷⁾ Statistisches Bundesamt (2013). Verkehrsunfälle. Unfälle von Senioren im Straßenverkehr 2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- ¹⁸⁾ Rompe, K. (2014). Sichere Mobilität für Senioren. Rösrath, 22.5.2014. Persönliche Mitteilung.
- ¹⁹⁾ Fastenmeier, W., Gstalter, H., Rompe, K. & Risser, R. (2015). Selektion oder Befähigung: Wie kann die Mobilität älterer Fahrer aufrechterhalten werden? Stellungnahme namens des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für Verkehrspsychologie e.V. (DGVP). Zeitschrift für Verkehrssicherheit, 61, 33–42.

Relevante Evaluationsstudien

- Camp, B.J.* (2013). The overall program effects of California's 3-Tier Assessment System pilot on crashes and mobility among senior drivers. *Journal of Safety Research*, 47, 1–8.
- Grabowski, D.C., Campbell, C.M. & Morrissey, M.A.* (2004). Elderly license laws and motor vehicle fatalities. *Journal of the American Medical Association*, 291, 2840–2846.
- Hakamies-Blomqvist, L., Johansson, K. & Lundberg, C.* (1996). Medical Screening of older drivers as a traffic safety measure – a comparative Finnish-Swedish evaluation study. *Journal of the American Geriatrics Society*, 44, 650–653.
- Ichikawa, M., Nakahara, S. & Inada, H.* (2015). Impact of mandating a driving lesson for older drivers at license renewal in Japan. *Accident Analysis and Prevention*, 75, 55–60.
- Keall, D. & Frith, W.* (2004). Association between older driver characteristics, on-road driving test performance, and crash liability. *Traffic Injury Prevention* 5(2), 112–116.
- Langford, J., Fitzharris, M., Newstead, S., Koppel, S.* (2004). Some consequences of different older driver licensing procedures in Australia. *Accident Analysis and Prevention*, 36, 993–1001.
- Langford, J.* (2008). Usefulness of off-road screening tests to licensing authorities when assessing older drivers fitness to drive. *Traffic Injury Prevention*, 9, 328–335.
- Mitchell, C.* (2008). The licensing of older drivers in Europe – a case study. *Traffic Injury Prevention*, 9, 360–366.
- Rock, S.M.* (1998). Impact from changes in Illinois drivers license renewal requirements for older drivers. *Accident Analysis and Prevention*, 30, 69–74.
- Ross, L.A., Browning, C., Luszcz, M.A., Mitchell, P. & Anstey, K.J.* (2011). Age-based testing for driver's licence renewal: potential implications for older Australians. *Journal of the American Geriatrics Society*, 59, 281–285.
- Siren, A. & Meng, A.* (2012). Cognitive screening of older drivers does not produce safety effects. *Accident Analysis and Prevention*, 45, 634–638.

Studien zur Prognosequalität verschiedener Überprüfungsverfahren

Burgard, E. & Kiss, M. (2008). Messung fahrrelevanter Kompetenzen im Alter – die Aussagekraft testpsychologischer Untersuchungen für das Autofahren. In B. Schlag (Hrsg.), *Leistungsfähigkeit und Mobilität im Alter* (S. 301–322). Schriftenreihe Mobilität und Alter der Eugen-Otto Butz- Stiftung, Band 03. Köln: TÜV-Media Verlag.

Fastenmeier, W., Gstalter, H., Breitenladner, Ch., Hell, W., Helmreich, C. & Binnewies, I. (2014). Das Zusammenwirken psychologischer und medizinischer Einflussfaktoren auf das Unfallrisiko und Mobilitätsverhalten älterer Fahrer. Unveröffentlichter Schlußbericht zu FE 82.348 der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt).

Hoggarth, P.A., Innes, C., Dabrymple-Alford, J.C. & Jones, R.D. (2013). Predicting on-road assessment pass and fail outcomes in older drivers with cognitive impairment using a battery of computerized sensory-motor and cognitive tests. *Journal of the American Geriatrics Society*, 61, 2192–2198.

Poschadel, S., Falkenstein, M., Rinkenauer, G., Mendzberitskiy, G., Fimm, B., Worringer, B., Engin, T., Kleinemas, U. & Rudinger, G. (2012). Verkehrssicherheitsrelevante Leistungspotenziale, Defizite und Kompensationsmöglichkeiten älterer Autofahrer. *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Reihe Mensch und Sicherheit, M 231*. Bremerhaven: NW-Verlag.

Wood, J.M., Anstey, K.J., Lacherez, P.F. & Lord, S. (2008). A multidomain approach for predicting older driver safety under in traffic road conditions. *Journal of the American Geriatrics Society*, 56, 986–993.

Wood, J.M., Horswill, M., Lacherez, P. & Anstey, K. (2013). Evaluation of screening tests for predicting older driver performance and safety assessed by an on road-test. *Accident Analysis and Prevention*, 50, 1161–1168.

Zusammenfassung

Obwohl ältere Fahrer den Verkehr mit einem allgemeinen, altersbedingten Abbau körperlicher und psychischer Leistungsfähigkeit bewältigen müssen, sind Senioren tatsächlich nicht häufiger als der Durchschnitt der Autofahrer an Unfällen beteiligt – im Gegensatz zur stark erhöhten Unfallbeteiligung junger, unerfahrener Fahrer. Eine Aussage, die auch allgemein für alle westlichen Industrienationen gilt. Dennoch haben politische Entscheidungen in einer Reihe von Ländern zur Einführung sog. altersbezogener Pflichtuntersuchungen zur Geeignetheit älterer Fahrer geführt. Mittlerweile liegt eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten vor, die sich mit Evaluationen dieser Pflichtuntersuchungen hinsichtlich ihres Kosten-Nutzen-Gehalts sowie ihrer Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit beschäftigt haben. Die in wissenschaftlichen Fachzeitschriften zugänglichen Evaluationsstudien werden anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs hinsichtlich ihrer Güte und Aussagekraft bewertet und kritisch diskutiert. Im Anschluss erfolgt eine kritische Würdigung der beschriebenen Methoden der Pflichtuntersuchungen – also von der körperlichen Untersuchung über Sehtests und kognitives Screening bis hin zu Fahrtests – hinsichtlich

ihres Anspruchs, zukünftiges Fahrverhalten oder sogar Unfallrisiko älterer Fahrer vorhersagen zu können. Es ergibt sich weltweit ein klares und eindeutiges Ergebnis: Eine auf das Alter bezogene Überprüfung wird die Verkehrssicherheit nicht verbessern, unabhängig von der Art der eingesetzten Prüfmethode. Es existieren keine reliablen Indikatoren innerhalb der institutionalisierten Prozeduren zur Überprüfung älterer Fahrer. Es überwiegen sogar negative Effekte hinsichtlich Sicherheit, Mobilität und Lebensqualität älterer Verkehrsteilnehmer. Vielversprechender erscheinen dagegen niederschwellige individuelle Beratungs- und Trainingsangebote. Vordringlich erscheint jedoch die Verbesserung anlassbezogener Untersuchungen durch die Verankerung psychophysischer Leistungsmessung als eigenständigem Verfahren.

Schlüsselbegriffe: Verkehrssicherheit; Altersbezogene Pflichtuntersuchungen; Evaluationsstudien; Unfallrisiko; anlassbezogene Überprüfungen.

Abstract

Despite the physical and mental deficiencies of older drivers their accident involvement is not higher than average. Nevertheless, several countries have introduced age-based population screenings. Meanwhile various results from evaluation studies dealing with cost-benefit analyses of these screenings have been published. First the legislative background in western countries is summarized. Then an assessment of both the quality and results of the available evaluation studies is presented. Moreover the wide span of test procedures that can be found – from questionnaires to medical checks and visual tests and finally psychological testing and driver tests in real traffic – is critically discussed with respect to their potential for predicting future driving performance or even the accident risk of older drivers. On the whole it is concluded that the enormous societal and economic effort of the screenings in no way outweighs any adverse effects on overall road traffic safety and the undue limiting of older peoples' mobility. Future potentials to enhance traffic safety for elderly drivers lie in technical and constructional measures concerning the vehicle and traffic environment. The most promising approach, however, seems to be additional training for selected elderly drivers and the improvement of the existing procedures to test the able driver.

Keywords: age-based screenings; evaluation studies; future driving performance; accident risk.

Fahreignungsüberprüfung älterer Verkehrsteilnehmer im Verwaltungsverfahren

Thomas Hofstätter
Regierungsrat, Regierung von Oberbayern, München

Vorzustellen sind zunächst die
insbesondere im Alter fahreignungsrelevanten Erkrankungen

Erkrankung	Verbreitung	mögliche Folgen
Schlechtes Sehen 7 % aller Unfälle sind auf schlechtes Sehen zurückzuführen.	Grauer Star: Etwa 60 % der Bevölkerung zwischen dem 52. und 64. Lebensjahr. Nahezu 100 % bis zum 75. Lebensjahr. Makuladegeneration: 26 % der Bevölkerung über 50 Jahren.	Kontrastarme Wahrnehmung, Blendempfindlichkeit Beeinträchtigung der Sehschärfe bis zur Erblindung
Hörschäden	Hörminderung von min. 25 dB bei über 60 % zwischen dem 70. und 80. Lebensjahr.	Höhere Unfallgefahr z.B. durch verlängerte Reaktionszeit
Herz- und Gefäßerkrankungen 23 % erhöhtes Risiko eines Verkehrsunfalls	Weltweit häufigste Todesursache. Bluthochdruck: Jeder 2. über 50 Jahren. Herzrhythmusstörungen	Gesteigertes Infarktisiko Bewusstseinsstörungen
Diabetes um 50 % erhöhtes Unfallrisiko	Diabetes mellitus: ca. 6 Mio erkrankte Erwachsene in Deutschland; Alter 50-59 J.: jeder 11. Alter 60-69 J.: jeder 7. Alter 70-79 J.: jeder 5.	Sehstörungen, Bewusstlosigkeit
Zerebrale Durchblutungsstörungen	Schlaganfall: 380 Fälle pro 100.000 Erwachsene zwischen 35 und 85 Jahren.	Akuter Kontrollverlust
Demenz um 100 % erhöhtes Unfallrisiko	Wichtigste verkehrsrelevante Krankheit im Alter, ca. 1,2 Mio. manifest Erkrankte in Deutschland (2010, BM Gesundheit).	Desorientierung, Verlust kognitiver Fähigkeiten
Psychische Erkrankungen	Depression: 12 % aller Männer und 26 % aller Frauen erkranken im Laufe ihres Lebens an depressiver Störung.	Einschränkungen des Gedächtnisses, Aufmerksamkeit, Psychomotorik
Parkinson-Syndrom	Etwa 1-1,5 % aller Deutschen über 60 Jahre.	Bewegungsstörungen
Bewegungsbehinderungen	Arthrose bei über 60-Jährigen: Hüfte 26 %, Knie 55 %.	Versteifung

Nicht selten entsteht hieraus ein

Allgemeiner Interessenskonflikt

Der Verkehrsteilnehmer bzw. Fahrerlaubnisbewerber wird vor allem daran interessiert sein, die Fahrerlaubnis behalten zu dürfen, da diese insbesondere im ländlichen Raum häufig von existenzieller Bedeutung ist. Gerade bei älteren Verkehrsteilnehmern ist die eigene selbständige Mobilität oft das einzige Mittel, um soziale Bindungen aufrecht erhalten zu können. Die Fahrerlaubnisbehörde muss als Vertreter der Allgemeinheit die Interessen der Verkehrssicherheit berücksichtigen und hat die Aufgabe, nicht geeignete Verkehrsteilnehmer oder Fahrerlaubnisbewerber zu erkennen und von der Verkehrsteilnahme solange fernzuhalten, bis die Eignung wiedergegeben ist oder – im Extremfall – dauerhaft fernzuhalten.

Rechtliche Regelungen der 3. EU-Führerscheinrichtlinie

Die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 (3. EU-FS-Richtlinie) bestimmt lediglich in Artikel 7 Nr. 1 Buchst. a, dass ein Führerschein nur an Bewerber ausgestellt werden darf, welche die gesundheitlichen Anforderungen nach Maßgabe des Anhangs III erfüllen.

Anhang III unterteilt die verschiedenen Fahrerlaubnisklassen in zwei Gruppen, an die unterschiedlich hohe Anforderungen hinsichtlich der gesundheitlichen Eignung gestellt werden:

Gruppe 1:

Führer von Fahrzeugen der Klassen A, A1, A2, AM, B, B1 und BE,

Gruppe 2:

Führer von Fahrzeugen der Klassen C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 und D1E.

Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften können Bestimmungen enthalten, wonach auf Führer von Fahrzeugen der Klasse B, die ihre Fahrerlaubnis für berufliche Zwecke verwenden (Taxis, Krankenwagen usw.), die in diesem Anhang enthaltenen Bestimmungen für Fahrzeugführer der Gruppe 2 angewandt werden.

Die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 (3. EU-FS-Richtlinie) bestimmt im Anhang III lediglich die Mindestanforderungen an die gesundheitliche Eignung der Fahrerlaubnisbewerber und legt zudem fest:

Gruppe 1:

Bewerber müssen ärztlich untersucht werden, wenn es sich im Verlauf des vorgeschriebenen Verfahrens oder der Prüfungen zur Erteilung einer Fahrerlaubnis zeigt, dass bei ihnen ein oder mehrere der in diesem Anhang aufgeführten gesundheitlichen Mängel vorliegen.

Gruppe 2:

Vor der erstmaligen Erteilung einer Fahrerlaubnis müssen die Bewerber ärztlich untersucht werden; in der Folgezeit müssen sich die Inhaber einer Fahrerlaubnis entsprechend den innerstaatlichen Vorschriften in dem Mitgliedstaat des ordentlichen Wohnsitzes bei jeder Erneuerung ihrer Fahrerlaubnis ärztlich untersuchen lassen.

Bei der Erteilung oder bei jeder Erneuerung einer Fahrerlaubnis können die Mitgliedstaaten strengere als die in diesem Anhang genannten Auflagen vorschreiben.

Die Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 (3. EU-FS-Richtlinie) listet im Anhang III hierzu fahreignungs-relevante Erkrankungen auf:

Seh- und Hörvermögen, Bewegungsbehinderungen, Herz- und Gefäßkrankheiten, Zuckerkrankheit, Krankheiten des Nervensystems, geistige Störungen, Nierenerkrankungen (sowie Alkohol-, Drogen- und Arzneimittelmisbrauch bzw. – Abhängigkeit)

Nr. 18 des Anhang III äußert sich außerdem hinsichtlich weiterer, nicht explizit genannter, fahreignungsrelevanter Erkrankungen:

»Im Allgemeinen darf Bewerbern oder Fahrzeugführern, die an einer unter den vorstehenden Nummern nicht genannten Krankheit leiden, die eine funktionelle Untauglichkeit bedeuten oder zur Folge haben kann, dass dadurch beim Führen eines Kraftfahrzeugs die Sicherheit im Straßenverkehr gefährdet wird, eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch darf ihre Fahrerlaubnis erneuert werden, außer wenn der Antrag durch ein ärztliches Gutachten einer zuständigen Stelle unterstützt und erforderlichenfalls eine regelmäßige ärztliche Kontrolle vorgenommen wird.«

Eine Regeluntersuchung hinsichtlich fahreignungsrelevanter Erkrankungen gibt das europäische Recht somit nur für Fahrerlizenzen der Gruppe 2 vor, gestattet aber hinsichtlich Gruppe 1 nationalstaatliche Regelungen.

Rechtliche Regelungen des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)

Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) als übergeordnetes Bundesgesetz regelt im § 2 Abs. 4 StVG lediglich den Begriff »Eignung« bzw. »bedingte Eignung« als Grundvoraussetzung für die erlaubnispflichtige Teilnahme am Straßenverkehr ...

»Geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt und nicht erheblich oder nicht wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder gegen Strafgesetze verstoßen hat. Ist der Bewerber auf Grund körperlicher oder geistiger Mängel nur bedingt zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet, so erteilt die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis mit Beschränkungen oder unter Auflagen, wenn dadurch das sichere Führen von Kraftfahrzeugen gewährleistet ist.«

Darüber hinaus ist in § 2 Abs. 8 StVG der Grundsatz der Anlassbezogenheit einer Fahreignungsüberprüfung im deutschen Fahrerlaubnisrecht verankert:

»Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken gegen die Eignung oder Befähigung des Bewerbers begründen, so kann die Fahrerlaubnisbehörde anordnen, dass der Antragsteller ein Gutachten oder Zeugnis eines Facharztes oder Amtsarztes, ein Gutachten einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung oder eines amtlichen

anerkannten Sachverständigen oder Prüfers für den Kraftfahrzeugverkehr innerhalb einer angemessenen Frist beibringt.«

Es handelt sich hierbei um eine Ermessensentscheidung, die es sorgfältig abzuwägen gilt.

Rechtliche Regelungen der Fahrerlaubnisverordnung (FeV)

Bemerkenswert ist die weithin unbekannte, in § 2 Abs. 1 FeV niedergelegte »Selbstverpflichtung« des Fahrzeugführers (Eingeschränkte Zulassung):

Wer sich infolge körperlicher oder geistiger Beeinträchtigungen nicht sicher im Verkehr bewegen kann, darf am Verkehr nur teilnehmen, wenn Vorsorge getroffen ist, dass er andere nicht gefährdet. Die Pflicht zur Vorsorge, namentlich durch das Anbringen geeigneter Einrichtungen an Fahrzeugen, durch den Ersatz fehlender Gliedmaßen mittels künstlicher Glieder, durch Begleitung oder durch das Tragen von Abzeichen oder Kennzeichen, obliegt dem Verkehrsteilnehmer selbst oder einem für ihn Verantwortlichen.

Eine dank fortschreitender Technik und der Einführung von Fahrassistenzsystemen etwas überholt klingende Formulierung, die dennoch ihre Rechtswirkung dahingehend entfaltet, dass jeder Verkehrsteilnehmer pflichtgemäß dafür Sorge zu tragen hat, im ihm bestmöglichen (Gesundheits-)Zustand am Straßenverkehr teilzunehmen.

§ 3 FeV legt die Fahrerlaubnisbehörde in Form einer gebundenen Entscheidung (kein Ermessen) hinsichtlich fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge wie folgt fest:

»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.«

Für die Inhaber einer Fahrerlaubnis gilt § 46 Abs. 2 und 3 FeV (ebenfalls kein Ermessen):

Erweist sich der Inhaber einer Fahrerlaubnis als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen, hat ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen. Dies gilt insbesondere, wenn Erkrankungen oder Mängel nach den Anlagen 4, 5 oder 6 vorliegen oder erheblich oder wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze verstoßen wurde und dadurch die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen ausgeschlossen ist.

Erweist sich der Inhaber einer Fahrerlaubnis noch als bedingt geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen, schränkt die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis so weit wie notwendig ein oder ordnet die erforderlichen Auflagen an. Bei Inhabern ausländischer Fahrerlizenzen schränkt die Fahrerlaubnisbehörde das Recht, von der ausländischen Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen, so weit wie notwendig ein oder ordnet die erforderlichen Auflagen an. Die Anlagen 4, 5 und 6 sind zu berücksichtigen.

Die Fahrerlaubnisverordnung (FeV) regelt in den §§ 11 ff. FeV die Maßnahmen zur Eignungsüberprüfung: Eignung allgemein (§ 11), Sehvermögen (§ 12), Alkohol (§ 13) und Betäubungs-/Arzneimittel (§ 14). Anlage 4 zur FeV listet die fahreignungsrelevanten Erkrankungen (nicht abschließend; siehe Nr. 1 der Vorbemerkungen zur

Anlage 4) bei gleichzeitiger Bewertung in Form einer Regelvermutung des Verordnungsgebers, die aber die Notwendigkeit einer Begutachtung nicht ersetzt.

Bei der Überprüfung der Fahreignung von Senioren bewegt sich die Fahrerlaubnisbehörde im Regelfall im Rahmen des § 11 FeV i.V.m. den einzelnen, in Anlage 4 zur FeV genannten Erkrankungen; mitunter aber auch im Bereich des § 14 FeV (Medikamentenmissbrauch bei regelmäßig übermäßigem Gebrauch fahreignungsrelevanter Medikamente; Nr. 9.4 der Anlage 4 zur FeV).

Ein zunehmendes Problem stellt die Dauerbehandlung mit fahreignungsrelevanten Medikamenten dar, die die psycho-physische Leistungsfähigkeit dauerhaft unter das erforderliche Maß drücken (Nr. 9.6 der Anlage 4 zur FeV).

In § 11 FeV ist zudem weitestgehend das generelle Verwaltungsverfahren zur Fahreignungsüberprüfung geregelt sowie die Obliegenheiten des Fahrerlaubnisbewerbers und – in Verbindung mit § 46 FeV – auch des Fahrerlaubnisinhabers sowie in Verbindung mit § 3 Abs. 2 FeV auch von Personen, die fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge führen (möchten).

Eine rechtliche Regelung zur anlassbezogenen Fahreignungsbegutachtung hinsichtlich des »allgemeinen Leistungsabbaus« (Verschlechterung der Verarbeitungsgeschwindigkeit von Sinneseindrücken und damit vor allem der Wahrnehmung und Reaktion) im Alter fehlt hingegen vollständig.

Häufig werden diese Fälle unter »Verdacht auf schwere Altersdemenz« subsumiert, um eine rechtliche Grundlage zur Fahreignungsüberprüfung zu schaffen (Nr. 9.3 der Anlage 4 zur FeV), was jedoch – in der Rückschau bei vorliegendem Gutachten – im Regelfall nicht sachgerecht ist, weil die Hauptmerkmale eines demenziellen Syndroms fehlen oder nicht in der »erforderlichen Schwere« vorliegen. Hier müsste der Verordnungsgeber reagieren und – entkoppelt von der Medikamenten-Dauerbehandlung in Nr. 9.6 – den Tatbestand »Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit zum Führen von Kraftfahrzeugen unter das erforderliche Maß« generell als eigenständigen »Mangel« in die Anlage 4 aufnehmen. Da die Problematik der Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit zum Führen von Kraftfahrzeugen unter das erforderliche Maß nicht auf ältere Verkehrsteilnehmer beschränkt ist, wäre eine solche Regelung auch nicht altersdiskriminierend.

Ist die psycho-physische Leistungsfähigkeit Gegenstand einer Fahreignungsbegutachtung, so wird neben der obligatorischen Leistungstestung an der Testbatterie bei grenzwertigen Ergebnissen stets auch die Frage der Kompensation geprüft. Hierzu wird eine sog. Fahrverhaltensbeobachtung durchgeführt.

Die Fahrverhaltensbeobachtung ist ein psychologisches Untersuchungsinstrument, für die es in der FeV keine eigenständige Rechtsgrundlage zur Anordnung gibt, weshalb diese im Rahmen einer aufwändigen und kostenintensiven MPU-Anordnung stattzufinden hat.

Nachdem es auf Basis der Befunde der Leistungstestung bei der Fahrverhaltensbeobachtung ausschließlich um die Frage der ausreichenden Kompensation der festgestellten Leistungsdefizite beim Führen eines Kraftfahrzeuges geht, ergibt sich auch hier somit Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Rechtsgrundlagen in der FeV, um

ggf. eine für die Betroffenen niederschwellige und weniger belastende, weil eigenständig anzuordnende Fahrverhaltensbeobachtung eine umfangreiche Begutachtung ersetzen könnte.

Weder StVG noch §§ 11, 12, 13 und 14 FeV legen zudem fest,

- welche Untersuchungsmethoden zur Befunderhebung anzuwenden sind
- welche Folgerungen und Schlüsse der Gutachter (Arzt/Psychologe) auf Grundlage der Befunde als wertig anzusehen sind
- welche toxikologischen Belege als »belastbar« im Verwaltungsverfahren angesehen werden können
- welche Prognose auf Grund welcher empirischen Erkenntnisse zu den erhobenen Befunden und deren Bewertung der Gutachter (Arzt/Psychologe) treffen kann

Hierzu ist auf die Begutachtungsleitlinien zur Fahreignung, die Beurteilungskriterien in der Fahreignungsbegutachtung sowie die in Anlage 4a zur FeV niedergelegten »Grundsätze für die Durchführung der Untersuchungen und die Erstellung der Gutachten« zurückzugreifen.

Zwischenergebnis

Es gibt – nachvollziehbar aus Gründen der zu vermeidenden Altersdiskriminierung – insbesondere kein »spezielles« Fahrerlaubnisrecht für Senioren im Straßenverkehr und deren Eignungsüberprüfung. Vielmehr findet das übliche, aufwändige Verfahren zur Überprüfung der Fahreignung Anwendung:

Es stellt sich zunächst die Frage:

Wo liegt nun die Einschreitschwelle für die Fahrerlaubnisbehörde?

§ 46 Abs. 3 FeV führt hierzu aus:

»Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken begründen, dass der Inhaber einer Fahrerlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeugs ungeeignet oder bedingt geeignet ist, finden die §§ 11 bis 14 entsprechend Anwendung.«

Das Vorliegen einer in der Anlage 4 zur FeV gelisteten Erkrankung oder eines Mangels des Fahrerlaubnisinhabers führt nicht schon für sich zur Nichteignung. Als Tatsache bekannt wird die Erkrankung bzw. der Mangel der Fahrerlaubnisbehörde allerdings im Regelfall erst dann, wenn die betreffende Person bereits Fahrauffälligkeiten im Straßenverkehr zeigt; häufig ist dies leider erst im Zusammenhang mit Unfällen der Fall.

Damit und mangels weiterer rechtlicher Vorgaben (»Regeluntersuchung« außerhalb der Fahrzeuggruppe 2) wirkt die Fahrerlaubnisverordnung hinsichtlich der Verhinderung von Fahrten von fahrungeeigneten Personen nicht präventiv, sondern nur anlassbezogen.

Grundsätze der Fahreignungsüberprüfung

- Ein Verfahren zur Überprüfung der Fahreignung muss anlassbezogen sein und darf nicht willkürlich aus kleinlichen Ursachen erfolgen (Beachtung des Übermaßverbots).
- Eignungsausschließende Tatsachen sind objektive Gegebenheiten, die unter Berücksichtigung der Gesamtpersönlichkeit des FE-Inhabers die Nichteignung begründen.
- Infolgedessen darf weder die Tatsache allein, noch die Persönlichkeitssphäre ohne Sachzusammenhang isoliert bewertet werden.
- Liegen der FE-Behörde Tatsachen vor, die eine Nichteignung des Betroffenen vermuten lassen, ist den Eignungszweifeln nachzugehen.
- Die FE-Behörde muss sich Gewissheit darüber verschaffen, ob eine Eignung noch vorliegt oder nicht.
- Dabei kann die FE-Behörde eine Begutachtung durch eine fach- oder amtsärztliche Untersuchung, durch eine aml. anerkannte Begutachtungsstelle für Fahreignung oder durch einen Sachverständigenprüfer bei einer Technischen Prüfstelle auf Kosten des Betroffenen anordnen.

Verfahrenslauf

Auswertung der Mitteilung über die Fahrauffälligkeit und Bewertung, ob Maßnahmen durch die Fahrerlaubnisbehörde ergriffen werden müssen. Hierbei kommt es entscheidend auf die Qualität der Mitteilungen (z.B. anlassbezogen durch die Polizei) an; ist die Mitteilung nicht hinreichend konkret,

- unterbleibt unter Umständen eine Eignungsüberprüfung, weil sich deren Notwendigkeit der Fahrerlaubnisbehörde nicht erschließt,
- wird diese ggf. falsch bewertet und die falsche Richtung hinsichtlich der zu begutachtenden Problematik eingeschlagen (unnötige und aufwändige Mehrbegutachtungen).

Aufforderung zur Beibringung eines Gutachtens. Die Behörde teilt dem Betroffenen dabei unter Darlegung der Gründe für die Zweifel an seiner Eignung und unter Angabe der für die Untersuchung in Betracht kommenden Stelle oder Stellen mit, dass er sich innerhalb einer von ihr festgelegten Frist auf seine Kosten der Untersuchung zu unterziehen und das Gutachten beizubringen hat; sie teilt ihm außerdem mit, dass er die zu übersendenden Unterlagen einsehen kann. Mögliche Gutachten:

- Ärztliche Begutachtung
- MPU
- kraftfahrtechnisches Gutachten eines aml. anerkannten Sachverständigen oder Prüfers – bei notwendigen Fahrzeugeinbauten

Auf Wunsch des Betroffenen erfolgt ein persönliches Gespräch; im Anschluss sind evtl. Einwände zu prüfen und ggf. auch Rücksprache mit der ursprünglich

mitteilenden stelle (Polizei etc.) zu halten oder ergänzende Stellungnahmen Dritter (medizinische Befunde etc.) anzufordern.

Die FE-Behörde legt unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und unter Beachtung der Anlagen 4 und 5 in der Anordnung zur Beibringung des Gutachtens fest, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind.

Der Betroffene hat die FE-Behörde darüber zu unterrichten, welche Stelle er mit der Untersuchung beauftragt hat.

Die FE-Behörde teilt der untersuchenden Stelle mit, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind und übersendet ihr die vollständigen Unterlagen, soweit sie unter Beachtung der gesetzlichen Verwertungsverbote verwendet werden dürfen.

Die Untersuchung erfolgt aufgrund eines Auftrages durch den Betroffenen.

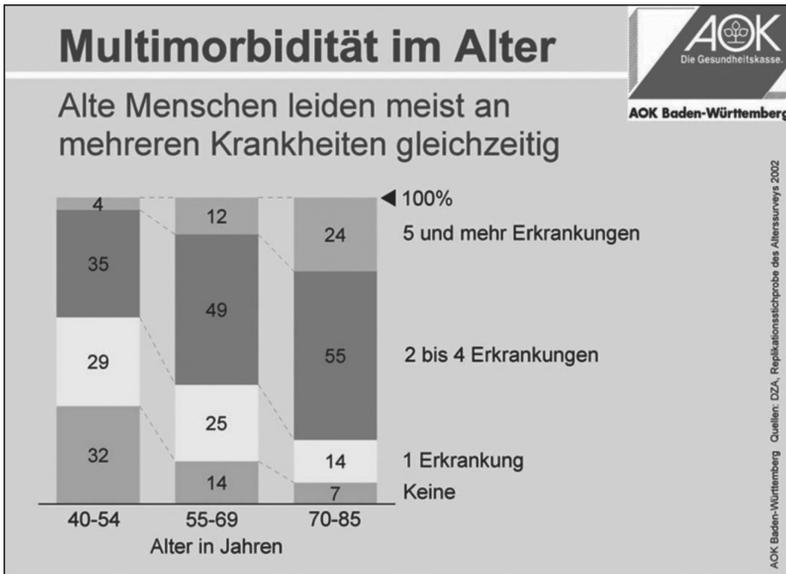
Es folgt die Auswertung des Gutachtens und – falls erforderlich – das Ergreifen geeigneter Maßnahmen durch die Fahrerlaubnisbehörde:

- Entzug der Fahrerlaubnis bei Nichteignung
- Beschränkung der Fahrerlaubnis / Auflagen zur Fahrerlaubnis bei bedingter Eignung

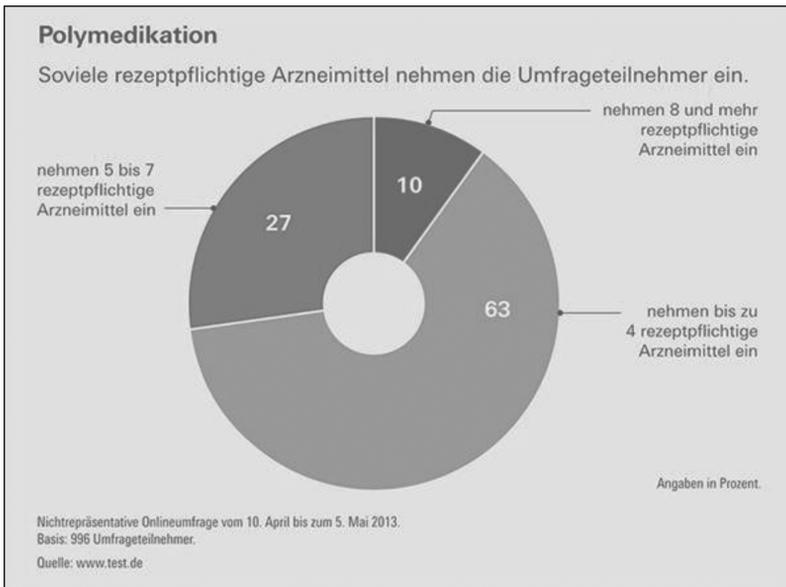
Das Hauptproblem bei der Fahreignungsüberprüfung von älteren Verkehrsteilnehmern ist jedoch die jährlich steigende Anzahl von Personen, die eine Vielzahl von fahreignungsrelevanten Erkrankungen aufweisen und bei denen sich die Verkehrsauffälligkeit nicht oder nicht auf Anheb einer bestimmten Erkrankung, welche dafür aller Wahrscheinlichkeit nach verantwortlich zeichnet, zuordnen lässt:

- Aus nachvollziehbaren Gründen hält die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung wegen Übermaß bei der Ausforschung der Person die allgemeine Fragestellung »Liegt eine Erkrankung oder ein Mangel vor, der die Fahreignung ausschließt« für nicht statthaft.
- Das Ergebnis sind oft Mehrfachbegutachtungen unter hohem Kostenaufwand für den Betroffenen, bis die Ursache für die Verkehrsauffälligkeit gefunden ist. Dazu kommt ein hoher Leidensdruck durch die Dauerthematization der einzelnen Erkrankungen in der Öffentlichkeit.

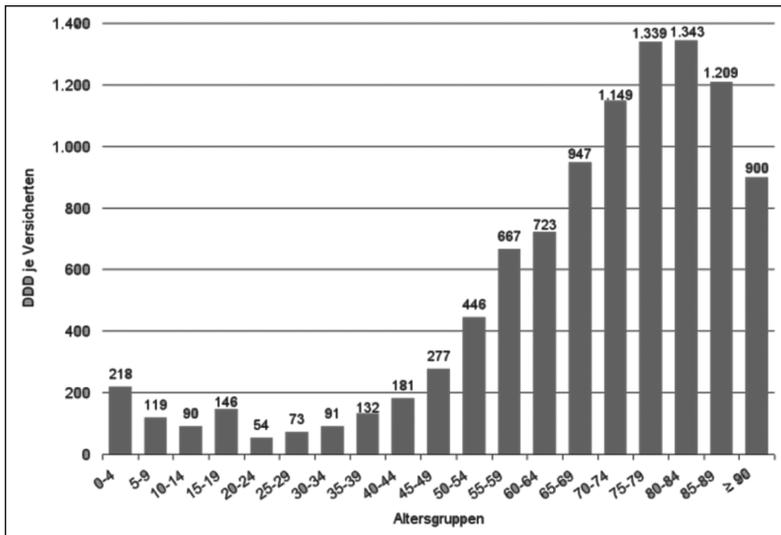
Sehr häufig ist für die Verkehrsauffälligkeit jedoch »die Summe des Ganzen« ursächlich, d.h. im Regelfall führen mehrere (altersbedingte) Erkrankungen sowie die damit einhergehende polytoxische Medikation zu einer nicht nur vorübergehenden fahreignungsrelevanten Herabsetzung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit:



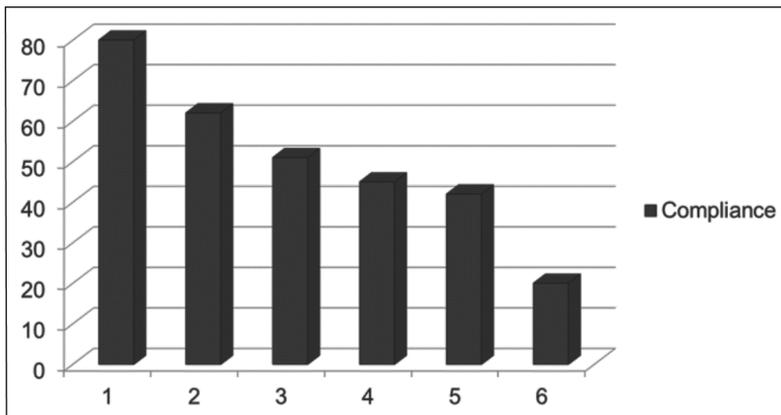
Medikamenteneinnahme bei über 65-Jährigen



Arzneimittelverbrauch

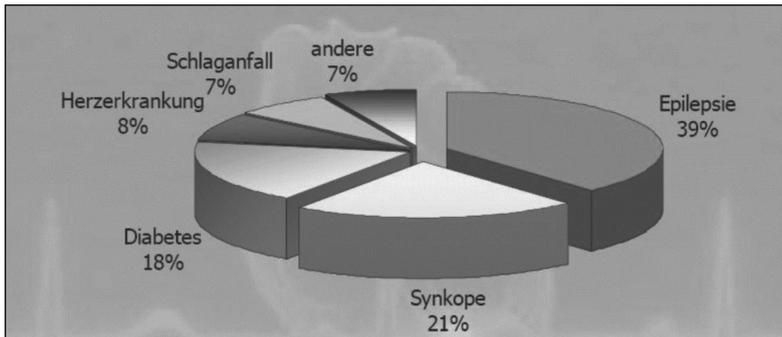


Die Compliance sinkt mit der Anzahl der einzunehmenden Medikamente



Warum messen die Fahrerlaubnisbehörden der Notwendigkeit der Untersuchung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit inzwischen eine so hohe Bedeutung zu?

Nur 0,15 – 3,4 % der Unfälle sind unmittelbar krankheitsbedingt und verteilen sich wie folgt:



Hauptursächlich für negative Fahreignungsbegutachtungen ist hingegen – ausweislich der Gutachten – regelmäßig eine mangelhafte Adhärenz hinsichtlich der diagnostizierten Grunderkrankung(en) und der damit verbundenen Medikation, die sich unmittelbar auf die psycho-physische Leistungsfähigkeit auswirkt.

Verkürzt gesagt:

Nicht das Vorliegen der Erkrankung an sich ist aus der Sicht der Fahreignung häufig das Problem, sondern die mangelnde Kenntnis über die Erkrankung, das mangelhafte Befolgen ärztlicher Ratschläge (Tun und Unterlassen bestimmter Dinge im Hinblick auf eine positive Beeinflussung der Erkrankung) und eine damit einhergehende unzuverlässige Medikation.

Multimorbidität, polytoxische Medikation und fehlende Adhärenz führen letztendlich in der Summe dazu, dass die psycho-physische Leistungsfähigkeit langsam aber stetig herabgesetzt wird; fällt diese unter das erforderliche Maß, treten die bekannten Auffälligkeiten im Straßenverkehr auf, welche dann zur Fahreignungsüberprüfung führen.

Ergebnis aus Sicht der Fahrerlaubnisbehörden

Aus den Erfahrungen der Fahrerlaubnisbehörden im Rahmen der anlassbezogenen Fahreignungsüberprüfung bei älteren Verkehrsteilnehmern ist vor dem Hintergrund von Multimorbidität, nicht ausreichender Adhärenz und oft nicht überschaubarer Medikation eindeutig die Empfehlung abzugeben, zur Beurteilung der Fahreignung der Untersuchung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit deutlich mehr Bedeutung beizumessen und – zur Vermeidung aufwändiger und die Betroffenen stark belastender Begutachtungsverfahren – diese durch Schaffung bzw. Ergänzung einer entsprechenden Rechtsgrundlage unmittelbar in der FeV zu verankern.

Mehr Sicherheit im Radverkehr

Dipl.-Ing. Jörg Ortlepp

Leiter Verkehrsinfrastruktur der Unfallforschung, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Berlin

Im Jahr 2015 starben auf deutschen Straßen 383 Radfahrer, 14.224 wurden schwer und 65.535 leicht verletzt. Seit nunmehr 8 Jahren ist damit die Anzahl der getöteten Radfahrer nahezu unverändert hoch, die Anzahl der Schwerverletzten hat sich gar seit 2001 nicht mehr verändert und die Anzahl der Leichtverletzten seit etwa 2003. Jeder neunte Getötete und jeder fünfte Verletzte auf Deutschlands Straßen ist ein Radfahrer, jeder zweite getötete Radfahrer ist 65 Jahre oder älter. Besonderer Schwerpunkt der Radverkehrsunfälle ist der innerstädtische Bereich. Hier ist sogar jeder vierte Getötete ein Radfahrer. Die polizeiliche Statistik weist dabei jedoch nur einen kleinen Anteil des realen Unfallgeschehens aus. Von den in Krankenhäusern behandelten Personen, die sich bei Fahrradunfällen verletzen, ist der Polizei nur etwa ein Drittel bekannt. Die Dunkelziffer von Stürzen, die ohne oder nur mit leichten Verletzungen einhergehen und von Unfällen bei denen keine Kraftfahrzeuge beteiligt sind, dürfte weit höher liegen. Der demographische Wandel, der steigende Radverkehrsanteil und die zunehmende Anzahl elektrisch unterstützter Fahrräder werden zukünftig zu noch mehr Radverkehr, mehr Senioren als Fahrradfahrer und zu höheren Fahrrad-Geschwindigkeiten führen. Eine Zunahme der Anzahl und der Schwere der Radverkehrsunfälle werden die Folge sein. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Radverkehrs sind daher unumgänglich, um zu vermeiden, dass die politisch gewünschte Förderung des Radverkehrs von einer steigenden Anzahl Verletzter und Getöteter begleitet wird. Diese Maßnahmen erstrecken sich auf drei Handlungsfelder.

Handlungsfeld Infrastruktur

Radverkehrsunfälle sind meist auf ein Fehlverhalten der Verkehrsteilnehmer zurückzuführen. Eine mangelhafte Infrastruktur spielt jedoch häufig eine wesentliche Rolle beim Unfallhergang. Besonders ausgeprägt ist der hohe Anteil schwerer Unfälle an Kreuzungen und Einmündungen (auch dort wo Ampeln eigentlich die Sicherheit erhöhen sollen), an Fahrbahnquerungen sowie auf zu schmalen Radwegen. Das liegt

nicht zuletzt daran, dass sich immer mehr Autos und immer mehr Radfahrer eine veraltete und knapp dimensionierte Infrastruktur teilen müssen. Der verkehrssicheren Führung des Radverkehrs kommt daher eine herausragende Bedeutung zu.

Befolgung der technischen Regelwerke

Die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) beschreiben, wie sichere Radverkehrsanlagen geplant, ausgeführt und betrieben werden können. Sie legen dabei besonderen Wert auf eine angemessene Dimensionierung der Radverkehrsanlagen, auf die Erkennbarkeit der Radverkehrsführung und auf die Sichtbeziehungen zwischen Radfahrern und anderen Verkehrsteilnehmern. Bislang sind die ERA zwar nur in wenigen Ländern offiziell eingeführt. Aber auch ohne offizielle Einführung sollte sich jede Kommune, die Radwege plant und baut, möglichst an den ERA orientieren. Zu beachten ist, dass die in den ERA angegebenen Maße für die Dimensionierung der Radverkehrsinfrastruktur immer nur als Mindestmaße angesehen werden sollten. Die örtlichen Randbedingungen, z.B. sehr hohes Radverkehrsaufkommen, erfordern eventuell darüber hinausgehende Breiten. Andere Regelwerke der FGSV wie die Richtlinien für Lichtsignalanlagen, Richtlinien für Stadtstraßen oder Richtlinien für Landstraßen sind zwar höherrangig als die ERA und vom Bund und den meisten Ländern eingeführt. Sie enthalten jedoch nur wenige Aussagen zur Radverkehrsführung. Eine bundesweite verpflichtende Einführung der ERA durch die zuständigen Länderministerien wäre daher wünschenswert.

Planung von durchgängigen Radverkehrsnetzen

Grundlage sicherer Radverkehrsinfrastruktur ist eine bedarfsgerechte Netzplanung und die Verankerung der Bedeutung des Radverkehrs bei Politik und Verwaltung. Als Radverkehrsanlagen werden nicht nur bauliche Radwege bezeichnet. Vielmehr handelt es sich dabei um alle Formen der Führung des Radverkehrs. Zunehmend werden Radverkehrsführungen auf der Fahrbahn wie Schutzstreifen und Radfahrstreifen eingesetzt, die sich bei richtiger Planung als sichere und preiswerte Führungsform erwiesen haben, auch wenn sie nicht von allen Radfahrern als sicher empfunden werden. Aber auch Fahrradstraßen haben sich grundsätzlich bewährt. Eine aktuelle Studie der Unfallforschung der Versicherer (UDV) zeigt jedoch, dass Fahrradstraßen häufig eher als schnell umzusetzendes Aushängeschild einer Radverkehrsförderung eingesetzt werden. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur StVO sehen in einer Fahrradstraße eigentlich eine Straße, die dem Radverkehr vorbehalten ist. Kraftfahrzeugverkehr soll hier nur ausnahmsweise zugelassen werden. Die Praxis zeigt jedoch: in den meisten Fahrradstraßen ist Kraftfahrzeugverkehr gestattet. Weitere, oft auftretende Mängel von Fahrradstraßen sind die fehlende Bevorrechtigung an Einmündungen und Kreuzungen und unzureichende Breiten, die zu Unfällen an Kreuzungen, mit parkenden Fahrzeugen und beim Überholen führen können.

Sicherheit an Kreuzungen und Einmündungen verbessern

Die meisten Radverkehrsunfälle mit Personenschaden ereignen sich an Kreuzungen, Einmündungen und Zufahrten (etwa 70% der Innerortsunfälle). Häufig handelt es sich dabei um Unfälle zwischen einbiegenden oder kreuzenden Kraftfahrern, die einen bevorrechtigten Radfahrer übersehen oder um Unfälle beim Abbiegen von Kraftfahrern, die einen entgegenkommenden oder einen parallel in die gleiche Richtung fahrenden Radfahrer übersehen. Ein wesentlicher Aspekt zur Verbesserung der Sicherheit an ampelgeregelten Einmündungen und Kreuzungen ist der Verzicht auf sogenannte »bedingt verträgliche Verkehrsströme«. Abbiegende Verkehrsströme sollten möglichst ein eigenes Ampelsignal (Linksabbieger aber auch Rechtsabbieger) erhalten, um damit Radfahrer (und auch Fußgänger) vor abbiegenden Fahrzeugen zu schützen. Bevorrechtigte Radverkehrsführungen sollten an Kreuzungen, Einmündungen und Zufahrten deutlich betont werden, um die Aufmerksamkeit der Autofahrer zu erhöhen. Die Anordnung eines Grünpfeils, der Autofahrern das Abbiegen bei Rot ermöglicht, sollte nur dort erfolgen, wo dadurch keine Radfahrer oder Fußgänger gefährdet oder behindert werden. Ganz wesentlich ist, dass im Bereich von Kreuzungen, Einmündungen und Zufahrten die Sicht auf den jeweils bevorrechtigten Verkehr stets gegeben und frei gehalten wird. Dazu gehört insbesondere das Vermeiden von dauerhaften (z.B. Bepflanzungen) oder temporären Sichthindernissen (z.B. Falschparker).

Handlungsfeld Mensch

Der Ausbau der Verkehrswege für Radfahrer alleine wird aber nur zu einem Teil dazu beitragen, die Unfallgefahren zu verringern. Langfristig muss zudem das Verkehrsklima zwischen Fußgängern, Radfahrern und Kraftfahrern durch eine Kombination aus Kommunikation, Verkehrserziehung und Kontrolle verbessert werden. Der Einsatz von Fahrradstaffeln der Polizei kann dabei einen Beitrag zu mehr Akzeptanz der Verkehrsregeln bei Radfahrern und Kraftfahrern leisten.

Richtig Radfahren lernen

Im Vorschulalter und in der Grundschule lernen Kinder, wie sie möglichst sicher selbstständig am Straßenverkehr teilnehmen können, in der vierten Klasse erfolgt in der Regel eine Fahrradprüfung. Mit dem Wechsel in weiterführende Schulen kommen neue Herausforderungen auf die Kinder zu. Auch weitere Wege werden nun häufiger mit dem Rad zurückgelegt. Damit Kinder hier nicht allein gelassen werden, sind begleitende Unterrichtseinheiten in weiterführenden Schulen erforderlich. Aber auch Erwachsene, die nie Rad fahren gelernt haben oder nach vielen Jahren ohne Radfahrerfahrung nun ein Pedelec fahren wollen, sollten vorab an einem entsprechenden Radfahrtraining teilnehmen.

Aber nicht nur Kinder müssen Radfahren lernen. Deutschland ist Zuwanderungsland. Viele Zuwanderer kommen aus Ländern, in denen das Fahrrad nicht zum Alltag gehört oder in denen die Infrastruktur und das Verkehrsverhalten deutlich

anders als in Deutschland sind. Auch für diese Gruppen sollten daher Fahrradtrainings angeboten und Informationsmaterialien erstellt werden, um ihnen eine sichere Mobilität mit dem Rad zu ermöglichen.

Gezielte Kampagnen und Ahndung für mehr Rücksichtnahme

Einer der wichtigsten Paragraphen der Straßenverkehrsordnung ist Paragraph 1, der allgemein zu Rücksicht und Vorsicht auffordert. Gezielte Kampagnen können dazu beitragen, dass das Gefahrenbewusstsein sowohl bei Kraftfahrern aber auch bei Radfahrern für besonders problematisches und riskantes Verhalten geschärft wird. Dazu gehört aber neben umfassenden Aufklärungskampagnen auch eine gezielte Kontrolle und Ahndung bestimmten Fehlverhaltens. Insbesondere sollten dabei besonders kritische Verhaltensweisen im Fokus stehen. Auf Seiten der Kraftfahrer sind das insbesondere das Abbiegen ohne auf den Radverkehr zu achten (z. B. fehlender Schulterblick), das Parken auf Radverkehrsflächen, das unbedachte Öffnen von Fahrzeugtüren und das Überholen von Radfahrern ohne ausreichenden Abstand. Aber auch auf Seiten der Radfahrer führen unbedachte Verhaltensweisen zu Gefahrensituationen und Unfällen. Dazu gehört vor allem das Fahren auf der falschen Fahrbahnseite (Geisterradler) oder auf Gehwegen, Rad fahren unter Alkoholeinfluss, Rotlichtmissachtung und fehlende Rücksichtnahme gegenüber Fußgängern. Der Einsatz polizeilicher Fahrradstaffeln eignet sich, um neben Kontrolle und Ahndung eine zielgruppenspezifische Aufklärungsarbeit zu leisten.

Fahrradhelm tragen

Das Tragen eines Fahrradhelms sowie von heller bzw. reflektierender Kleidung sollte gefördert werden. Ein Fahrradhelm hilft, schwere Kopfverletzungen zu vermeiden und eine auffällige Kleidung macht Radfahrer für Kraftfahrer besser sichtbar. Kopfverletzungen sind laut Todesursachenstatistik bei über 50 % der getöteten Radfahrer die vorrangig todesursächliche Verletzung. Auch bei Unfällen ohne Kraftfahrzeugbeteiligung ist der Radhelm wichtig. Laut Bundesstatistik verunglückt fast jeder dritte schwer verletzte Radfahrer bei einem Alleinunfall.

Handlungsfeld Fahrzeug

Die Fahrzeughersteller können ebenfalls einen Beitrag zu mehr Sicherheit für Radfahrer leisten. Die Entwicklung und Verbreitung von fahrzeugtechnischen aktiven und passiven Systemen zur Verbesserung der Sicherheit von Radfahrern sollte daher gefördert werden. Dazu gehören z. B. energieabsorbierende Fahrzeugfronten, Frontscheibenairbag und Notbremsassistenten. Priorität sollten hier aktive Systeme zur Unfallvermeidung bzw. zur Minderung der Aufprallschwere (Notbremssysteme) vor rein passiven Systemen (z. B. Frontscheibenairbag) haben. Vor allem ein Abbiegeassistent an Lkw ist in der Lage, das sehr problematische Rechtsabbiegen positiv zu beeinflussen. So haben Analysen mit Hilfe der Unfalldatenbank der Versicherer (UDB) ergeben, dass mehr als 40 % aller schweren Lkw-Unfälle mit Radfahrern und Fußgängern mit diesem System vermieden werden könnten.

Mehr Sicherheit für mehr Radverkehr

Radverkehr ist eine preiswerte und flexible Mobilitätsform und in vielen Städten bereits eine wesentliche Form des Alltags- und Freizeitverkehrs. Radverkehr birgt jedoch auch Risiken. Wichtig ist, dass wir – aus der falsch verstandenen Sorge, das Rad dadurch weniger attraktiv zu machen – diese Risiken nicht negieren dürfen. Indem wir sie klar benennen, zeigen wir auch Handlungsoptionen auf: Bund, Länder und insbesondere Kommunen können mit den geschilderten Maßnahmen die Sicherheit des Radverkehrs und damit auch die Attraktivität des Radfahrens deutlich verbessern. Dazu zählen insbesondere:

- Die Länder sollten die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) verbindlich einführen.
- Die Bundesregierung sollte in den VwV-StVO auch zukünftig deutlich auf die technischen Regelwerke zur Gestaltung von Radverkehrsanlagen hinweisen.
- Polizei und Ordnungsbehörden sollten konsequent Gefährdungen des Radverkehrs durch Falschparker, Sichtbehinderungen oder Fehler beim Abbiegen kontrollieren und ahnden. Zudem sollten die Bußgelder für diese Ordnungswidrigkeiten deutlich angehoben werden.
- Die Polizei sollte in allen Städten Fahrradstaffeln für eine zielgruppenspezifische und effektive Verkehrssicherheitsarbeit einrichten.
- Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene intensiv für eine zeitnahe Einführung von Lkw-Abbiegeassistenten und Pkw-Notbremsassistenten in allen Neufahrzeugen einsetzen und auf eine Verbesserung der passiven Schutzmaßnahmen an Kraftfahrzeugen zur Minimierung der Verletzungsschwere von Radfahrern hinwirken.
- Bundesregierung, Länder und Kommunen sollten gemeinsam über aktuelle Rechtslagen informieren und verstärkt Kampagnen zur Verbesserung der gegenseitigen Rücksichtnahme im Verkehr (§1 StVO) durchführen.
- Die Länder sollten gemeinsam mit den Kommunen Angebote zur Mobilitätsbildung und zum Fahrradtraining für Kinder, Jugendliche, Senioren (insbes. für Pedelec) und Zuwanderer schaffen.

Referent: Burkhard Stork, Bundesgeschäftsführer des Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Clubs e. V.(ADFC), Berlin

Burkhard Stork und Roland Huhn, Referent Recht des ADFC

Wachsender Radverkehr – notwendig

Das Bundesverkehrsministerium geht in seinen Prognosen von 10 Prozent Zuwachs des Kfz-Verkehr aus und von 13 Prozent in Städten. Für die meisten deutschen Städte, vor allem in der Hauptverkehrszeit, wird dieses Wachstum nicht zu bewältigen sein. Für die Verkehrsabwicklung bedeutet es, dass das ohnehin vielfach an der Grenze der Leistungsfähigkeit angekommene System über Gebühr in Anspruch genommen wird und sowohl die Verkehrssicherheit, als aber auch die Resilienz des Systems abnehmen werden.

50 Prozent der Kfz-Fahrten in deutschen Städten sind kürzer als 5 km, auch bei Wegen unter 2 km gibt es einen hohen Kfz-Anteil. Die Substitution von kurzen und mittleren MIV-Fahrten durch das Fahrrad ist daher aus verkehrlicher Sicht dringend notwendig, wünschenswert – und möglich. Die Sicherheit des Radverkehrs ist dabei auch bei wachsenden Radverkehrsstärken und insgesamt wachsendem Verkehr zu gewährleisten und gegenüber der derzeitigen Situation zu verbessern.

Dabei kommt der Frage des Platzes eine zentrale Rolle zu – für mehr Verkehrssicherheit für Radfahrende und eine bessere Abwicklung des Stadtverkehrs insgesamt braucht es vor allem eine bessere Radinfrastruktur. Deren Nutzung muss für alle Verkehrsteilnehmenden rechtlich sinnvoll geregelt sein – und diese Regelungen müssen auch bekannt sein.

Radfahrer als Opfer und Täter

Die amtliche Verkehrsunfallstatistik verwendet die neutralen Bezeichnungen »Hauptverursacher« und »weiterer Beteiligter«. Sie macht keine Aussagen zu Schuld oder Verschulden und benennt nicht Opfer oder Täter. Selbstverständlich enthalten die Berichte des Statistischen Bundesamts Angaben zur Zahl der Verunglückten (das sind Verletzte und Getötete) als Opfer des Straßenverkehrs.

Folgt man der Einteilung der Straßenverkehrsunfälle nach Hauptverursachern, dann ergibt sich nach einer Auswertung von Destatis für 2013 folgendes Bild, mit unwesentlich abweichenden Prozentzahlen für die Jahre davor und danach:

STATIS
wissen. nutzen.

75% aller Radfahrunfälle mit Pkw werden von Pkw-Fahrern verursacht

Unfälle mit 2 Beteiligten, davon:		Unfälle	Verunglückte Radfahrer:			Verunglückte Unfallgegner:		
Hauptverursacher	Zweiter Beteiligter		Getötete	Schwerverletzte	Leichtverletzte	Getötete	Schwerverletzte	Leichtverletzte
Pkw	Fahrrad	75% → 31.874	61	4.077	27.795	0	17	317
Fahrrad	Pkw	10.448	77	2.041	8.311	0	5	262
Güterkraftfahrzeug	Fahrrad	80% → 2.568	52	460	2.057	0	1	41
Fahrrad	Güterkraftfahrzeug	654	19	198	436	0	0	15
Fahrrad	Fahrrad	4.754	7	1.065	5.218			
Fußgänger	Fahrrad	41% → 1.471	2	206	1.051	2	84	500
Fahrrad	Fußgänger	2.159	1	110	602	4	282	1.662

© Statistisches Bundesamt, E 306 Verkehrsunfälle

Unfälle Pkw – Fahrrad: Pkw-Fahrer sind zu 75 Prozent Hauptverursacher

Unfälle Lkw-Fahrrad: Lkw-Fahrer sind zu 80 Prozent Hauptverursacher

Unfälle Fußgänger – Fahrrad: Fußgänger sind nur zu 41 Prozent Hauptverursacher

Unfälle Fahrrad – Fahrrad: Radfahrer sind zu 100 Prozent Hauptverursacher

Die letzte Fallgruppe zeigt, dass diese Einteilung nur für Unfälle zwischen unterschiedlichen Verkehrsteilnehmern einen Sinn ergibt. Auch bei Unfällen zwischen Pkw käme man sonst zu dem Ergebnis, dass immer ein Pkw-Fahrer den Unfall verursacht hat. Das bringt keinen Erkenntnisgewinn.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) nennt in einer Studie aus dem Jahr 2016 41,5 Prozent der an einem Unfall beteiligten Fahrradfahrer als Hauptverursacher ihres Unfalls. Auf einen so hohen Anteil kommt man nur, wenn man die besonders häufigen Alleinunfälle von Radfahrern mitrechnet (BASt M 264, Verkehrssicherheit von Radfahrern – Analyse sicherheitsrelevanter Motive, Einstellungen und Verhaltensweisen, Januar 2016). Destatis schreibt in der Unfallbilanz 2014: »Unfälle, an denen Radfahrer beteiligt waren, waren überwiegend auf Regelverstöße anderer Verkehrsteilnehmer zurückzuführen. Nur 42,0 Prozent der verunglückten Radfahrer hatten den Unfall selbst verschuldet.« Auch dieser Anteil schließt die Alleinunfälle ein, an denen – auf Seiten des Fahrers – allein Radfahrer als Verursacher in Frage kommen. Sinnvoll für die Unterscheidung in »Hauptverursacher« und »weiterer Beteiligter« ist nur die Berücksichtigung von Verkehrsunfällen mit wenigstens zwei Beteiligten. Weil die Zahl schwerer Radfahrerunfälle mit Fußgängern verhältnismäßig gering ist und nur sehr wenige Fußgänger dabei zu Tode kommen (niedrige

einstellige Zahl im Jahr), sind Radfahrer insgesamt nur bei einem Drittel aller Unfälle mit weiteren Beteiligten die Hauptverursacher. Zieht man noch die Unfälle zwischen Radfahrern ab, sind sie nur zu einem Viertel die Hauptverursacher von Unfällen mit anderen Verkehrsteilnehmern.

Aber auch dann sind Radfahrer als ungeschützte Verkehrsteilnehmer regelmäßig die schwerer verletzten Unfallbeteiligten und damit nicht nur Täter, sondern zugleich auch Opfer. 2013 wurden im Straßenverkehr 64.000 Menschen schwer verletzt, davon 13.200 als Radfahrer – jeder fünfte Schwerverletzte war mit dem Rad unterwegs. Kein einziger Pkw- oder Lkw-Fahrer starb 2013 bei einem Unfall mit einem Radfahrer. Auf dieses Jahr bezieht sich die hier gezeigte Destatis-Auswertung. 23 Pkw- oder Lkw-Fahrer wurden 2013 bei einem Unfall mit einem Radfahrer schwerverletzt. In dieser geringen Zahl sind 18 Unfälle enthalten, bei denen die Kraftfahrzeugführer Hauptverursacher waren. Es bleiben 5 schwerverletzte Pkw-Insassen durch Unfälle, die Radfahrer verursacht haben. Im Ergebnis sind Radfahrer je nach Berechnungsgrundlage nur zu einem Drittel oder Viertel Hauptverursacher von Verkehrsunfällen, stellen aber ein Fünftel aller Schwerverletzten und im Durchschnitt der letzten Jahre (2013 – 2015) jeden neunten Getöteten im Straßenverkehr mit 378 Todesfällen.

Herkömmlich werden Radfahrer zusammen mit Fußgängern als »schwache« oder etwas freundlicher als »schwächere« Verkehrsteilnehmer eingestuft. Das lässt an »verkehrsschwache« Personen denken (Kinder, ältere Menschen, Hilfsbedürftige) und würdigt diese Verkehrsteilnehmer herab, nur weil sie nicht in einem Kraftfahrzeug sitzen. Neutraler und besser ist »ungeschützte« Verkehrsteilnehmer. Noch treffender erscheint die international in der Unfallforschung übliche Bezeichnung »vulnerable road users«, also verletzbare oder verwundbare Verkehrsteilnehmer.

Radfahrer an Unfällen »selbst Schuld«?

Der GDV Forschungsbericht Nr. 21 zitiert auf Seite 28 Presseaussagen, nach denen Radfahrer »oft selbst Schuld« seien (Tagesspiegel 2010). Es wird die Annahme vertreten, Radfahrer hielten sich kaum an die für sie gültigen Verkehrsregeln und gefährdeten damit die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer (Spiegel 2008). Radfahrer legten übermäßig häufig Fehlverhalten an den Tag und würden Verkehrsregeln nur unzureichend kennen. Forschungsarbeiten zum regelwidrigen Verhalten im Straßenverkehr zeigen hingegen klar auf, dass Fehlverhalten nicht immer beim Radfahrer zu suchen ist. Vielmehr kann auch bei Kfz-Fahrern regelwidriges Verhalten beobachtet werden. Obendrein ist die Regelkenntnis der Autofahrer bezüglich der Vorfahrtregelung der Radfahrer zum Teil schlecht (Rissel 2002).

Teilnehmer und Referenten nannten im Herbst 2016 auf einer Berliner Konferenz zur Sicherheit im Radverkehr als typische Verkehrsverstöße von Radfahrern Fahren bei Rot, gegen Einbahnstraßen und ohne Licht. Diese Verstöße sind besonders auffällig, sie tragen aber kaum zum Unfallgeschehen bei. Sie sind eher eine Belastung für das Verkehrsklima zwischen Radfahrern und Autofahrern. Der Radfahrer als Täter von Verkehrsordnungswidrigkeiten ist ein bekanntes Stereotyp, ein Beispiel: Fahren über rote Ampeln. Wie häufig kommt das vor? Die Eintragungen im

Flensburger Fahrreignungsregister – auch einfache Rotlichtverstöße von Radfahrern sind eintragungspflichtig, dafür wurde 2014 mit einer Anhebung des Bußgelds auf 60 Euro gesorgt – geben nur ein unvollständiges Bild. Erfasst werden etwa 30.000 Fahrten von Radfahrern bei Rot im Jahr, pro Tag im Durchschnitt also weniger als 80 in ganz Deutschland.

In einer Studie zum Thema Verbesserung der Verkehrssicherheit in Münster stellte die Unfallforschung der Versicherer 2008 fest, dass 7 Prozent der beobachteten Radfahrer die Signalisierung an Knotenpunkten ignorierten und bei Rot fuhren. Rotlichtverstöße stellten damit das Häufigste in der Studie beobachteten Fehlverhalten dar. Zusätzlich wurde festgestellt, dass die Rotlichtverstöße bei Radfahrern signifikant häufiger vorkamen als bei Fußgängern (Ortlepp/Neumann/Utzmann 2008, S. 43). Pauen-Höppner führte 1991 eine ähnliche Untersuchung durch und konnte feststellen, dass 3,1 Prozent der Radfahrer die Vorfahrtsregelung (Überfahren von Lichtsignalanlage oder Stoppschild) missachten. In Ruwenstroth et al. 1986 betraf diese Missachtung 6,5 % der Radfahrer und entspricht damit der Größenordnung der UDV-Studie von 2008 (GDV-Forschungsbericht Nr. 21, S. 29). Auf der International Cycling Safety Conference 2016 in Bologna wurde von einer Verkehrsbeobachtung in Dublin mit 84 Prozent Rotlichtverstößen von Radfahrern berichtet. Im Vergleich mit der irischen Hauptstadt sind deutsche Radfahrer Musterschüler.

Bei Rot gefahren, Zusammenstoß, selbst schuld? So einfach ist das nicht. An Ampelkreuzungen verursachen entgegen der Erwartung die bei Rot fahrenden Radfahrer nur selten Unfälle. Laut Hagemeister/Schwamberger entstehen 80 Prozent aller Fälle von kritischen Interaktionen beim Rechtsabbiegen, wenn die Radfahrer bei der Ankunft am Knotenpunkt Grün hatten, d.h. ohne anzuhalten die kreuzende Straße passieren konnten (*Zeitschrift für Verkehrssicherheit* 2007, 53, S. 33).

Radfahrer fallen nicht nur Unfällen zum Opfer. Sie sind auch Aggression im Straßenverkehr ungeschützt ausgesetzt oder zumindest Verhaltensweisen, die sie als aggressiv empfinden wie zu dichtes Überholen. Die größere Masse und Geschwindigkeit von Kraftfahrzeugen steigert nicht nur das Gefühl der Bedrohung, sondern bringt auch objektiv erhöhte Verletzungsrisiken mit sich. Es hat sich auch noch nicht bei allen Kraftfahrern herumgesprochen, dass 1997 die allgemeine Radwegebenutzungspflicht aufgehoben worden ist. Nur solche Radwege, die mit einem blauen Radwegschild gekennzeichnet sind, müssen benutzt werden. Radwege ohne Schild dürfen von Radfahrern benutzt werden, ebenso Gehwege »Radfahrer frei«. In einer repräsentativen Telefonumfrage gaben dagegen 85 Prozent der Befragten an, eine Radverkehrsanlage laut StVO immer nutzen zu müssen, wenn sie vorhanden ist. Signifikante Unterschiede zwischen Kfz- und Radfahrern bestanden hierbei nicht (Forschungsbericht 21 der UDV, Abbiegeunfälle Pkw/Lkw und Fahrrad, Kolrep-Rometsch, Richter, Butterwegge u. a., 2013). Nun gibt es aber Autofahrer, die meinen, dass sie Radfahrer durch Hupen, Handzeichen oder Schneiden auf den Radweg oder Gehweg verweisen dürfen. Das dürften sie nicht einmal, wenn der Radweg benutzungspflichtig wäre. Auf Radfahrer wirken solche Verhaltensweisen nicht nur bedrohlich, sie können auch gefährlich sein.

Hinzu kommen Nachlässigkeiten von Kfz-Führern, deren Gefahrenpotenzial den Menschen am Lenkrad oft nicht bewusst zu sein scheint. Wer auf Radspuren hält oder parkt, zwingt Radfahrer, von ihrer Spur in den fließenden Verkehr hinein auszuweichen. Die Verwarnungsgelder für solche gefährdenden Verstöße im ruhenden Verkehr sind in Deutschland unverhältnismäßig niedrig und müssen dringend angehoben werden. Bei Gefährdung von Radfahrern muss zum Bußgeld ein Punkt im Fahreignungsregister hinzukommen, auch bei Verstößen im ruhenden Verkehr. Auch das von den Verwaltungsgerichten einhellig gebilligte Abschleppen von Autos, die auf Radwegen oder Radfahrstreifen parken und den Radverkehr behindern, muss stärker praktiziert werden.

Weitere alltägliche Unfallsituationen

Rechtsabbiegeunfälle mit Pkw

Besonders wichtig für die Verkehrssicherheit beim Abbiegen ist die freie Sicht der Kfz-Fahrer auf geradeausfahrende Radfahrer. Vorhandene Sichthindernisse sind zu beseitigen. Dabei ist zu beachten, dass auch die Sichtfelder für den Schulterblick freizuhalten sind. Aufgrund der besseren Sichtbarkeit der Radfahrer wird eine Führung auf der Fahrbahn oder eine fahrbahnahe Führung empfohlen, vor allem in Bezug auf das Rechtsabbiegen sind Furtabsetzungen von mehr als zwei Metern zu vermeiden. Als problematisch haben sich Situationen herausgestellt, bei denen die abbiegenden Kfz-Fahrer gegebenenfalls keine Radfahrer erwarten. Dazu gehören unerwartete und/oder falsche Flächennutzung und unerwartete und/oder falsche Fahrtrichtung der Radfahrer (Forschungsbericht 21 der UDV, Abbiegeunfälle Pkw/Lkw und Fahrrad).

Die »fahrbahnahe Führung« ist künftig vorzugsweise als geschützter Radfahrstreifen (Protected Bike Lane) zu verwirklichen. er bietet Radfahrern durch eine physische Abtrennung Schutz vor dem Zuparken ihrer Fahrspur, gegen zu dichtes Überholen und bei dazu passender Gestaltung der Kreuzungen (Protected Intersections) auch gegen Abbiegeunfälle.

Vorfahrtsverstöße an Einmündungen

Ein typischer Unfall an einer Einmündung: Ein Autofahrer aus einer Seitenstraße will nach rechts in eine Vorfahrtstraße einbiegen. Er hält am Radweg, den er dazu überqueren muss, und wendet seinen Blick auf den von links herankommenden Verkehr. Fahrzeuge auf der Gegenfahrbahn sind für ihn ohne Belang. Er achtet auch nicht auf Radfahrer, die von rechts auf dem Radweg herankommen. Oder er schaut nach rechts, nimmt herankommenden Radverkehr aber nicht wahr (»looked but failed to see«). Der von rechts herannahende Radfahrer ist vorfahrtsberechtigt – auch als Falschfahrer – und nimmt an, dass der Autofahrer wartet, um ihn passieren zu lassen. Doch das Auto setzt sich in dem Moment in Bewegung, als das Fahrrad vor seinem Kühler ist, weil der Fahrer eine Lücke im Fahrbahnverkehr erkannt hat. Der Vorfahrtsverstoß wird schwerer bewertet. Wenn der Radfahrer in der falschen Fahrtrichtung unterwegs war, muss er mit einem Abzug beim Schadensersatz von 25

Prozent bis zu einem Drittel rechnen, weil er keinen Blickkontakt zum Autofahrer aufgenommen hat. Das Risiko, dass es zu einer Kollision kommt, ist allerdings auf Radwegen mit und ohne Freigabe in Gegenrichtung gleich hoch. Deshalb sollen innerorts nur in begründeten Ausnahmefällen Zweirichtungsradwege angeordnet werden. Außerorts gilt das nicht, weil Einmündungen und Ausfahrten dort viel seltener sind.

Radfahrer brauchen Platz und wenig Mischung mit schnellen Kraftfahrzeugen. Die »Empfehlungen für Radverkehrsanlagen« (ERA) sollen entsprechend ergänzt und verbindlich eingeführt werden. In der Anwendung dieses Regelwerks ist zu vermeiden, Kfz-Höchstmengen und Mindestmaße von Radverkehrsanlagen zu kombinieren.

Veraltete, unklare oder benachteiligende Verkehrsregeln für Radfahrer

Die StVO enthält mehrere Verkehrsregeln, die veraltet oder unklar sind oder Radfahrer eindeutig benachteiligen.

Das BMVI und der Bund/Länder-Fachausschuss StVO/OWi haben 2016 den Vorschlag des ADFC abgelehnt, das Zusatzzeichen 1012-32 »Radfahrer absteigen« aus dem neuen Verkehrszeichenkatalog (VzKat) zu streichen. Beide haben aber klargestellt:

- Das Zusatzzeichen »Radfahrer absteigen« enthält kein Gebot
- Es dient nicht der Verstärkung anderer Gebotszeichen, z. B. Zeichen 239 »Gehweg«
- Es soll als Hinweis an Gefahrenstellen Radfahrern ein Verhalten nahelegen
- Seine alleinige Aufstellung entspricht nicht der Rechtslage

Weil das Zusatzzeichen weiterhin in hergebrachter Weise wie ein Gebotszeichen verwendet wird, besonders häufig an Baustellen, bleibt es bei der Forderung nach Streichung aus dem VzKat.

Schrittgeschwindigkeit auf Gehwegen »Radverkehr frei«

Unmögliches kann das Gesetz von niemandem verlangen – auch nicht von Radfahrern. Fachleute sind sich einig, dass ein einspuriges Fahrrad für eine ausreichende Fahrstabilität eine Mindestgeschwindigkeit von ca. 8 km/h erfordert. Sie liegt über der »Schrittgeschwindigkeit« (laut Rechtsprechung 4 – 7 km/h), die Radfahrern auf Gehwegen und in Fußgängerbereichen mit »Radfahrer frei« vorgeschrieben ist. In der Praxis wird diese angeordnete Schrittgeschwindigkeit deshalb so gut wie nie eingehalten. Wenn der Gehweg breit ist und wenig Fußgänger unterwegs sind, ist ein so langsames Tempo nicht notwendig. Schmale und stark von Fußgängern frequentierte Gehwege sollten ohnehin nicht für den Radverkehr freigegeben werden.

Mit den Toleranzen, die bei der Ahndung von Geschwindigkeitsüberschreitungen vorgesehen sind, sind Sanktionen zwar erst oberhalb von 10 – 15 km/h möglich. Das ändert aber nichts an der wenig fahrradfreundlichen Geschwindigkeitsbegrenzung, die Radfahrer beim erlaubten Fahren auf Gehwegen von vornherein ins Unrecht setzt. Es kommt beim erlaubten oder unerlaubten Radfahren auf Gehwegen übrigens

selten zu Kollisionen mit Fußgängern, aber oft zu Zusammenstoßen mit Autos aus Grundstückseinfahrten oder Seitenstraßen.

Rechtsfahrgebot nicht zu eng auslegen

§ 2 Abs. 2 StVO verlangt: Es ist möglichst weit rechts zu fahren, nicht nur bei Gegenverkehr, beim Überholtwerden, an Kuppen, in Kurven oder bei Unübersichtlichkeit.

Das Rechtsfahrgebot für den Radverkehr darf nicht zu eng ausgelegt werden. Zu parkenden Autos sollten Radfahrer zu ihrem eigenen Schutz einen ausreichenden Abstand halten. Zu weit rechts am Fahrbahnrand Fahren kann unerlaubt dichtes Überholen begünstigen oder sogar provozieren. Das Verwaltungsgericht Wien hat im Oktober 2016 entschieden, ein Seitenabstand von 1,2 – 1,8 Metern sei bei 30 km/h *»eine vertretbare Entfernung, will sich der Radfahrer nicht der Gefahr aussetzen, durch eine geöffnete Fahrzeugtüre verletzt zu werden.«* In Deutschland ist noch kein vergleichbares Urteil bekannt.

§ 2 Abs. 4 StVO: Mit Fahrrädern muss einzeln hintereinander gefahren werden; nebeneinander darf nur gefahren werden, wenn dadurch der Verkehr nicht behindert wird.

So eine Vorschrift gibt es nur für Radfahrer, nicht z. B. für Mofa- oder Motorradfahrer. Ausnahmen sind nur für Fahrradstraßen und für geschlossene Verbände von mehr als 15 Radfahrern vorgesehen. Auch Radfahrer möchten die Möglichkeit haben, sich während der Fahrt zu unterhalten – ein Recht, das Autofahrern und ihren Beifahrern selbstverständlich zugestanden wird. Wenn die Fahrbahn so schmal ist, dass schon ein einzelner Radfahrer nur unter Benutzung oder Mitbenutzung der Gegenfahrbahn überholt werden kann, stellt das Nebeneinanderfahren keine Behinderung nachfolgender Verkehrsteilnehmer dar: Auch dann muss der Autofahrer zum Überholen eine Lücke im Gegenverkehr abwarten. In der Rechtsprechung hat sich dieser Gedanke noch nicht durchgesetzt.

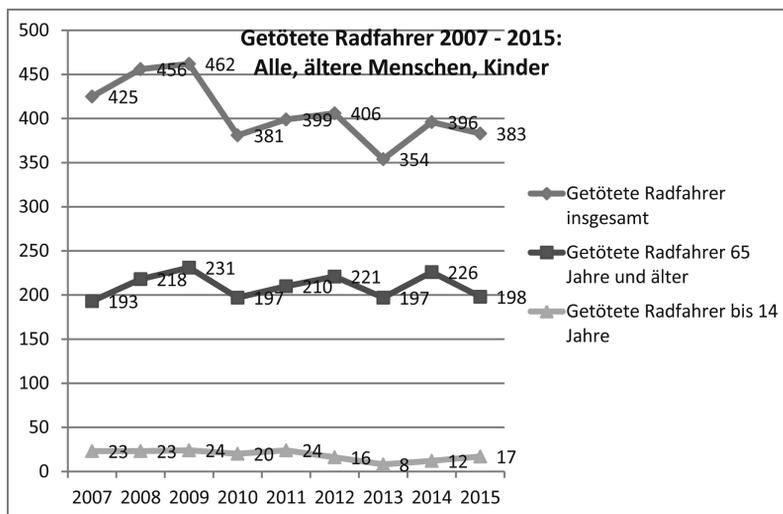
Abstand beim Überholen

Die Rechtsprechung hat die unbestimmte Angabe in § 5 StVO (»Beim Überholen muss ein ausreichender Seitenabstand zu anderen Verkehrsteilnehmern, insbesondere zu den zu Fuß Gehenden und zu den Rad Fahrenden, eingehalten werden«) präzisiert. Abgeleitet aus den dazu ergangenen Urteilen wird Kfz-Führern ein Überholabstand von 1,50 Meter empfohlen. Tatsächlich wird dieser Sicherheitsabstand so gut wie immer unterschritten. Es ist fraglich, ob ein gesetzlicher Mindestabstand in Metern, den sich manche Radfahrer wünschen, eine bessere Wirkung hätte. Überlegenswert ist eine Regelung wie in Spanien, nach der überholende Fahrzeuge die Gegenfahrbahn zumindest teilweise benutzen müssen (also mindestens mit zwei Rädern die Mittellinie überfahren). Das ließe sich besser kontrollieren. Vor allem fehlen standardisierte Messverfahren, die einen unzureichenden Überholabstand gerichts-fest erfassen können. Hier besteht noch Entwicklungsbedarf. Das Verwarnungsgeld für Überholen ohne ausreichenden Sicherheitsabstand beträgt 30,00 Euro. 5,00 Euro mehr kostet es, das überholte Fahrzeug zu streifen und einen Unfall zu verursachen.

Das ist deutlich zu wenig, mindestens 60,00 Euro und ein Punkt wären schon ohne Unfall angemessen. Spätestens dann, wenn autonom fahrende Autos unterwegs sind, werden sie entweder den einprogrammierten Sicherheitsabstand zu Radfahrern einhalten, zuverlässiger als jeder Fahrer – oder sie dürfen keine Zulassung erhalten. So lange können die Radfahrer aber nicht warten.

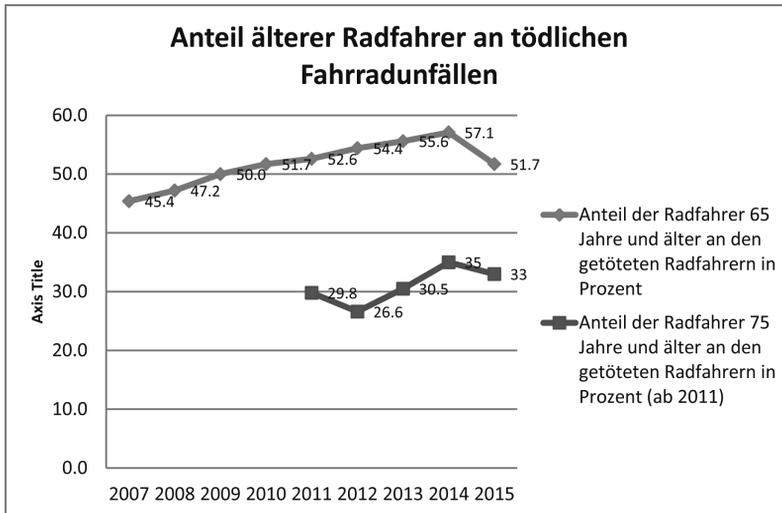
Ältere Radfahrer als Opfer von Verkehrsunfällen

Langfristig geht die Zahl tödlicher Fahrradunfälle zurück, bei zunehmendem Radverkehr:



2013 war die Zahl der beim Radfahren ums Leben gekommenen Kinder einstellig, auch für 2016 ist das nach dem Stand bis November zu erwarten. Null getötete Kinder sind das Ziel. Da müssen wir auf Dauer hin!

Der Anteil der Senioren (65 Jahre und älter) an den Opfern tödlicher Fahrradunfälle steigt:



2015 hat sich diese Entwicklung erstmals nicht fortgesetzt. Es wurde der Stand von 2010 erreicht. 2016 wird die Trendlinie voraussichtlich wieder dem langjährigen Verlauf folgen und sich der 60 %-Marke nähern. Noch auffälliger ist der Anteil der Radfahrer 75 Jahre und älter. Im Durchschnitt 2013 – 2015 stammte jeder dritte getötete Radfahrer aus dieser Gruppe der ältesten Verkehrsteilnehmer. Der demografische Wandel in Deutschland lässt erwarten, dass der Anteil der über 65- und 75-jährigen Radfahrer an den Todesfällen im Straßenverkehr weiter zunehmen wird, wenn nicht gegengesteuert wird.

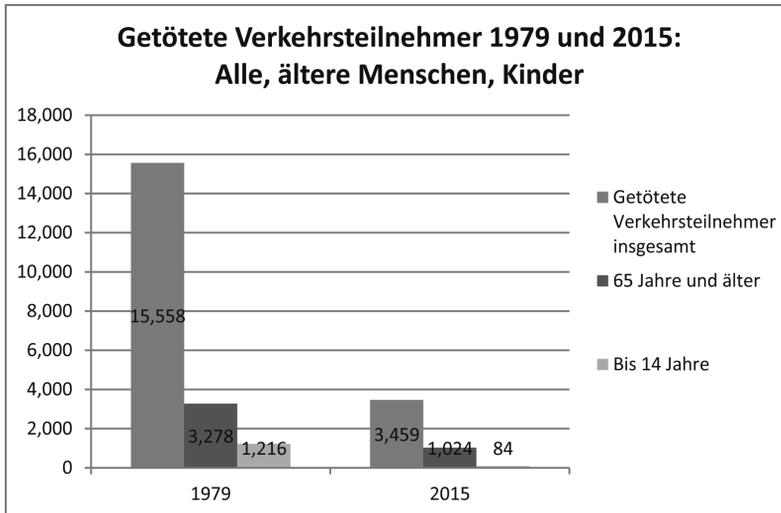
Vorschlag für eine Empfehlung des Arbeitskreises

Polizei und Justiz sollen § 3 Abs. 2a StVO bei Unfällen mit Beteiligung älterer Radfahrer (ab etwa 70 Jahren) mehr Geltung verschaffen und die Vorschrift stärker anwenden als bisher.

»(2a) Wer ein Fahrzeug führt, muss sich gegenüber Kindern, hilfsbedürftigen und **älteren Menschen**, insbesondere durch Verminderung der Fahrgeschwindigkeit und durch Bremsbereitschaft, so verhalten, dass eine Gefährdung dieser Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist.«

Diese Forderung wendet sich neben der Polizei vor allem an die Rechtsprechung und damit an die ursprüngliche Zielgruppe des Verkehrsgerichtstags. Es sind zahlreiche Urteile zur Rücksichtnahme auf Kinder als besonders geschützte Personengruppe zu finden. Dazu passt, dass die Unfälle von Kindern besonders als Fußgänger und Radfahrer seit Einführung der Vorschrift stark zurückgegangen sind. 1979 kamen

im Straßenverkehr 1.216 Kinder bis 14 Jahre ums Leben, 2015 waren es noch 84 (davon mehr im Auto der Eltern als jeweils zu Fuß oder auf dem Fahrrad). Die Zahl der getöteten Senioren hat im selben Zeitraum ebenfalls abgenommen, aber nur auf ein Drittel, von 3.459 auf 1.024, auch hier einschließlich Fahrzeuginsassen.



Heute haben Kinder auch im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil ein geringeres Unfallrisiko als andere Altersgruppen. Dazu haben sicherlich mehrere Maßnahmen beigetragen. Ein Baustein war der 1980 in die StVO eingefügte § 3 Abs. 2a. Während man dieser Vorschrift beim Schutz von Kindern eine positive Wirkung zubilligen kann, hat die Rechtsprechung ihre Anwendung zugunsten älterer Verkehrsteilnehmer offenbar vernachlässigt: Es lässt sich kaum ein Urteil zur gebotenen Rücksicht auf diese Personengruppe finden. Auch wenn Seh-, Hör- und Reaktionsvermögen und Beweglichkeit im Alter individuell unterschiedlich stark nachlassen: Schon die höhere Verletzbarkeit, die sich aus der Verkehrsunfallstatistik eindeutig belegen lässt, rechtfertigt eine nachdrückliche Anwendung dieser besonderen Schutzvorschrift für ältere Menschen.

Ich möchte zwei Beispiele aus der Rechtsprechung von Oberlandesgerichten anführen. Ein Fall aus dem nördlichen Ruhrgebiet: Ein 80-Jähriger fuhr mit seinem Pedelec auf einem Geh- und Radweg und wollte nach links in einen asphaltierten Radwanderweg einbiegen. Dazu verließ er 15 m vor der Kreuzung den nur mit einer durchgezogenen Linie abgeteilten Radweg in Richtung Fahrbahnmitte. In diesem Moment kam von hinten ein Kleinwagen heran und berührte mit seiner rechten vorderen Ecke das Hinterrad. Der Fahrer stürzte und erlitt Beckenfrakturen und Prellungen, die einen langen Krankenhausaufenthalt erforderlich machten.

Das OLG Hamm (9 U 125/15) wies die Schmerzensgeldforderung ab und gab dem Pedelecfahrer die alleinige Schuld an dem Zusammenstoß, weil er die im Straßenverkehr erforderliche Sorgfalt in ungewöhnlich hohem Maße verletzt habe. Er habe versucht, ohne die gebotene Rückschau über die gesamte Breite der Straße hinweg in die gegenüberliegende Zufahrt einzubiegen. Weder habe er seine Absicht abzubiegen rechtzeitig angekündigt noch auf den hinter seinem Rücken herannahenden Verkehr geachtet. Die Betriebsgefahr ihres Kraftfahrzeugs trete gegenüber dem groben Fehlverhalten des Verletzten zurück.

Die Richter gehen auf das Alter der Verletzten und auf § 3 Abs. 2a StVO ein. Laut OLG Hamm musste die Autofahrerin sich nicht auf das am »weißen Haupthaar« erkennbare höhere Alter des Pedelecfahrers einstellen. Ein sofortiges Herabsetzen der eigenen Geschwindigkeit sei erst dann geboten, wenn das Verhalten einer solchen schutzbedürftigen Person oder die Situation, in der sie sich befinde, Auffälligkeiten zeige, die zu einer Gefährdung führen können. Bei ihrer Annäherung an den auf einem abgeteilten und ausreichend breiten Radweg fahrenden Pedelecfahrer musste sie nicht allein aufgrund seines Lebensalters damit rechnen, dass er die konkrete Verkehrssituation nicht gefahrlos beherrschen konnte. Die Hammer Richter stellten nachträglich fest, dass der Zweiradfahrer den Kopf zum Blick nach hinten nur eingeschränkt drehen konnte, folgten aber andererseits – zu seinem Nachteil – seiner eigenen Einschätzung, er sei ein aktiver Radfahrer und sportlich. Verkehrswesentliche gesundheitliche Einschränkungen mochte das OLG Hamm nicht erkennen: es habe sich um ein Augenblicksversagen gehandelt, zu dem es unabhängig von seinem Alter gekommen sei.

Tatsächlich sind Schwierigkeiten, den Kopf frei zur Seite und nach hinten zu drehen, typisch für ältere Menschen, ebenso wie nachlassendes Gehör, so dass es ihnen deutlich schwerer fällt, von hinten herankommende Kraftfahrzeuge optisch oder akustisch wahrzunehmen. Insoweit gleichen ihre Wahrnehmungsschwierigkeiten denen von Kindern, die ein eingeschränktes Gesichtsfeld haben und bei denen sich das Richtungshören erst nach und nach ausbildet. Ich bin sicher: Wenn in einer vergleichbaren Situation ein Rad fahrendes Kind angefahren worden wäre, dann hätte nicht im Urteil gestanden, es habe sich um ein Augenblicksversagen gehandelt, zu dem es unabhängig vom Alter des Opfers gekommen sei.

Im Fall des OLG Saarbrücken (4 U 59/13) hatte ebenfalls ein 80-jähriger Radfahrer schwere Verletzungen erlitten, als er den Radweg über eine durchgezogene Linie hinweg zum Linksabbiegen verließ. Das Landgericht vertrat in erster Instanz die Auffassung, der Autofahrer habe das Gefährdungsverbot des § 3 Abs. 2a StVO missachtet. Das OLG hob dieses Urteil auf. Das Verhalten der besonders geschützten Person oder die konkrete Verkehrssituation hätten – vor dem überraschenden Wechsel auf die Fahrbahn – keine auffälligen Anzeichen für eine Gefährdung gezeigt. Es bedürfe deshalb keiner Entscheidung, ob der Radfahrer als älterer Mensch zu erkennen gewesen sei.

Auch hier werden die alterstypischen Einschränkungen ungeschützter älterer Verkehrsteilnehmer nicht berücksichtigt. Seh-, Hör- und Reaktionsvermögen und

Beweglichkeit lassen im Alter nach, sicherlich individuell unterschiedlich. Aber auch bei den Kindern gibt es große physiologische Leistungsunterschiede, ohne dass die Rechtsprechung daraus von vornherein Einschränkungen des Gefährdungsverbots ableitet, solange die geschützten Personen zur Altersgruppe der Kinder gehören. Hinzu kommt die im Alter nachlassende körperliche Widerstandsfähigkeit, die sich aus der Verkehrsunfallstatistik eindeutig belegen lässt. Beide Faktoren rechtfertigen eine nachdrückliche Anwendung dieser besonderen Schutzvorschrift für ältere Menschen. Eine Schutzvorschrift, die nicht erst noch geschaffen werden muss, sondern die bereits in der StVO steht und nur auf ihre Anwendung wartet. Der Bußgeld-Katalog sieht unter Nr. 10 für Verstöße ein Bußgeld von 80 Euro und 1 Punkt im Fahreignungsregister vor: »Beim Führen eines Fahrzeugs ein Kind, einen Hilfsbedürftigen oder älteren Menschen gefährdet, insbesondere durch nicht ausreichend verminderte Geschwindigkeit, mangelnde Bremsbereitschaft oder unzureichenden Seitenabstand beim Vorbeifahren oder Überholen«

Sicherheitsgewinn durch Regelverstöße?

Manche Radfahrer lassen Verkehrsregeln außer Acht, weil sie sich dann sicherer fühlen. Beispiele sind das das Fahren auf Gehwegen, wenn keine Radverkehrsanlage vorhanden ist und die Fahrbahn zu gefährlich erscheint, und das Fahren auf Radwegen entgegen der Fahrtrichtung, um nicht zweimal eine stark befahrene Straße queren zu müssen. Objektiv ist dieses Verhalten nicht sicherer, im Gegenteil. Die Benutzung falscher Straßenteile ist die häufigste Unfallursache, für die Radfahrer verantwortlich sind, weil sie aus der falschen Fahrtrichtung oder auf dem Gehweg von Autofahrern nicht erwartet und nicht wahrgenommen werden. Der ADFC rät davon ab, bewusst gegen Regeln zu verstoßen, um einen vermeintlichen Sicherheitsgewinn zu erzielen. Generell fördert es die Verkehrssicherheit, wenn so gefahren wird, wie die anderen Verkehrsteilnehmer es erwarten: auf dem richtigen Straßenteil, in der richtigen Fahrtrichtung usw.

Fördern lässt sich richtiges Verhalten durch die Art der Radverkehrsanlage: Während Bordsteinradwege zu 20 Prozent und mehr in der falschen Richtung benutzt werden, sind es bei Radspuren auf und neben der Fahrbahn nur etwa 10 Prozent. Linksfahrende Radfahrer sind deutlich häufiger an Zusammenstößen beteiligt. Wenn Radwegen und Radfahrstreifen nach den Regeln der Technik anforderungsgerecht gestaltet werden, vor allem nach den »Empfehlungen für Radverkehrsanlagen« (ERA), haben Rechtsfahrende eine geringere Unfallrate als bei nicht anforderungsgerechten Radverkehrseinrichtungen (BASt-Bericht V 184 Unfallrisiko und Regelakzeptanz von Fahrradfahrern, Alrutz, Bohle u. a., 2009)

Radfahrer als Opfer von abbiegenden Lkw

Auf einem ADAC/BASt-Symposium im Oktober 2016 wurde folgendes Beispiel beschrieben. Ein Lkw-Fahrer will an einer Ampelkreuzung rechts abbiegen. Er hält im Abbiegevorgang an, um einem bevorrechtigten Fußgänger das Überqueren der Fahrbahn auf der parallelen Fußgängerfurt zu ermöglichen. Ein Radfahrer fährt rechts am

wartenden Lkw vorbei. Er wird angefahren und überrollt, als der Lkw sich wieder in Bewegung setzt, nachdem der Fußgänger das Queren beendet hat.

Die Reaktion des Publikums war von Unverständnis für den Radfahrer geprägt. Nicht berücksichtigt wurden sein Vorrang, die fehlende Wahrnehmung durch den Lkw-Fahrer, die rechts vom Lkw freie Gasse und vor allem das Missverständnis, der Lkw-Fahrer warte für ihn. Auch in solchen Fällen muss der Vertrauensgrundsatz (dass andere Verkehrsteilnehmer sich richtig verhalten) gelten. Selbstverständlich hätte ein optimal gefahrenbewusster Radfahrer trotz grüner Ampel auf das Vorbeifahren verzichtet, weil eine Verständigung mit dem Fahrer durch Blickkontakt beim Lkw nicht möglich ist. Das begründet aber kein Mitverschulden.

Vor allem gilt: Menschen machen Fehler. Fehler im Verkehr dürfen nicht mit dem Tod bestraft werden. Die Zahl der Unfälle mit abbiegenden Lkw mag in absoluten Zahlen gering sein. Diese Abbiegeunfälle sind aber besonders folgenschwer und im Durchschnitt der letzten Jahre für jeden neunten Toten bei Zusammenstößen von Radfahrern mit anderen Verkehrsteilnehmern verantwortlich. Opfer sind überdurchschnittlich oft Frauen und erwachsene Radfahrer bis 54 Jahre. Hier scheinen die Grenzen herkömmlicher Maßnahmen wie zusätzliche Rückspiegel und Fahrerschulungen erreicht zu sein, weil die Kraftfahrer in der Abbiegesituation auf mehr Dinge gleichzeitig achten müssen, als sie bewältigen können. Abhilfe können hier Fahrer-Assistenzsysteme schaffen, die jetzt nach längerer Entwicklungszeit marktreif sind. Die Bundesanstalt für Straßenwesen erwartet positive Auswirkungen auf das Unfallgeschehen Lkw/Radfahrer und hat bereits Anforderungen für ein Prüfverfahren entwickelt. Die Unfallforschung der Versicherer sagt voraus, dass durch Lkw-Abbiegeassistenzsysteme 43 Prozent der Unfälle vermieden werden können. Deshalb müssen sie möglichst bald europaweit verpflichtend eingeführt werden. Bis dahin soll für ihre freiwillige Anschaffung geworben werden.

Als Verhaltensvorschrift kann Schrittgeschwindigkeit für rechts abbiegende Lkw dazu beitragen, Unfälle zu vermeiden. Die Lkw-Abbiegeunfälle ereignen sich bei Abbiegegeschwindigkeiten von unter 20 km/h. Das ist auch ein typisches Tempo von Frauen als Radfahrer. Ihre ungefähr gleiche Geschwindigkeit führt dazu, dass sie während des Abbiegens relativ zum Lkw nicht vorankommen und so keine Chance haben, in das Sichtfeld des Fahrers in den Seitenspiegeln hineinzufahren, wenn er sie darin noch nicht bemerkt hat. Männer im mittleren Alter fahren oft schneller als der abbiegende Lkw und werden deshalb leichter erkannt. Schrittgeschwindigkeit von höchstens 7 km/h macht die langsameren und dadurch besonders gefährdeten Radfahrer besser wahrnehmbar. Auch der Bremsweg des Lkw verkürzt sich. Das ermöglicht die Ergänzung des warnenden Abbiegeassistenten um eine Notbremsfunktion, die bei einer Kollision eingreift und das lebensgefährliche Überrollen durch die Räder des Lkw verhindert.

Sicherheit des Radverkehrs

Sascha Ziegler

Polizeihauptkommissar, Leiter der Fahrradstaffel der Polizei Berlin

Hauptaufgaben der Fahrradstaffel Polizei Berlin

Die Steigerung der Radverkehrssicherheit durch Präventions- und Repressionsarbeit sowie das Durchführen von gezielten und andauernden Schwerpunkteinsätzen zur Unfallursachenbekämpfung. Das Erkennen von ungünstig gestalteten Radverkehrsanlagen aus Sicht eines Radfahrers und Freihalten der für den Radverkehr vorgesehenen Verkehrsflächen.

Fahrradfahrer als Opfer und Täter aus beidseitiger Betrachtung

Radverkehrsflächennutzung

Im Großstadtverkehr machen Lieferverkehr und Falschparker eine durchgängige und gefahrenfreie Nutzung der Radverkehrsanlagen unmöglich. Dadurch wird die Sicht auf den Fahrradfahrer zusätzlich stark eingeschränkt. Das zwangsweise, wiederholte Einfädeln des Radfahrers in den Fließverkehr birgt Risiken in sich, die vermeidbar wären. Dieser Umstand veranlasst viele Fahrradfahrer verbotenerweise auf dem Gehweg zu fahren, in dem Irrglauben, sich und andere weniger zu gefährden.

Darüber hinaus bevorzugen Fahrradfahrer kürzeste Wege, um Zeit zu sparen und die Anstrengung so gering wie möglich zu halten. Dabei nutzen sie alle befahrbaren Flächen, ungeachtet der vorgegebenen Richtung oder anderer Verkehrsteilnehmer. Sie fahren an Stellen, an denen andere Verkehrsteilnehmer nicht mit einem Fahrradfahrer rechnen.

Abbiege- und Vorfahrtsfehler

Der Abbiegevorgang eines Kraftfahrzeugführers beinhaltet einen komplexen Vorgang, der die höchste Aufmerksamkeit erfordert. Schon während dem Annähern an die Kreuzung oder Einmündung wird die Verkehrssituation an der rechten Seite nicht genügend beobachtet. Der »Tote Winkel«, ein fehlender Schulterblick oder aber die Ablenkung durch Multimedia bringen große Gefahren mit sich. Zusätzlich erhöht gedachter Zeitdruck des Kraftfahrers die Risikobereitschaft während des Abbiegens. Die einbiegenden Kraftfahrzeuge schaffen so für Fahrradfahrer, die durchschnittlich

mit 19 Km/h die Verkehrsfläche überqueren, eine gefährliche Situation. Noch gefährlicher wird es, wenn aus »Zweiter Reihe« ohne jegliche Einsichtsmöglichkeit für beide Beteiligte, abgebogen wird.

Dem gegenüber weiß sich der Fahrradfahrer im Recht und beharrt auf seiner Vorfahrt, ohne die Geschwindigkeit zu reduzieren. Und je nach Verkehrsschulung oder fehlender Erfahrung gibt es bei einzelnen Fahrradfahrern kein Gespür für Gefahrensituationen. Das Einfädeln eines Fahrradfahrers in den (fahrradfahrenden) Fließverkehr geschieht wie selbstverständlich ohne Rücksicht. Frei nach dem Motto »Der Andere wird schon einen Bogen fahren«.

Sicherheits- und Seitenabstand

Oftmals wird der Seitenabstand durch die Kraftfahrzeugführer falsch eingeschätzt oder aber bewusst das »Recht des Stärkeren« für sich in Anspruch genommen. Ein Belehrungsverhalten mancher Kraftfahrzeugführer, mit falscher Rechtskenntnis über die Radwegbenutzungspflicht, nötigt Fahrradfahrer durch Abdrängen oder Schneiden auf den Fahrradweg. Oder sie werden durch zu dichtes Auffahren auf Busspuren, durch zu geringen Seitenabstand beim Überholen oder Anbremsen im Kreuzungs- oder Einmündungsbereich verunsichert oder gar gefährdet.

Der Fahrradfahrer wiederum schlängelt sich durch den wartenden Kraftfahrzeugverkehr, um möglichst viel Zeit einzusparen. Dabei unterschreitet er selber jeden Sicherheitsabstand. Der defensive Fahrradfahrer fährt aus falsch verstandener Rücksichtnahme so dicht an parkenden Kraftfahrzeugen entlang, dass ein Ausweichen bei einer plötzlich öffnenden Fahrzeugtür nicht möglich ist.

Ursachen für Fahrradfahrer als Opfer und Täter

Der Fahrradfahrer hat eine schmale Silhouette und kann ohne Sicherheitskleidung (hell und reflektierend) schlechter gesehen werden. Das Tragen eines Helms schützt vor möglichen Verletzungen. Auch der Fahrradfahrer hat große Schwierigkeiten plötzlich auftauchende Hindernisse wie querende Hunde, Fußgänger oder andere Fahrradfahrer zu parieren. Im Bewusstsein seiner Anonymität missachtet der Fahrradfahrer Verkehrsregeln. Ein möglicher Alkoholeinfluss oder mediale Ablenkungen erhöhen die Risikobereitschaft für gewagte Fahrmanöver. Dabei ignoriert der Fahrradfahrer die hohe Verletzlichkeit seines Körpers.

Anforderungen an Gutachten und Gutachter aus der Sicht des medizinisch-biomechanischen Traumagutachters

Dr. med. Wolfram Hell

Institut für Rechtsmedizin Universität LMU München;
Medizinisch Biomechanische Unfallanalyse MBU Grünwald

Ausgangslage

Häufig nehmen Ärzte, Versicherungssachbearbeiter oder Juristen auch heute noch technische Unfallrekonstruktionen und biomechanische Beurteilungen bei verletzten Personen selber vor, indem sie lediglich aufgrund von Schilderungen einer betroffenen Person und anhand der Unfallfotos sowie des Polizeiberichtes Feststellungen bezüglich der «Schwere» und des Ablaufes einer Kollision treffen. Bis heute fehlen – mit wenigen Ausnahmen im Fachbereich Rechtsmedizin – in der Trauma-Biomechanik ausgebildete Fachleute. So lag die biomechanische Beurteilung, die ein spezielles technisches Wissen erfordert, meist in den Händen von behandelnden und nicht entsprechend ausgebildeten begutachtenden Ärzten mit dem Resultat schwerwiegender Verständnisfehler¹.

Bezüglich der Kausalität lassen sich Ärzte dabei meist allein von der *zeitlichen Koinzidenz* zwischen Kollisionsereignis und Angabe von Beschwerden leiten. Werden später eine oder mehrere Fachpersonen als Gutachter beigezogen, ist damit die Möglichkeit einer Kontroverse vorprogrammiert, da die einen von rein «medizinischen» Schätzungen der Kollisionsintensität ausgehen, während sich andere Gutachter auch auf technische Fakten stützen können. Die Folge davon ist, dass die Kontroversen, welche dann fälschlicherweise als «Expertenstreit» dargestellt werden, gelegentlich in jahrelangen Verfahren auf dem Rücken des betroffenen Probanden ausgetragen werden.

Selbst in den klassischen medizinischen Fachbereichen, die an Universitäten gelehrt werden, besteht offenbar ein Qualitätsproblem der Gutachten/Gutachter: Hier liegen umfangreiche Untersuchungen insbesondere aus der Schweiz vor: 1998 hat *Meine*² 262 Gutachten aus dem Privatversicherungsbereich qualifiziert, wobei er 35% als einwandfrei taxierte, 36% als lückenhaft und 29% als schwer mangelhaft.

- 1 *Walz F.*: Biomechanische Aspekte der HWS-Verletzungen. Orthopäde 23, 262–267, 1994.
- 2 *Meine J.*: Ärztliche Begutachtung in der Schweiz – Erfüllt sie die heutigen Qualitätsanforderungen? Swiss Surgery 1998;4:53–7.

Eine Bewertung der SUVA (selbstständiger Unfallversicherer des öffentlichen Rechts in der Schweiz) aus dem Jahre 2006 von 102 Gutachten³ ergab ein ebenso düsteres Bild. Die Mängel betrafen sowohl medizinische Sachverhalte als auch die rechtlichen Anforderungen an Gutachten. Stellvertretend für andere ähnlich problematische Diagnoseunstimmigkeiten sei hier die Situation im Hinblick auf die leichte traumatische Hirnverletzung (LTHV, MTBI = mild traumatic brain injury, Commotio cerebri etc.) dargelegt: Eine Untersuchung von Johannes et al⁴ hält fest, »dass die Versorgungsqualität der Verunfallten nach einer LTHV sehr inhomogen ist« und dass unspezifische Symptome als Diagnosekriterien verwendet werden, die nicht mit den dafür entsprechenden Richtlinien übereinstimmen. »Dasselbe gilt auch für die Varianz der Antworten in Bezug auf die Glasgow Coma Scale.« Ähnliche Probleme sind auch für Deutschland und Österreich zu erwarten.

Es ist somit ein verständlicher Irrtum der Juristen, wenn sie glauben, von einem Arzt könnten sie sogar in technischen Bereichen, also *ausserhalb* der Medizin, eine verifizierte »Diagnose« erhalten. Die als hilfreich vermutete »Erfahrung«, auch eines etablierten Mediziners, kann hier nicht weiterhelfen, weil Erfahrung ja eine grundsätzliche Ausbildung im jeweiligen Fachbereich – hier Unfallmechanik und Trauma-Biomechanik mit dauernder Weiterbildung – voraussetzt.

Die trauma-biomechanisch ausgebildeten Mediziner und entsprechend spezialisierten Experten nehmen sich dieses Problems an und stellen mit ihrer Beurteilung die Verbindung zwischen technischer Unfallrekonstruktion und ärztlicher Diagnose her.

Die technische und biomechanische Analyse kann nach Aussage von Felix Walz (Universität und ETH Zürich) insgesamt »verhindern, dass die Beurteilung der Kausalität von Beschwerden auf falschen Grundlagen basiert«. Diese kann – mit dem entsprechenden fachlichen Hintergrund und der gebotenen Vorsicht – für die korrekte Erarbeitung des Sachverhaltes sowie für das weitere diagnostische und therapeutische Vorgehen von hohem Nutzen sein.

Verbesserungen in Sicht

Während in den USA für Ärzte und Juristen schon seit Längerem spezielle Ausbildungsprogramme in Unfallrekonstruktion und Trauma-Biomechanik angeboten werden⁵, so sind solche Kurse in Europa noch selten⁶. Dabei ist deutlich festzuhalten, dass es sich dabei nicht um die zahlreichen Kurse in »Biomechanik« handelt, welche sich mit orthopädischen Fragestellungen (Operationstechnik, Prothesen) oder

-
- 3 Ludwig CA.: Qualität fachärztlicher Gutachten im Bereich der sozialen Unfallversicherung. Medizinische Mitteilung SUVA Nr. 77/2006 (Publikation Juni 2006).
 - 4 Johannes S., Schaumann-von Stosch R.: Leichte traumatische Hirnverletzung: Akutversorgung und Verlauf. Suva Medizinische Mitteilungen 79, 8–19 (2009).
 - 5 Z.B. durch die Association for the Advancement of Automotive Medicine AAAM <http://www.aaam.org/biomechanics-courses.html>
 - 6 Z.B. www.biomed.ee.ethz.ch/education/student_projects/biomechanics/trauma_biomechanics oder www.ircobi.org

Bewegungsabläufen beim Sport befassen, sondern es geht um trauma-biomechanische Unfallrekonstruktion. Diese umfasst die Einschätzung des Verletzungspotenzials, des Verletzungsmechanismus und der Kausalität der Beschwerden/Verletzungen eines in Frage stehenden Ereignisses für einen spezifischen Menschen.

Ein Kurs von einigen Stunden ist aber nicht geeignet, den Mediziner oder Ingenieur zu befähigen, ein trauma-biomechanisches Gutachten mit all seinen Facetten kompetent zu erstellen.

Mit der Entwicklung von Begutachtungsstandards und Fortbildungscurricula befaßt sich u.a. die im Jahr 2010 gegründete »Gesellschaft für Medizinische und Technische Trauma-Biomechanik GMTTB« (www.traumabiomechanik-gmttb.de)⁷.«

Anforderungen an das Gutachten

Ein Gutachten sollte für die streitigen Belange umfassend sein, auf allseitigen Untersuchungen beruhen, die geklagten Beschwerden berücksichtigen, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben werden, in der Beurteilung der medizinischen Zusammenhänge und in der Beurteilung der medizinischen Situation einleuchtend und die Schlussfolgerungen des Experten sollen begründet sein.

Grundsätzlich müssen folgende rechtliche und fachliche Anforderungen erfüllt sein (Mumenthaler⁸; Schröter 2006, Eisenmenger: Das med Gutachten, BVerfGK 5, 40 ff. Az.983/04):

- vollständig, umfassend (oder gemäss Auftrag)
- alle gestellten Fragen beantworten, falls nicht möglich: deklarieren warum nicht (fehlende Kompetenz, fehlende Unterlagen)
- klar, vollständig, überprüfbar
- versicherungsrechtliche und haftpflichtrechtliche Terminologiekenntnisse
- Offenlegung von technischen und medizinischen Diskrepanzen
- nachvollziehbar, schlüssig, logisch
- nicht aktenwidrig, keine Unterlassung
- Deklaration der Grundlagen
- nach anerkannter Lehrmeinung (sonst: Aussagen als Hypothesen deklarieren)
- nicht willkürlich, sine ira et studio (»ohne Zorn und Eifer«), objektiv.

Es ist in jedem Fall darauf zu achten, dass die medizinische und technische Kompetenz abgedeckt ist.

7 www.traumabiomechanik-gmttb.de, GMTTB Gesellschaft für Medizinische und Technische Trauma-Biomechanik e.V., Gründungsmitglieder: Dr. med. Uwe Moorahrend, Prof. Dr. med. Felix Walz, Prof. Dr.-Ing. Anton Brunner, Dr. med. Wolfram Hell, Dr. med. Hartmut Fischer, Dr. rer.nat. Erich Schüller, Dr. med. Bruno Soltermann, Dipl.-Phys. Bettina Zahnd.

8 Mumenthaler M, Grundsätzliches zum ärztlichen Unfallgutachten. Schweiz Ärztezeitung 2001;82: Nr 28.

Anforderungen an den Gutachter

Der Gutachter muß objektiv und neutral an einen Fall herangehen und darf keine Patientenbindung haben.

Bevor man zu biomechanischen Abläufen, Kausalitätsfragen usw. konkret gutachterlich Stellung nimmt, sollte man sich folgende Fragen stellen⁹:

- Gehören diese fahrzeugtechnischen und biomechanischen Fragen in mein Fachgebiet (»muss ich das überhaupt wissen«)?
- Habe ich wirklich genaue Kenntnisse über den Hergang, z.B. Fahrzeugdaten, kollisionsbedingte Geschwindigkeitsänderung (Δv), Beschleunigungen, Aufprallwinkel, Kollisionsdauer?
- Wenn ich die oben genannten Informationen vorliegen habe, kann ich diese Grundlagen korrekt interpretieren (Physik, Biomechanik)?

Wenn man nur eine Frage mit »Nein« beantworten muss, sollte man sich die Beantwortung dieser Spezialfragen ersparen und sich auf das eigene – rein klinisch medizinische oder rein technische -Fachgebiet konzentrieren.

Anforderungen an die Fachkompetenz Traumabiomechanik

Nach Aussage der IHK gibt bislang noch kein Profil für Sachverständige für Verletzungsmechanik. Hier erscheinen folgende Qualifikationen für medizinisch und technische Trauma-Biomechaniker vom Grundsatz her notwendig:

- Mediziner mit speziellen Kenntnissen der Traumabiomechanik¹⁰ oder verwandte Fachrichtungen der Traumabiomechanik, oder
- Mehrjährige Tätigkeit und Erfahrung an einem entsprechenden Institut/Klinik oder gleichwertig (Unfallforschung, Crash-Test-Labor etc.).
- Grundlagenkenntnisse in Mechanik (Beschleunigung, Δv , Aufprallwinkel, Kollisionsdauer)

Klassischerweise ist vor allem die Rechtsmedizin die medizinische Disziplin, die sich mit trauma-biomechanischen Themen befasst. Aber so wie ein Rechtsmediziner auch nach einigen Jahren Tätigkeit an einem Institut für Rechtsmedizin nicht "automatisch" über genügende Kompetenzen z.B. in der DNA-Analyse, der Toxikologie oder der Altersbestimmung verfügt, so ist er nur dann befähigt, trauma-biomechanische Gutachten kompetent zu erstellen, wenn er die entsprechenden Kenntnisse in der jahrelangen Praxis von Grund auf erwerben konnte. Dies ist nicht in jedem Institut für Rechtsmedizin der Fall.

Schlussfolgerungen

Der Geschädigte sollte belegen, dass er durch einen Unfall verletzt wurde; wenn keine Unterlagen/Untersuchungen geliefert werden muss nach Aktenlage entschieden

9 P. Niederer, F.Walz, M. Muser, U. Zollinger. Was ist ein «schwerer», was ein «leichter» Verkehrsunfall? Schw Ärztezeitung 2001;82: Nr 28 1535–39.

10 In besonderen Fällen können auch andere Fachrichtungen berücksichtigt werden, falls entsprechende Kenntnisse nachgewiesen werden.

werden. Vorerkrankungen sollten auf Nachfrage angegeben werden. Der Patient muss soviel preisgeben das das GA die Chance hat richtig zu sein.

Solange es für trauma-biomechanische Gutachter keine Qualitätskriterien gibt, erscheint ein Team aus öffentlich bestelltem Sachverständigen für Straßenverkehrsunfälle und trauma-biomechanisch ausgebildeten Ärzten erforderlich, der klinisch tätige Arzt, aber auch der Jurist ist in der Regel mit einer trauma-biomechanischen Beurteilung überfordert, da ihm die Grundlagen der Verletzungsmechanik fehlen. Auf den Einzelfall angepasste biomechanische Belastungsgrenzen, die präzise Rekonstruktion einer Unfallverletzung mit Zuordnung zu den einzelnen Unfallphasen erfordern medizinisches Spezialwissen der Verletzungsmechanik und Unfallforschung.

Die medizinische Begutachtung

Christian W. Hoffmann
Senior Schaden-Jurist, Munich RE, München

Mit dem Thema der Qualitätssicherung medizinischer Gutachten haben sich außerhalb des Verkehrsgerichtstages auch andere Fachgremien wiederholt beschäftigt: so befassten sich 2010 die schweizerischen Sozialrechtstage mit den Grenzen und Möglichkeiten der medizinischen Begutachtung. In einem Untertitel nannten sie das sehr anschaulich: »Medizin zwischen dem Hammer der Anwaltschaft und dem Amboss der Versicherer«¹. Im Jahre 2013 setzten auch die deutschen Mediziner in ihren Arbeitsgemeinschaften der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften (kurz AWMF)² die Leitlinien für die Begutachtung auf ihre Agenda und nahmen eine Überarbeitung vor. Auch die Politik hat sich mit diesem Thema befasst. Im letzten Regierungskoalitionsvertrag der laufenden 18. Legislaturperiode hat sie sich die Verbesserung der Qualität vornehmlich gerichtlicher Gutachten³ zum Ziel gesetzt.

Der Anlass für diese wiederkehrende Beschäftigung sind offensichtliche Unzufriedenheiten der Auftraggeber mit der Qualität der Gutachten, die letztlich zum Wunsch der Aufarbeitung in diesem Arbeitskreis des Verkehrsgerichtstages 2017 geführt haben.

1. Ausgangslage

Im Jahr 2015 gab es laut dem Statistischen Bundesamt 305.659 polizeilich erfasste Verkehrsunfälle mit 393.432 Leicht- und Schwerverletzten⁴. Diese Anzahl an Personenschäden/Verletzten ist seit 2010 und damit in 5 Jahren um insgesamt 6 Prozent

1 *Erwin Murer* (Editor), Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Begutachtung, Stämpfli Verlag AG Bern, 2010.

2 Allgemeine Grundlagen der medizinischen Begutachtung, aktueller Stand 07/2013.

3 Drucksache des Deutschen Bundestages 18/6985 vom 09.12.2015 zum Gesetzentwurf: Änderung des Sachverständigenrechts und zur weiteren Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in weiteren Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 06.07.2016 (BT-Drucksache 18/9092).

4 Ohne 3.459 Getötete, aber mit 67.706 Schwerverletzten und 325.726 Leichtverletzten, so Statistisches Bundesamt, Verkehrsunfälle 2015, Zeitreihen, S. 6.

gestiegen. Im Rahmen dieser erfassten Verkehrsunfälle wurden den Kfz-Haftpflichtversicherern 253.464 Schadenfälle mit Personenschäden⁵ zur Regulierung gemeldet. Trotz dieses Anstiegs von Unfallgeschädigten ist aus Sicht der Versicherer die Prozessquote, d.h. die Fälle mit Personenschäden, die vor Gericht ausgetragen werden, über die Jahre annähernd konstant geblieben. Die Prozessquote liegt derzeit bei etwa 5 Prozent. Dies bedeutet in der Praxis, dass 95 Prozent der Personenschäden und damit 240.790 Schadenfälle einvernehmlich reguliert werden oder wurden. Für mich ist damit festzustellen, dass es bei der Kfz-Schadenregulierung von Personenschäden keine generellen Probleme gibt.

Wo liegen die Diskussionspunkte?

- a) beim Gutachter: dessen Qualifikation, aber auch seine gutachterlichen Ausführungen werden immer wieder hinterfragt, ebenso wie seine behauptete Nähe zu den Auftraggebern.
- b) Dem Versicherer werden die umfassenden Einwilligungserklärungen und seine angebliche Sammelwut an gesundheitlichen Daten vorgeworfen.
- c) Und abschließend der Verletzte: ihm wird ein übersteigertes Anspruchsverhalten unterstellt.

Sie merken, es handelt sich um Maximalstandpunkte, die heute hinterfragt werden sollen.

2. Themenkreise um das Gutachten

a. Das Gutachten

i. Wann liegt die Notwendigkeit einer Begutachtung vor?

Angesichts der hohen Anzahl der den Kfz-Versicherern gemeldeten Unfälle mit Personenschäden stellt sich die Frage, ob in all diesen Fällen eine medizinische Begutachtung angezeigt ist.

Diese Frage kann mit einem klaren Nein beantwortet werden. Einfache Verletzungen mit keinen oder sehr überschaubaren Dauerfolgen können in der Regel mit den eingereichten medizinischen Unterlagen bewertet und reguliert werden. Dazu bedarf es keiner gesonderten Expertenmeinung. Bei den schweren finalen Verletzungen, also Verletzungen, die keinen Heilungserfolg mit dem Ziel einer weitgehenden Wiederherstellung bringen können, treten in der Regel die Dauerfolgen und deren Kompensationsmöglichkeiten in den Vordergrund. Ich denke hier beispielsweise an Querschnittsverletzungen. Bei diesen Fällen sind in der Regel der behinderungsbedingte Mehrbedarf und das Funktionsdefizit zu eruieren. Die Einschätzung wird in erster Linie von professionellen Pflege- und Rehadienstleistern vorgenommen. Ein ärztlich zu begutachtender Gesundheitsschaden selbst spielt dort somit vornehmlich in der Schwere der Ausprägung eine Rolle⁶, wobei auf diesem Gebiet die spezialisierten Reha-Kliniken eine anerkanntswerte Unterstützung bieten.

5 Quelle: GDV Kraftfahrtversicherung 2015 – Schadenartenstatistik.

6 J. Nehls in Hierholzer, Kunze, Peters (Hrsg.), HWS-Beschleunigungsverletzung, Minderung der Erwerbsfähigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Kriterien ärztlicher Berichte und Gutachten, S. 260, Springer Verlag 1997.

Als Haupttätigkeitsgebiet für ärztliche Begutachtungen bleiben somit die mittelschweren Verletzungen und deren Dauerfolgen.

ii. Wie ist der Begriff des medizinischen Gutachtens definiert?

1. Eine gesetzliche Legaldefinition gibt es nicht. § 404 f. ZPO bestimmen lediglich, dass das Gericht den Sachverständigen auszuwählen (§ 404 ZPO) und anzuleiten (§ 404 a ZPO) hat.
2. Allgemein gilt, dass das Gutachten eine umfassende medizinische Darstellung eines Gesamtbefundes ist, der in Übereinstimmung mit der wissenschaftlichen Referenzliteratur und dem ärztlichen Erfahrungswissen einer Wertung zugeführt wird.⁷ Der zentrale Bestandteil der gutachterlichen Wertung hat sich an dem Zweck des Auftrages unter Berücksichtigung des rechtlichen Umfeldes, für den das Gutachten erstellt wird, zu orientieren.⁸

iii. Welchen Inhalt sollte das Gutachten haben?

Kommen bei den Verletzungen Streitfragen auf, ist es sachdienlich, einen neutralen Dritten, einen sachverständigen Experten einzuschalten. Qualitativ ist von diesem zu prüfen, ob der im Mittelpunkt stehende Kfz-Unfall den beklagten Körperschaden oder seine Verschlimmerung bewirkt hat. Die Prüfung der haftungsausfüllenden Kausalität zwischen Kfz-Unfall und eingetretener Verletzung ist immer eine relevante gutachterliche Feststellung⁹. Die Ursachen des Unfalls und dessen Folgen sind ein- und abzugrenzen.

Dazu bedarf es einer möglichst umfassenden Sicherung der Diagnose und die Feststellung vorhandener unfallunabhängiger Faktoren. Der ärztliche Gutachter übernimmt damit sozusagen eine Beweismittelsicherung, da der Verunfallte nur in dem Gesundheitszustand haftungsrechtlich geschützt ist, in dem er sich kurz vor dem Unfall befand.

Hierzu wird im Rahmen der klinischen Diagnostik möglichst zeitnah zum Unfallereignis von den behandelnden Ärzten ein Summationsbefund gefordert¹⁰, welcher die frisch eingetretenen Unfallfolgen von vorhandenen Vorschäden bzw. Krankheitsanlagen abgrenzen soll. Dieser Befund stellt jedoch nur eine vorläufige Prognose dar, die nach erfolgter Heilung zu validieren ist.

iv. Welchen zeitlichen Qualitätsansatz sollte das Gutachten haben?

Bei der medizinischen Begutachtung ist ferner ein zeitlicher Qualitätsansatz¹¹ zu beachten. Dabei handelt es sich um die gutachterliche Einschätzung, ob späte-

⁷ *Thomann*, Das professionelle medizinische Gutachten in Versicherungsmedizin 2013, S. 180.

⁸ AWMF: Allgemeine Grundlagen der medizinischen Begutachtung, Seite Stand 07/2013.

⁹ So auch *Thomann*, Das professionelle medizinische Gutachten in Versicherungsmedizin 2014, S. 4, 6.

¹⁰ So *Saugmeister, Lange, Echtermeyer*: Qualitäten und zeitliche Bewertungskriterien in Hierholzer et al., a.a.O., S. 184.

¹¹ So *Saugmuster*, a.a.O., S. 186 f.

re gesundheitliche Beeinträchtigungen mit dem Unfallereignis in einen kausalen Zusammenhang zu bringen sind.

Es gibt spezifische Verletzungsmuster, wie zum Beispiel das HWS, bei denen Schmerzsymptome erst später auftreten oder sich Heilungsinsuffizienzen später abzeichnen. Auch bei Chronifizierungen, insbesondere Schmerzchronifizierungen, spielt der Zeitablauf eine eminent wichtige Rolle¹². Hierbei ist zu berücksichtigen, ob der exakt wiedergegebene Hergang ein geeigneter Mechanismus ist, der die beklagte Verletzung zustande kommen lässt¹³.

Nicht selten ergibt sich anamnestisch, dass unter Berücksichtigung des zeitlichen Aspekts ein Vorschaden bestanden hat, der mit der unfallbedingten Verletzung nur in einem zufällig zeitlichen Zusammenhang stand.

Neben der medizinischen Komponente gibt es darüber hinaus eine administrative Forderung nach der Qualität im Zeitmanagement. Beklagt werden immer wieder überlange Bearbeitungszeiten, die die Geduld der Gerichte und Versicherer, aber auch der Unfallverletzten strapazieren. Hier sollte die zeitnahe Bearbeitung und fristgemäße Übermittlung als Qualitätsmerkmal dieser Gutachten einen erhöhten Stellenwert erhalten¹⁴.

v. Welche Ausbildungskriterien muss der Gutachter erfüllen?

Da die Anforderungen an den ärztlichen Gutachter qualitativ hoch angesetzt werden, stellt sich die Frage nach seiner Ausbildung.

Hierbei kommen zwei Besonderheiten zum Tragen:

1. Die medizinische Begutachtung gehört zwar zu den Aufgaben und Verpflichtungen des Arztes, wird aber in Studium und Weiterbildung nur unzureichend vermittelt.
2. Das Gutachten hat sich an dem jeweiligen Rechtsgebiet zu orientieren, in dessen Umfeld es eingeholt wird. Diese Kenntnis ist jedoch nicht immer in einem ausreichenden Umfang vorhanden. Aber nur die Kenntnis des jeweiligen Rechtsgebietes kann zu einer objektiven, validen und reliablen¹⁵ Begutachtung führen¹⁶.

Der AWMF hat es so beschrieben, dass sich die medizinische Begutachtung in dem »komplizierten Grenzgebiet zwischen Jurisprudenz und Medizin«¹⁷ bewegt. Der Gutachter als neutraler Grenzgänger überschreitet dabei die Grenzen zwischen zwei Lager. Er hat dabei zu vermitteln und sowohl die Sprache als auch die Begrifflichkeiten beider Seiten zu beherrschen.

Bei der Begutachtung wechselt der Arzt somit seine Rolle¹⁸.

12 Vgl. auch *Thomann*, a.a.O., S. 6 f.

13 *Saugmuster*, a.a.O., S. 186.

14 So auch *Toparkus*, Ärztliche Begutachtung im Spannungsfeld von Qualität und Quantität – aus berufsrichterlicher Sicht in *Med Sach* 2015, S. 120, 121.

15 In der Befunderhebung reproduzierbarer Befund.

16 AWMF: Leitlinienreport für die Leitlinie »Grundlagen der medizinischen Begutachtung«, Seite 1, Stand 07/2013.

17 AWMF: Leitlinienreport für die Leitlinie »Grundlagen der medizinischen Begutachtung«, Seite 1, Stand 07/2013.

18 *Thomann*, Das professionelle medizinische Gutachten in Versicherungsmedizin 2013, S. 180.

b. Die Suche nach einem Gutachter

Wie finden die Beteiligten den richtigen Sachverständigen, der geeignet ist, den Auftrag zu erfüllen?

Häufig werden bei mittelschweren Verletzungen Gutachten im erstbehandelnden Krankenhaus in Auftrag gegeben.

Daneben verfügen Rechtsanwälte und Versicherer über eigene Gutachter-Listen. Ein maßgebendes Kriterium für die Versicherer sind hierbei die Objektivität der Gutachten, deren Bearbeitungsdauer und die Kosten.

Für alle Parteien zugänglich gibt es auch im Internet Sachverständigen-Verzeichnisse. Beispielhaft sind zu nennen:

- Gutachtersuche bei der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV)¹⁹ mit Recherchemöglichkeiten für Gutachter für Berufskrankheiten und für Arbeitsunfälle
- Kliniksuche²⁰ mit einer Übersicht der Krankenhäuser nebst Fachabteilungen in Deutschland. Diese Datenbank stellt auch die von den Kliniken herausgegebenen Qualitätsberichte nebst weiteren Informationen zu den ICD 10-Diagnosen zur Verfügung.
- Ärztekammern²¹: beispielsweise bietet die Ärztekammer Berlin eine kostenfreie Gutachterdatenbank für Anfragen von Gerichten, Versicherungen, Behörden und Privatpersonen an.

c. Welche Anforderungen werden an den Gutachterauftrag gestellt?

Die Grundlage für einen Gutachterauftrag sind die Angaben des Geschädigten. Dieser hat den Unfallhergang und die eingetretenen Verletzungen zu schildern. Auch eventuelle Dauerfolgen sind zu benennen.

Nur so können die Folgen des Unfalls umfassend gewürdigt und etwaige Vorerkrankungen abgegrenzt werden.

Da der Gutachter hinsichtlich Art und Umfang seiner Tätigkeit weisungsgebunden ist und ausschließlich die gestellten Fragen zu beantworten hat²², ist die Erstellung eines präzisen zielgerichteten Fragenkataloges von zentraler Bedeutung. Deshalb haben sich die Parteien im Vorfeld über das Ziel der Begutachtung und die damit verbundenen Fragestellungen zu verständigen.

Bei Gutachten mit finalen Fragestellungen hat die Begutachtung unabhängig von Kausalitätsfragen ausschließlich die vorhandenen Gesundheitsstörungen und ihre Auswirkungen auf das berufliche und/oder soziale Leben zu beantworten²³. Hierfür gibt es eine weltweit akzeptierte Klassifikation der Weltgesundheitsorganisation²⁴. Diese nennt sich ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health.

19 Vgl. https://lviweb.dguv.de/faces/GBK?_adf.ctrl-state=3qr2fpno8_66

20 Vgl. <https://www.kliniken.de/krankenhaus/deutschland>

21 Vgl. https://www.aerztekammer-berlin.de/10arzt/37_Gutachter-Verzeichnis/

22 AWMF, Allgemeine Grundlagen der medizinischen Begutachtung, a.a.O., S. 13.

23 AWMF, aaO, S. 17 f.

24 AWMF, aaO, S. 17.

Weiter gehend gibt es noch kausalitätsbezogene Fragestellungen. Diese erfordern eine Überprüfung von Ursache-Wirkungsbeziehungen²⁵. Dabei gelten unterschiedlichen Kausalitätsbegriffe. In der Schadenregulierung der Kfz-Versicherung gilt die Adäquanztheorie, nach der eine »conditio sine qua non« zusätzlich adäquat kausal geworden sein muss, d.h. nach allgemeiner Lebenserfahrung generell geeignet sein muss, die eingetretene Schadensfolge herbeizuführen. Mit dieser Theorie sollen gänzlich unwahrscheinliche Schadensfolgen ausgeschlossen werden²⁶.

d. Die Kostentragung des Gutachtauftrags

Grundsätzlich hat der Auftraggeber die Kosten des Gutachtens zu tragen. Dies ist bei einem Verkehrsunfall der Geschädigte, der seinen Schaden nachzuweisen hat.

Lässt der Geschädigte zum Nachweis seines Schadens ein Privatgutachten anfertigen, gehören diese Kosten zu den Rechtsverfolgungskosten nach §§ 103 ff. ZPO, wenn sie notwendig waren. Allerdings können die Kosten des Gutachtens auch als Nebenforderung eingeklagt werden, soweit ein materiell-rechtlicher Kostenerstattungsanspruch besteht. Abzustellen ist dabei nach ständiger Rechtsprechung des BGH²⁷ auf einen verständlich und wirtschaftlich denkenden Geschädigten.

Die Einholung von Arztberichten und Gutachten durch den Haftpflichtversicherer stellt dem gegenüber eine Besonderheit dar. Sie begünstigt den Geschädigten und entbindet ihn von der Kostentragung. Dies setzt jedoch seine Mitwirkung voraus.

e. Der weitergehende Umgang mit dem Gutachtenergebnis

Selbstverständlich können alle Beteiligte nach der Vorlage des Gutachtens Ergänzungsfragen stellen.

Im Gerichtsverfahren gehört dies zum »rechtlichen Gehör« und sollte auch im außergerichtlichen Regulierungsverfahren beachtet werden.

3. Themenkreise um den Unfallverletzten

Für die medizinische Begutachtung sind im Folgenden die Mitwirkungspflichten des Geschädigten zu beleuchten, denn auf der Grundlage seiner Darstellung und seiner Schadenersatzforderungen ist der Begutachtungsauftrag zu erstellen.

a. Der Direktanspruch nach § 823 BGB bzw. § 7 StVG in Verbindung mit § 115 VVG

Sein Rechtsanspruch auf Schadenersatz ergibt sich aus § 823 BGB bzw. § 7 StVG in Verbindung mit § 115 VVG. Nach dem Verkehrsunfall hat der Unfallverletzte Grund und Höhe seines Anspruchs vorzutragen und mit Nachweisen zu versehen.

25 AWMF, aaO, S. 21 f.

26 Beck'scher Online-Kommentar BGB/*Johannes W. Flume* BGB § 249 Rn. 289.

27 BGH NJW 2005, 356.

Neben dem Unfallverursacher hat er einen Direktanspruch gegen den Kfz- Haftpflichtversicherer. Dieser prüft die Anspruchserhebung²⁸.

Die materiell rechtliche Darlegungs- und Mitwirkungsobliegenheit des Verletzten ist § 119 VVG zu entnehmen. Dadurch erfährt der Verletzte in der Pflichtversicherung einen besonderen Schutz. Denn der Unfallverletzte erhält neben dem eigentlichen Schädiger einen weiteren verhandlungs- und zahlungsbereiten sowie insolvenzsicheren Schuldner²⁹, nämlich den Versicherer. Dies ist eine zivilrechtliche Besonderheit und schützt verunfallte Personen in besonderem Maße.

b. Die Mitwirkungsobliegenheiten

Nach § 119 Abs. 3 VVG hat der Geschädigte die Obliegenheit, alle erforderlichen Angaben zum Schadenhergang und zur Kausalität zu machen. Dazu gehören auch die Informationen zum Verletzungsumfang und die dazu notwendigen Belege wie zum Beispiel Krankenunterlagen.

Dabei führt eine unzureichende Mitwirkung nicht zu einer Kürzung seiner gesetzlichen Schadenersatzansprüche³⁰. Allerdings kann dies zu einer Verlängerung der Regulierungsdauer führen, denn auch eine Geldleistung wird nach § 14 Abs. 1 VVG erst mit der Beendigung der zur Feststellung des Versicherungsfalles und des Umfangs der Leistung des Versicherers notwendigen Erhebungen fällig.

Den Begriff der notwendigen Erhebungen hat die Rechtsprechung ausgefüllt. Darunter sind Erhebungen zu verstehen, die ein durchschnittlich sorgfältiger Versicherer seines Zweiges braucht, um Versicherungsfall, Leistungspflicht und -empfänger festzustellen³¹. Dementsprechend kann ein Versicherer im Rahmen des § 14 VVG Auskünfte behandelnder Ärzte, fachärztliche Gutachten und die Einsicht in Krankenunterlagen verlangen³².

c. Die Grenzen der Mitwirkung

Nach § 119 Abs. 3 VVG hat der Unfallverletzte die Tatsachenerklärungen wahrheitsgemäß und vollständig abzugeben.

Dieser Grundsatz der Wahrheitspflicht ist in § 138 ZPO als echte prozessuale Pflicht begründet³³.

Nach allgemeiner Auffassung bedeutet die Wahrheitspflicht zunächst ein konkretes Lügenverbot, ein Vorbringen wider besseres Wissens³⁴. Wenn der Verletzte über den genauen Unfallhergang und seine Folgen – auch was die persönlichen Verletzungen anbelangt – keine exakten Angaben machen kann, darf er die für ihn güns-

28 A.1.1 der AKB 2015 (unverbindliche Bekanntgabe des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV).

29 MüKo Langheid/*Wandt/W.-T. Schneider* VVG § 119 Rn. 3.

30 MüKo, a.a.O. § 119 Rn 2.

31 vgl. MüKo, VVG, § 14 Rn. 19; *Prölss/Martin*, VVG, § 14 Rn. 5.

32 vgl. MüKo, VVG, § 14 Rn. 19; *Prölss/Martin*, VVG, § 14 Rn. 5.

33 MüKo ZPO/*Fritsche* ZPO § 138 Rn 1.

34 MüKo ZPO/*Fritsche* ZPO § 138 Rn 2.

tigen Behauptungen aufstellen³⁵. Gleichzeitig hat er jedoch die Grundlagen seiner Einschätzung, so gut wie möglich und zumutbar, darzulegen³⁶. Der Unfallverletzte unterliegt nur einer subjektiven Wahrheitspflicht.

Der Haftpflichtversicherer ist auf diese Mitwirkungspflicht angewiesen, da er keine weiteren Informationen hat. Dies bedeutet, dass er neben seinen aktuellen Verletzungen und daraus resultierenden Dauerfolgen auch Vorerkrankungen offen zu legen und die vorbehandelnden Ärzte benennen sollte.

Hierbei hat der Unfallgeschädigte lediglich die Vorerkrankungen mitzuteilen, die Einfluss auf die unfallbedingten Verletzungen bzw. Verletzungsfolgen haben könnten. – So steht es auch in der von den Haftpflichtversicherern formularmäßig übersandten Einwilligungserklärung zur Abfrage notwendiger Gesundheitsdaten bei Dritten. Dies wird auch von der Rechtsprechung des BVerfG gestützt. In zwei zentralen Entscheidungen zur Berufsunfähigkeitsversicherung hat das oberste Gericht bestätigt, dass zwar nur die erforderlichen Vorerkrankungen angezeigt werden müssen. An diesen hat der Versicherer jedoch ein gleichrangig geschütztes Interesse. Darüber hinaus ist die Anwendung dieser oben aufgezeigten Grundsätze und damit die Frage der Erforderlichkeit in vollem Umfang richterlich überprüfbar³⁷.

Trotzdem blieben in der Vergangenheit einzelne Fragen zur Gestaltung der Einwilligungserklärungen und zum Umgang mit den Gesundheitsdaten offen.

Dies wurde insbesondere von den Datenschutzbehörden angesprochen.

Deshalb hat der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) den Code of Conduct für den Umgang mit den personenbezogenen Daten von Versicherten, aber auch Unfallgeschädigten, erarbeitet. Hieran haben die Datenschutzaufsichtsbehörden mitgewirkt. Im Anschluss wurde der Code of Conduct vom Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit als mit dem geltenden Datenschutzrecht vereinbar erklärt.

Somit liegt eine Genehmigung der nach § 38 a Bundesdatenschutzgesetz zuständigen Aufsichtsbehörde vor.

Diesem Code of Conduct sind zwischenzeitlich ca. 95 Prozent der Mitglieder des GDV beigetreten.

35 MüKo aaO, Rn 3.

36 MüKo, aaO, Rn 3.

37 *Pröls/Martin*, Versicherungsvertragsgesetz, § 213 Rn. 26 mit Hinweis auf BVerfG VersR 2006, 1669, 1671 f.

Trotz dieser Bemühungen tauchen zu den Einwilligungs- und Schweigepflicht-entbindungsf formularen vereinzelt kritische Stimmen auf, die diese für zu weitgehend, zu wenig differenziert oder für zu unbestimmt halten³⁸.

In Anbetracht von ca. 240.000 Personenschäden pro Jahr haben die Versicherer mit dem Code of Conduct und den Einwilligungsformularen ein praktikables und funktionierendes Instrument geschaffen. Selbstverständlich mag es in Einzelfällen zu Diskussionen kommen, aber nicht in der Masse.

Darüber hinaus hat die Versicherungswirtschaft im Interesse der Versichertengemeinschaft die Pflicht, die Schadenersatzansprüche zeitnah in wirtschaftlicher Art und Weise zu regulieren.

Folglich sind die Vorwürfe einer überzogenen Sammlung an sensiblen Gesundheitsdaten unbegründet.

Bei komplexen Personen-Großschäden kann es zu Ausnahmen kommen. Hierfür hat das Bundesverfassungsgericht in den Jahren 2006 und 2013³⁹ das Dialogverfahren entwickelt. Die Entscheidungen zur Leistungsprüfung in der Berufsunfähigkeitsversicherung könnten auch auf Schadenersatzansprüche nach einem Verkehrsunfall mit schwerem Personenschaden Anwendung finden.

4. Der Umgang mit personenbezogenen Daten durch den Haftpflichtversicherer

Bei den personenbezogenen Gesundheitsdaten ist zwischen anonymisierten bzw. pseudonymisierten und nicht anonymisierten Daten zu unterscheiden.

Eine anonymisierte bzw. pseudonymisierte Datenweitergabe ist nur bei einfachen medizinischen Fragestellungen möglich.

Bei komplexen medizinischen Sachverhalten bedarf es eines einvernehmlichen Gutachtenauftrags, da möglicherweise eine persönliche Untersuchung erforderlich ist. Das Einverständnis bzw. das Nichteinverständnis kann der Verletzte unmittelbar mitteilen.

Exkurs: Beiziehung von Drittpersonen

Eine weitere Fragestellung in diesem Zusammenhang ist, ob der Unfallgeschädigte zu seiner persönlichen Untersuchung dritte Personen wie Partner, Kinder, sonstige Verwandte oder einen Rechtsanwalt zuziehen darf.

Da die persönliche Untersuchung auf einer vertrauensvollen Zusammenarbeit beruht, sollte grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, dass der Verletzte eine Person

38 So u.a. *Schab Sedi* in dem Editorial der Zeitschrift für Schadenrecht Heft 12/2015, S. 661. In diesem Kontext wird von ihm auch immer wieder das Urteil des OLG Düsseldorf vom 5. März 2013 (Az.: I-1 U 115/12) als Beleg zitiert. Dieses Urteil befasste sich insbesondere mit den Anforderungen der sekundären Beweislast und sah diese in dem zu beurteilenden Fall als erfüllt an. Das darüber hinaus geforderte Vorerkrankungsregister war angesichts der bereits eingereichten Informationen und vorliegenden Gutachten nicht nötig. Nur diese »überschießende« Forderung des Versicherers verletzte die Klägerin in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

39 1 BvR 3167/08 vom 17. Juli 2013 und 1 BvR 2027/02 vom 23. Oktober 2006.

seines Vertrauens bei der Untersuchung zuziehen kann, es sei denn, der Gutachter möchte dies nicht. Er ist der »Herr der Begutachtung«.

Fazit:

- Für die Masse der zu regulierenden Personenschäden wurde mit dem Code of Conduct und den formalisierten Einwilligungserklärungen ein praktikables Verfahren geschaffen. Einzelfälle sind im Wege des Dialogs zu lösen.

Medizinische Begutachtung von Unfallopfern

Michel Schah Sedi

**Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verkehrsrecht, und für Versicherungsrecht,
Tessin b. Rostock**

I. Einleitung

Bei der Regulierung von Personenschäden spielen immer mehr medizinische Begutachtungen eine Rolle. Wie aber kann ein Unfallopfer nun herausfinden, ob er einer Beauftragung eines guten Gutachters zustimmt oder aber nicht? In der Regel hat ein Unfallopfer keine Erfahrung auf dem Gebiet, da es oftmals das erste Mal in seinem Leben mit einem schweren Verkehrsunfall mit Personenschäden konfrontiert ist. Es spielen, wie häufig bei Haftpflichtschäden, hier zum einen die Interessen des Versicherers eine Rolle und zum anderen die Interessen des Geschädigten. Zunächst einmal wird sich der Geschädigte an einen Fachanwalt wenden, da es grundsätzlich bei Personenschäden sinnvoll ist, nicht alleine seine Interessen gegenüber dem gegnerischen Haftpflichtversicherer durchzusetzen, sondern sich durch einen Rechtsanwalt oder besser durch einen Fachanwalt vertreten zu lassen. Berücksichtigt man jedoch die Vielzahl der Verletzungsmöglichkeiten, die es gibt, dann fällt aber auch einen versierten Fachanwalt schwer, genau den richtigen Gutachter für seinen Mandanten zu finden. Allein die Liste der Facharztrichtungen beträgt über 50. Hier sind noch nicht die Zusatzbezeichnungen aufgeführt als Unterspezialisierung der Fachärzte. Statistisch gesehen, spielen diese medizinischen Begutachtungen außergerichtlich die größte Rolle, da ca. 95 – 98 % der Personenschäden außergerichtlich reguliert werden und nicht zu Gericht gelangen.

II. 5 Fragen zur Lösung des Problems

1. Wie finden die Beteiligten den richtigen medizinischen Gutachter?

Ausgangspunkt ist der Kerngedanke, dass der Geschädigte »Herr des Restitutionsgeschehens« ist. Das heißt, dass der Geschädigte bestimmen kann, zu welchem Arzt er

möchte. Anders als bei einem vertraglichen Anspruch, wie dies z.B. bei der privaten Unfallversicherung ist, wo der Versicherer nach den AUB entscheiden kann, welcher Arzt seitens des Geschädigten aufzusuchen ist. Hier entsteht schon der erste Konflikt. Fordert nämlich der Geschädigte ohne Absprache mit dem Versicherer den ihm »angenehmen« Arzt als Gutachter zu nehmen, so wird der Versicherer häufig sein Veto einlegen. Es empfiehlt sich daher in jedem Fall unter dem Gesichtspunkt der Wertschätzung und des Respektes untereinander, dass der Versicherer einzubeziehen ist und sich gemeinsam auf einen Gutachter geeinigt wird. Hier ist es sinnvoll seitens des Anwaltes erfahrene Kollegen anzurufen, sich natürlich auch durch Seminare fortzubilden, um sich Fachwissen anzueignen. Angesichts der Vielzahl der ärztlichen Fachrichtungen und der körperlichen Verletzungsarten ist es jedoch selbst für erfahrene Fachanwälte schwierig, den geeigneten medizinischen Gutachter für genau diese Verletzung zu finden. Kommen evtl. Mehrfachverletzungen, wie bei einem Polytrauma vor, so wird die Lage noch schwieriger.

Da Ärzte in keinem Register, wie öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige, gelistet sind, kann die Empfehlung nur lauten, dass eine sogenannte Zusatzbezeichnung »Unfallbegutachtung bei Personenschäden« eingeführt wird. Ärzte müssen also eine Qualifikation, eine Art Zertifizierung abliefern, um durch die Zusatzbezeichnung »Unfallbegutachtung bei Personenschäden« in der Lage zu sein, richtige und brauchbare Gutachten zu erstellen. Es geht hier weniger um die medizinischen Zusatzqualifikationen, sondern mehr um die rechtliche Einordnung. Würden solche Zusatzbezeichnungen eingeführt, indem die Qualität der Gutachten gesteigert wird, wäre das für alle Beteiligten sinnvoll. Mitunter liest man in den Gutachten, wenn es um einen Erwerbsschaden geht, nicht Begriffe wie MdE (Minderung der Erwerbsfähigkeit), sondern es wird von einem Grad der Invalidität gesprochen, der jedoch ein rein vertraglicher Fachbegriff im Rahmen der AUB bei der privaten Unfallversicherung ist. Um u.a. derartige Verwechslungen zu vermeiden, wäre eine solche Qualifizierung der Ärzte sinnvoll. Anschließend ist eine sogenannte Datenbank oder ein Register zu führen, in dem alle Ärzte innerhalb ihrer Fachbereiche, die Zusatzbezeichnung »Unfallbegutachtung bei Personenschäden« führen dürfen. Der Geschädigte, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, kann dann anhand der Datenbank oder des Registers sich einen Arzt aussuchen, der seinen Mandanten zu begutachten hat. Dies kann dann in Absprache mit dem Versicherer erfolgen, der selbstverständlich auch einen Einblick in die Datenbank oder das Register hat. Die Ärzte, die dort gelistet sind, können dann mit der Zusatzbezeichnung »Unfallbegutachtung bei Personenschäden« auch gleichzeitig dies als Marketinginstrument für Aufträge nutzen. Hierdurch haben sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ärzten. Die Absprache erfolgt dann mit der Bundesärztekammer, sodass auch gewährleistet ist, dass das Niveau gehalten wird und die Ärzte, die in dem Register gelistet sind, aufgrund von Fortbildungsveranstaltungen verpflichtet sind, sich weiterzubilden. Hierdurch ist allen Beteiligten geholfen. Es wird viel Zeit gespart und die Bearbeitung von medizinischen Begutachtungen von Unfallopfern erreicht so einen neuen Grad an Professionalität.

2. Wie kann sichergestellt werden, dass das Gutachten richtig, vollständig und zweckentsprechend wird?

Für die zweite Frage ist auch ein solches Register, in dem die Ärzte mit der Zusatzbezeichnung »Unfallbegutachtung bei Personenschäden« gelistet sind, sinnvoll, da dann natürlich eine zusätzliche Qualität in die Begutachtung hereinkommt. Auch müssen die entsprechenden Anwälte über Fachwissen verfügen, um ihren Mandanten besser bei der Begutachtung des Personenschadens zu helfen. Da es bei der zweiten Frage aber weniger um den Gutachter als mehr um das Gutachten geht, ist von ganz entscheidender Bedeutung, dass dem Gutachter auch die richtigen Fragen gestellt werden. In diesem Zusammenhang ist im Rahmen des Schmerzensgeldes auf die Frage des sogenannten immateriellen Vorbehaltes nach der ständigen BGH-Rechtsprechung einzugehen. Nach der ständigen Rechtsprechung des VI. Zivilsenates¹ ist es so, dass Zitat: »Die gerichtliche Feststellung der Verpflichtung des Schadens zum Ersatz künftiger **immaterieller** Schäden erstreckt sich nur auf die im Zeitpunkt der Entscheidung **objektiv vorhersehbarer** Spätfolgen der Schädigung, beurteilt anhand der Kenntnis und Erfahrung eines insoweit Sachkundigen«. Dieser recht kompliziert formulierte Orientierungssatz heißt übersetzt nichts anderes, dass für den Fall, wenn Schmerzensgeldzahlungen abgefunden werden, es zum Zeitpunkt der Abfindung nicht darauf ankommt, was der Geschädigte noch denkt was an Verschlechterungen auftreten können, entscheidend ist die objektiv medizinische Vorhersehbarkeit. Im Falle einer Abfindung sind daher weitere Zahlungen eines Schmerzensgeldes fast immer ausgeschlossen, weil fast alles an Verschlechterungen und Komplikationen objektiv medizinisch vorhersehbar war. Im Klartext heißt das, dass nur in wirklich krassen Ausnahmefällen und Sonderfällen kann der Geschädigte noch ein weiteres Schmerzensgeld bekommen, obwohl er glaubte, durch einen sogenannten immateriellen BGH-Vorbehalt, der seitens der Versicherer immer wieder anerkannt wird, abgesichert zu sein. Dies ist ein absoluter Trugschluss. Insofern ist es extrem wichtig, dass an den medizinischen Gutachter die Frage gestellt wird, was denn aus seiner Sicht jetzt bereits alles an Verschlechterungen drohen kann und was davon objektiv medizinisch vorhersehbar ist. Hier ist z.B. auf die AWMF-Leitlinien hinzuweisen, in denen die Spätfolgen genannt sind. Der Anwalt, der einen Prozess führt, muss bereits in seinen Schriftsätzen auf die Spätfolgen hinweisen. Berücksichtigt das Gericht diese im Rahmen des § 287 ZPO nicht, dann kann er aber über den immateriellen Vorbehalt in einem zweiten Prozess, wenn sich die Folgen doch realisiert haben, für seinen Mandanten ein weiteres Schmerzensgeld einfordern. Es geht dogmatisch hier also um die Rechtskraft eines Urteils. Dies ist für den Anwalt eine große Haftungsfalle. Andere Gerichte, wie z.B. das OLG Köln arbeiten mit Risikoauflagen wie z.B. 25 % (OLG Köln vom 20.05.1992, Az. 2 U 191/91; r+s 1992,273).

Neben dieser wichtigen Frage ist es aus Anwaltsicht auch sinnvoll, wenn die medizinische Akte beim Gutachter einmal komplett durchnummeriert würde und sowohl auf Knopfdruck an den Versicherer als auch an den Anwalt übersandt würde.

¹ Vgl. BGH-Urteil vom 14.02.2006, ZR 322/04.

Dadurch entsteht Transparenz auf beiden Seiten sowohl der Versicherer als auch der Geschädigte/sein Rechtsanwalt können dann auf gleicher Augenhöhe informiert werden. Technisch ist dies heute problemlos möglich, wird aber in der Praxis jedoch häufig übersehen. Ziel ist es ein vernünftiges, respektvolles Regulierungsklima zu schaffen, damit ein für beide Seiten tragfähiger Vergleich erreicht wird und dadurch auch die Gerichte entlastet werden.

3. An welchen Untersuchungen muss der Geschädigte mitwirken?

In diesem Bereich spielt das Thema Vorerkrankungen eine große Rolle und die Verpflichtung des Geschädigten Daten offen zu legen.

Bei dem Thema der Vorerkrankung hat das OLG Düsseldorf² entschieden, dass es keine materiell-rechtliche Pflicht des Geschädigten zur Vorlage eines Vorerkrankungsregisters gibt. Das OLG Düsseldorf sah diese materielle Pflicht weder aus § 810 BGB i.V.m. § 422 ZPO noch aus § 119 VVG und auch nicht aus § 188 SGB VII begründet. Es sei keine Partei gehalten, »dem Gegner für dessen Prozesssieg das Material zu verschaffen«. Natürlich ist der Geschädigte verpflichtet, zu den relevanten Vorerkrankungen, wenn diese auf seinen Schadensersatzanspruch Auswirkungen haben, von sich aus wahrheitsgemäß Angaben zur Vorerkrankung zu machen. Es gibt allerdings keine generelle Pflicht alle Vorerkrankungen dem Versicherer zu benennen.

4. Was muss der Geschädigte preisgeben (was muss er verschweigen dürfen)?

Den Schwerpunkt spielt hierbei die sogenannte Schweigepflichtentbindungserklärung.

Das große Thema bei den Mitwirkungspflichten betrifft die sogenannte Schweigepflichtentbindungserklärung. Aktuell verwenden Versicherer Schweigepflichtentbindungserklärungen, die so nicht hinnehmbar sind, zum einen sind diese viel zu lang, zum anderen enthalten diese Bestimmungen, die völlig intransparent sind. So ist z.B. unter Punkt 2 der aktuellen Schweigepflichtentbindungserklärungen für die Haftpflichtversicherer aufgeführt, dass der Versicherer die Gesundheitsdaten auch auf andere Stellen übertragen darf. Das Ganze spitzt sich dann derart zu, dass der Versicherer eine fortlaufend aktualisierte Liste führt über Stellen, die Gesundheitsdaten für den Versicherer erheben, verarbeiten oder nutzen dürfen. In derartig weitreichende Erklärungen soll dann der Geschädigte einwilligen. Mit anderen Worten ausgedrückt heißt das, der Geschädigte weiß gar nicht, welche GmbH's oder ausgelagerten Firmen über seine Gesundheitsdaten in Zukunft verfügen werden. Denn die aktualisierte Liste wird vom Versicherer eigenmächtig fortgeführt. Das heißt, wenn der Versicherer beabsichtigt, eine Wirtschaftsdetektei oder ein Inkassobüro mit in die Liste aufzunehmen, dann kann es sein, dass der Geschädigte seine persönlichen Gesundheitsdaten plötzlich bei einem Inkassobüro oder einer Detektei wiederfindet. Dass dies nicht gehen kann, überzeugt jeden vernünftig freiheitsdenkenden Menschen. Selbst wenn der Versicherer anführt, dass er aus betriebswirtschaftlichen Gründen manche Sachen und manche Firmen (»outsourct«) so darf dies nicht zu

2 OLG Düsseldorf, I. Zivilsenat 05.03.2013, zfs 2014, Seite 85–90.

Lasten des elementarten Persönlichkeitsrechts des Geschädigten gehen und schon gar nicht höchstpersönliche Gesundheitsdaten betreffend. Die jetzige Schweigepflichtentbindungserklärung, die von den Haftpflichtversicherern verwendet wird, ist daher komplett abzulehnen.

Selbst bei einem vertraglichen Anspruch bei dem die Interessenlage eine völlig andere ist, ist in § 213 VVG geregelt, wie die Erhebung personenbezogener Gesundheitsdaten bei Dritten zu händeln ist. So ist unter § 213 Abs. 3 VVG geregelt, dass die betroffene Person jederzeit verlangen kann, dass eine Erhebung von Daten nur erfolgt, wenn jeweils in die einzelne Erhebung eingewilligt worden ist.

Eine solch ähnliche Regelung hat daher auch zwingend in eine neu zu entwerfende Schweigepflichtentbindungserklärung einzufließen. Deshalb kann die Empfehlung auch nur lauten, dass ohne die konkrete einzelne Einwilligung durch den Geschädigten keine Daten an Dritte weitergegeben werden dürfen. Der Geschädigte hat vorher eine im Einzelfall einzuholende schriftliche Einwilligung abzugeben. Dann ist gewährleistet, dass der Geschädigte genau weiß, welche Person seine Gesundheitsdaten erhält. Es ist selbstverständlich, dass der zu beauftragende Arzt die Gesundheitsdaten haben muss, denn nur so kann er ein Gutachten anfertigen. Der beauftragte Arzt unterliegt im schlimmsten Fall aber auch dem Strafrecht, wenn er Daten unberechtigt weitergibt. Von daher ist gewährleistet, dass die Daten auch nur für diesen konkreten Einzelfall und nur für diesen Zeitpunkt an den Dritten, sprich die Sachbearbeiter des Versicherers oder den beauftragten Arzt, weitergegeben werden. Dies gibt auch Sinn, denn warum sollten Daten darüber an x-beliebige Dritte weitergegeben werden oder warum sollten diese auch noch nach Abschluss des Falles gespeichert werden. Hierfür gibt es keine Legitimation.

Teilweise wird argumentiert, wenn ganz viele Daten gesammelt werden und diese Hochleistungsrechnern zur Verfügung gestellt werden, dass dadurch aufgrund der künstlichen Intelligenz Diagnosefehler für Ärzte vermieden werden. Dann stellt sich die Frage nach dem Nutzen und dem Sinn solcher Ansammlungen, da diese die Freiheitsrechte und Persönlichkeitsrechte der Geschädigten massiv einschränken. Berücksichtigt man das jedes Jahr 15.000 Menschen durch Alkohol sterben, 121.000 Menschen durch das Rauchen und 35.000 Menschen in Amerika durch die Verwendung von Schusswaffen so gibt es mit Sicherheit genügend Möglichkeiten in anderen Bereichen präventiv tätig zu werden.

5. Soll der Geschädigte berechtigt sein, zu Untersuchungen eine Person seines Vertrauens hinzuziehen?

Es ist sinnvoll eine Vertrauensperson dabei zu haben, weil der Geschädigte gar keinen klaren Kopf hat, wenn er an den Untersuchungen teilnimmt. Er weiß, dass von diesen Untersuchungen alles abhängt und damit ist dies ein enormer Stressfaktor für ihn. Unter Stress kommt es zu irrationalen Fehler (Blackout etc.). Der Geschädigte hat oft lange und für ihn belastende, kräftezerrende Anreisewege von mehreren Stunden bis es zur Untersuchung kommt. Für Schwerstverletzte geht das alles ohne eine Begleitperson nicht zu bewerkstelligen. Außerdem stehen Geschädigte in der Regel

unter starken Medikamenten, die nicht selten seine Wahrnehmung beeinträchtigen. Die Begleitperson bei Untersuchungen ist quasi der »Krückstock« des Geschädigten. Es ist auch für den Versicherer vorteilhaft, wenn so durch die Vertrauensperson der Sachverhalt komplett ermittelt werden kann und alle Beteiligten davon etwas haben. Der Arzt sollte natürlich immer das Zepter in der Hand haben und diese Begleitperson nicht als »Kontrolleur« ansehen, sondern als Ergänzung, damit auch er sachdienliche Informationen vom Geschädigten erhält, die dieser sonst aufgrund seiner Situation dem Arzt nicht erteilen kann. Insofern dient die Vertrauensperson auch als Erkenntnisquelle und ist für alle Beteiligten sinnvoll. Darüber hinaus ist der Arzt neutral und hat, wenn er ordnungsgemäß arbeitet, auch nichts zu befürchten. Aus Gründen der Transparenz ist die Hinzuziehung einer Vertrauensperson wünschenswert.

Bietet das geltende Recht ausreichenden Schutz? Bedeutung der Marktüberwachung Brauchen wir Gruppenklage, Musterverfahren und Verbrauchergremien?

Silvia Schattenkirchner

Rechtsanwältin, Leiterin Verbraucherschutzrecht, ADAC e.V., München

Ausgangssituation:

Vor allem der US-Präsidentschafts-Wahlkampf hat ein Modewort geprägt, an dem man derzeit kaum vorbeikommt: »postfaktisch« heißt die Umschreibung für fehlende Fakten, die durch Gefühle und Spekulationen ersetzt werden. Das Wort ist aktuell vielseitig verwendbar – und trifft auch den Zeitgeist beim Thema Abgaskrise.

Ein Beitrag im Internet¹ erläutert, warum (fehlende) Fakten oft keinerlei Auswirkung auf die Meinungsbildung haben:

In einer wissenschaftlichen Studie präsentierte man Menschen, die zum Klimawandel eine bestimmte Meinung haben, Fakten, die ihre Meinung widerlegen. Es zeigte sich: Die Probanden blieben unbeeindruckt. Registriert wurden bloß Fakten, die die eigene Meinung bestätigten und sodann verstärkten. Warum reagieren wir Menschen so? Unsere Überzeugungen setzen sich meist aus mehreren Faktoren zusammen. Das heißt: Eine einzige Gegeninformation reicht oft nicht aus, um eine Meinung zu ändern – außer die Information wird immer wieder wiederholt, und zwar von unterschiedlichen, am besten besonders glaubwürdigen Quellen. Bis diese Schwelle aber erreicht ist, gibt es eine Art Schutzmechanismus, der uns erlaubt, an unseren Überzeugungen festzuhalten.

Ein Phänomen, das durchaus auf den wilden Ritt im vergangenen Jahr durch Stickoxide (NO_x) und CO₂ zu übertragen ist – dies konnten wir in unserer Beratungspraxis fast täglich erleben – und zwar auf beiden Seiten, sowohl beim Verbraucher als auch auf Seiten der Automobilindustrie: Betroffene Verbraucher fühlten sich von ihrem jeweiligen Hersteller schlicht betrogen und reagierten daher sehr emotional, vor allem nach Bekanntwerden der in USA geleisteten Schadensersatzzahlungen. Der Fakt, dass die Sach- und Rechtslage in USA nicht mit der in Europa vergleichbar

¹ DiePresse.com, 9.11.2016.

ist, wurde dabei ignoriert. Aber auch die Automobilindustrie zeigte ein ausgeprägtes postfaktisches Verhalten und hielt lange Zeit an ihrer Überzeugung fest, man habe lediglich legale Spielräume ausgenutzt, um Abgaswerte auf den Prüfständen zu optimieren. Der Fakt, dass die Prüfstandsergebnisse in keiner Weise der Realität entsprachen, wurde dabei ignoriert. Dieses Verhalten auf beiden Seiten hat dazu beigetragen, dass die Abgaskrise sich zu einem Gordischen Knoten entwickelt hat, der aktuell nur schwer zu durchschlagen ist.

Als im September 2015 die Vorwürfe der US-Umweltbehörde EPA veröffentlicht wurden und Volkswagen die Manipulation der Abgaswerte bei Dieselmotoren zugab, standen auch beim ADAC die Telefone nicht mehr still. Betroffene Autofahrer wollten zum einen ihrem Ärger darüber Luft machen, dass sie sich betrogen fühlten und ihre Ängste äußern bzgl. finanzieller Nachteile im Allgemeinen, einer Wertminderung ihrer Fahrzeuge im Besonderen, Einfahrtsverboten in Umweltzonen sowie drohende Steuernachzahlungen. Die Anfragen haben seither kaum nachgelassen, da immer neue Meldungen die Schlagzeilen beherrscht(en). Nicht klar war zudem, wie weit die Abgaswerte tatsächlich über den zulässigen Grenzwerten liegen. Es ließ sich auch nicht einschätzen, ob nach Abschluss der »Nachbesserungsarbeiten« die gesetzlich geforderten Abgaswerte tatsächlich eingehalten werden bzw. ob nicht andere Probleme (z.B. Leistungsminderung, Kraftstoffmehrverbrauch, Langzeitschäden) entstehen.

Vor allem die hohen Entschädigungszahlungen in USA haben im weiteren Verlauf dazu geführt, dass die Verärgerung der deutschen Verbraucher exponential anstieg. Geschürt wurde die angespannte Situation auch dadurch, dass über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr nur zögerliche Aufklärung erfolgte und für den Verbraucher keinerlei Fortschritt erkennbar war. Zudem sollte nun eine Odyssee durch die (zum Teil auch nicht vorhandenen) rechtlichen Ansprüche beginnen, die bis heute noch keinen befriedigenden Abschluss gefunden hat und sich in widersprüchlichster Rechtsprechung niederschlägt.

Nur auf diesem Nährboden konnte es dazu kommen, dass zahlreiche Anbieter von Sammelverfahren im In- und Ausland so großen Zulauf erfahren haben. Ein geordnetes Sammelverfahren hätte bereits zu diesem frühen Zeitpunkt wesentlich mehr Ruhe ins Spiel gebracht und allen Beteiligten – auch den Herstellern – die Chance gegeben, Fakten, Beweissituation, Verjährungsfragen und das (Nicht)Bestehen von Ansprüchen zu klären.

Vorab soll aber den eigentlich Betroffenen, nämlich den Verbrauchern eine Stimme gegeben werden, in Form von anonymisierten Mitgliedermeldungen zur Abgaskrise (ohne Rechtschreibkorrektur):

I. Die Sicht des Verbrauchers

»Die Auslieferung des Fahrzeugs ist für Mittwoch geplant aber ich jetzt verunsichert, ob ich mit dem Fahrzeug noch glücklich werde, wenn sich durch ein Softwareupdate die Leistung oder der Verbrauch verschlechtert. Genau diese beiden Punkte waren

für mich auch kaufentscheidend. Habe den Kaufpreis noch nicht bezahlt. Kann ich unter den gegebenen Umständen »VW Diesel Manipulation« evtl. den Kauf/Auftrag rückgängig machen??? Grund: evtl. weniger Leistung mehr Verbrauch, schlechter Wiederverkaufswert etc. Bin z.Zt. sehr im Zweifel ob die Entscheidung aus heutiger Sicht richtig war??? Was raten Sie mir«

»Ich gehe davon aus, dass VW eine Lösung zur Behebung des Abgasproblems finden wird.

Meine Sorge ist aber, dass die in spürbarem Umfang zu Lasten von Beschleunigung oder Verbrauch gehen wird. Beides waren für mich (auch nach Probefahrt) relevante Kaufgründe.«

»Meine Frage: Sollte ich vor einer evtl. Rückrufaktion die Motorleistung prüfen lassen, um so eine evtl. durch die `Fehlerbehebung` entstehende verminderte Motorleistung feststellen und ggf. auch beanstanden zu können? Die durchschnittlichen Verbrauchswerte liegen mir auf Grund des geführten Tankbuches bereits vor.«

»Meine Bedenken::

Was ist, wenn das Software Adate der Caddy mehr verbraucht????

Was ist wenn die Leistung weniger wird????!!

was mache ich bloß??

weniger Leistung, das wäre sehr schlecht.(Wohnwagen 1200 KG)

Kann ich vw verklagen??

Wenn man pech hat: mehr steuer Zahlen, verbraucht mehr und weniger Leistung!!!«

»Wir haben die Befürchtung, dass ein eventuelles Software-Update nachteilige Auswirkungen auf den Kraftstoff- bzw. AdBlue-Verbrauch des Fahrzeuges hat und damit in Zukunft höhere Kosten entstehen werden. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Motor durch ein eventuelles Software-Update weniger Leistung bereit stellt. Das wäre aus unserer Sicht nicht hinnehmbar, da die 140 PS für ein derart großes Auto erforderlich sind. Weniger Motorleistung kommt für uns nicht in Frage. Kurzum, das wäre am Ende wohl nicht mehr das Fahrzeug, das wir 2013 bestellt haben.«

»Wenn ich zum Softwareupdate in die Werkstatt berufen werde, kann ich dann auf eine schriftliche Bestätigung des Händlers bestehen, dass sich durch dieses Update keine Verschlechterungen in der Leistung, Spritverbrauch und Abgaswerten ergeben. Was kann ich ggf. unternehmen wenn der Händler diese Bestätigung verweigert. Gibt es ggf. ein Musterschreiben.«

»Bisher wurde ich von VW noch nicht über die weitere Vorgehensweise im Abgasskandal informiert, daher möchte ich nun gerne wissen, was vorab oder künftig rechtlich aus meiner Sicht zu beachten ist, bzw. ob es Möglichkeiten gibt, mich für spätere Probleme dadurch abzusichern.«

»Möglich wäre z. B., dass durch die veränderte Software oder andere »Manipulationen« am Auto irgendwann ein teurer Motorschaden, Probleme mit der Elektronik, verringerte Motorleistung etc. eintreten könnten. Nach dieser ganzen Geschichte traue ich dem Konzern alles zu, eben auch Manipulationen, dass das

Auto irgendwann dadurch »in die Knie« geht und es für die Kunden richtig teuer wird. Schließlich müssen ja die Milliardenbeträge für dieses »Fehlverhalten« (Verbrechen!!) wieder irgendwoher kommen!!!«

»kann ich bei VW Schäden durch höhere KFZ-Steuern oder ähnliches geltend machen, falls

Derartiges von unseren Politikern noch nachgeschoben wird? Immerhin wurde ich als Kundin durch falsche Angaben getäuscht und weiß nun nicht, wie ich mit dieser Situation umgehen soll«

»In Amerika erhalten die betroffenen Kunden 1000 Dollar »Wiedergutmachung«, warum darf dies in Deutschland abgelehnt werden? Leider sind wieder einmal die Kunden und die Händler, die nun die »Nachsorge« machen dürfen, die Leidtragenden. Wie wirkt der ADAC in dieser Sache auf VW ein?«

»Meine Frage an Sie wäre: Muss ich dieses Update machen oder nicht? Was passiert wenn ich es nicht machen lasse?... und vor allen Dingen was passiert wenn ich es gemacht habe und mein Fahrzeug läuft nicht mehr richtig?«

»Daher bitte ich um Auskunft, wie ich mich rechtlich absichern kann, damit eventuell entstehende Nachteile (z. B. durch geringere Leistung, höheren Kraftstoffverbrauch oder vor allem entstehende Kosten für eine Nachbesserung des Zusatz-Motorsteuergerätes) nicht zu meinen Lasten gehen, sondern (ggf. in Form von Schadensersatz) in voller Höhe von VW bzw. Audi getragen werden.«

»vor über einem Jahr vernahm man aus den Medien die Schlagworte »Abgasskandal, Betrugsoftware usw. bei VW« und ich war frustriert selbst davon betroffen zu sein. Obwohl sich am Tatbestand (Betrug) gar nichts geändert hat, spricht man mittlerweile von Abgasthematik und Dieseldematik oder wie man jetzt lesen konnte, dass VW-Kunden beim Kauf ihres Diesels angeblich hinters Licht geführt wurden. Also wenn überhaupt, nur so ein bisschen mit einer Schummelsoftware hinters Licht geführt. Die Absicht ist klar: Man will die Sache herunterspielen. Nur nebenbei: Wer bei seiner Steuererklärung auch nur um 10,00 € schummelt, begeht Steuerbetrug oder darf man mittlerweile davon ausgehen, das Finanzamt nur angeblich hinters Licht geführt zu haben.«

»Den Besitzern dieser manipulierter Autos sollen in DL angeblich keine finanziellen Nachteile z.B. durch Wertminderung entstehen und deshalb anders als in den USA auch kein Schadensersatz zugestanden werden. Dies ist nicht zutreffend, denn mein 5 Jahre alter Golf ist bis zur Nachrüstung praktisch unverkäuflich und wenn nur mit einem erheblichen finanziellen Abschlag.«

»Unverständlich ist auch, dass VW für die Nachrüstung anscheinend keine Garantie übernehmen will. Die US-Anwaltskanzlei Hausfeld meint dazu: »Das stinkt zum Himmel!«; dem kann ich mich nur anschließen!«

»Wenn jetzt der Abgas-Untersuchungsausschuss beklagt, viele angeforderte Akten geschwärzt erhalten zu haben, dann passt das genau ins Bild. VW hat in Deutschland kaum etwas zu befürchten, denn hierzulande sind anders wie z.B. in den USA Sammelklagen nicht zulässig und welcher Einzelkämpfer riskiert schon eine gerichtliche Auseinandersetzung mit einem Weltkonzern. Unverständlich ist mir auch, warum

sich die zuständigen Behörden, Verbraucherschützer, Automobilverbände usw. in dieser Sache sehr bedeckt halten!«

»Es gibt im Abgasskandal mittlerweile viele Ungereimtheiten und es werden immer mehr. Da ist zum Beispiel die Frage nach der Entschädigung: Warum gewährt VW den betroffenen Amerikanern eine so großzügige Entschädigung und die (dummen) Deutschen sollen mal wieder gänzlich leer ausgehen und fast niemand regt sich darüber auf. Wo bleibt hier die millionenfache und gewichtige Stimme des ADAC!«

II. Bietet das bestehende Recht ausreichenden Schutz?

Aus Sicht des Verbrauchers dürfte diese Frage wohl mit Nein zu beantworten sein. Denn wie die Mitgliederanfragen zeigen, fühlten und fühlen betroffene Autofahrer sich bei weitem nicht ausreichend geschützt. In diesem Fall jedoch kein »postfaktisches« Problem, denn der widersprüchliche Zug durch die Instanzen hat deutlich gezeigt, dass dieser Sachverhalt mit den bestehenden Instrumenten des deutschen Rechts nicht abzarbeiten war. Rechtsprobleme zeigten sich von A-Z, beginnend bei der Frage nach der richtigen Anspruchsgrundlage für etwaige Sachmängelhaftungs- und Schadensersatzansprüche bis hin zu möglichen Zwangsmaßnahmen und Sanktionen gegen die Verursacher. Erschwerend kommt hinzu, dass die Lösung in unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen zu suchen ist. Zu prüfende Normen finden sich sowohl im europäischen als auch im deutschen Recht – tangiert waren u.a. Kauf- und Deliktsrecht im BGB, Strafrecht, Produktsicherheitsrecht, Typgenehmigungsverordnung, Fahrzeugzulassungsverordnung bis hin zum Umweltrecht.

1. Offene Rechtsfragen

Fasst man die Rückmeldungen der Verbraucher zusammen, standen folgende Rechtsfragen im Raum – hier ist auch der Ansatz zu suchen, ob man die Klärung dieser komplexen Rechtsfragen, die aber dennoch eine Vielzahl von vergleichbaren Sachverhalten betreffen, den Individualprozessen überlässt:

- Liegt überhaupt ein Sachmangel vor?
- Kann man die Abnahme eines bestellten Neuwagens verweigern?
- Welche Maßnahmen hemmen oder unterbrechen die Verjährung?
- Welche Rechte haben Betroffene, für deren Fahrzeuge die Sachmängelhaftungsfrist bereits abgelaufen ist?
- Bestehen Schadensersatzansprüche wegen arglistiger Täuschung bzw. Betrug und wenn ja – gegen wen?
- Besteht die Möglichkeit zum Rücktritt vom Vertrag?
- Bestehen Minderungsansprüche und wenn ja – in welcher Höhe?
- Welche rechtlichen Konsequenzen hätte es, wenn nach erfolgter Nachbesserung Leistungsverlust und Kraftstoffmehrverbrauch verbleiben?
- Wie lässt sich ein Mehrverbrauch im realen Betrieb nachweisen?
- Wie lässt sich ein möglicher Wertverlust beziffern und nachweisen?

- Sind Auswirkungen auf das Befahren von Umweltzonen zu befürchten?
- Kann ein Rückruf angeordnet werden?
- In welchem Zeitraum muss der Rückruf durchgeführt werden?
- »Garantiert« der Hersteller für den Erfolg der Nachbesserung?
- Ist der Rückruf verpflichtend für die Fahrzeugeigentümer?
- Ergeben sich Auswirkungen auf die Kfz-Steuer?
- Kann die Betriebserlaubnis erlöschen?
- Kann die Zulassung erlöschen?

Mittlerweile liegen ca. 50 Gerichtsentscheidungen vor, im Schwerpunkt zu folgenden Inhalten – jedoch mit unterschiedlichen Ergebnissen:

- Schadenersatzanspruch gegen Hersteller
- Rücktritt vom Kaufvertrag
- Minderungsanspruch
- Beweissicherungsanträge bzgl. Leistungsverlust und Mehrverbrauch nach erfolgter Nachbesserung (Softwareupdate)
- Deckungsklagen gegen Rechtsschutzversicherer

Trotz ca. 2,5 Millionen betroffener Fahrzeuge in Deutschland und rund 11 Millionen in Europa, erreichen im Verhältnis bisher nur wenige Streitigkeiten die Gerichte – dennoch wächst die emotionale Betroffenheit, man kann also nicht von einer Entspannung der Situation sprechen. Bisher dürfte vor allem der freiwillige Verzicht auf die Verjährungseinrede seitens der Hersteller, das hohe Prozesskostenrisiko für den Einzelnen als auch die Zusagen der Politik ein größeres Ausmaß an Streitigkeiten verhindert haben. Gerade die Verjährungsfrage ist bei derartigen Massefällen jedoch ein Thema, das nicht der Freiwilligkeit und dem Druck der Öffentlichkeit überlassen werden sollte.

Nur vor diesem Hintergrund war es möglich, Zeit zu gewinnen für die Durchführung der Nachbesserungsmaßnahmen, technische Vergleichsmessungen durch verschiedene Institutionen und eine politische Lösungsfindung.

2. Neidvoller Blick auf USA

Zwischenzeitlich brodelt bei den Betroffenen weiterhin das Gefühl, betrogen worden zu sein. Hinzu kommen die hohen Entschädigungszahlungen in USA, die europäische Verbraucher wie Hohn empfinden und die verbleibende Angst vor einer etwaigen Wertminderung ihrer Fahrzeuge. Der Volkswagen-Konzern hat laut Medienberichten in USA rund 10,2 Milliarden Dollar – umgerechnet etwa neun Milliarden Euro – Schadenersatz zugesagt und bietet betroffenen Kunden je nach Modelltyp und Baujahr zwischen 5100 und 10.000 Dollar pro Fahrzeug als Entschädigung. Dies hat die Emotionen in Deutschland natürlich extrem geschürt.

3. Prozesskostenrisiko und Beweislast in Deutschland

Betroffene Autofahrer in Deutschland können ihre Ansprüche nur im Wege der Individualklage klären. Und hier steht der Einzelne alleine wegen der komplizierten Beweislage vor einem erheblichen Prozesskostenrisiko. Denn es war gar nicht möglich,

einen erhöhten Schadstoffausstoß und damit auch einen Mehrverbrauch des Fahrzeugs nachzuweisen, weil bekanntermaßen die umstrittene Software gerade dafür gesorgt hatte, dass bei der Labormessung die Grenzwerte eingehalten wurden und erst beim Einsatz des Fahrzeugs unter realen Bedingungen ein erhöhter Schadstoffausstoß erfolgte. Für eine Verbrauchsmessung im Realbetrieb gibt es derzeit jedoch noch gar kein anerkanntes Testverfahren. Somit war die Frage, ob ein Sachmangel vorliegt wegen erhöhtem Schadstoffausstoß oder Kraftstoffmeherverbrauch, bisher gar nicht rechtsverbindlich zu beantworten.

Inwieweit bereits das Vorhandensein einer unzulässigen Software zu einem Sachmangel führt, war ebenfalls umstritten – dass es hier verschiedene Auffassungen geben kann, belegen zwischenzeitlich die zum Teil sehr widersprüchlichen Gerichtsentscheidungen.

Auch eine verbleibende Wertminderung lässt sich bisher weder offiziell beziffern noch nachweisen. Gefühlt ist sie derzeit aber in den Köpfen vieler vorhanden, das zeigen auch die Rückmeldungen unserer Mitglieder. Was bis heute verbleibt, ist bei vielen Betroffenen der Wunsch nach einer zumindest moralischen Geste der Wiedergutmachung.

4. Juristische »Helfer«

Genau diese Gefühlslage ist es jedoch, die betroffene Autofahrer dazu treibt, sich Sammelverfahren jeder Art anzuschließen, die angeboten werden. Zahlreiche juristische »Helfer« sind in Sachen Abgaskrise unterwegs, angefangen von einer niederländischen Stiftung über amerikanische Betreiber von Sammelklagen bis hin zu nationalen Streitgenossenschaften. Ziel dieser Verbünde ist es vorrangig, durch öffentlichen Druck einen Vergleich mit den betroffenen Herstellern herbeizuführen. Denn aus rechtlicher Sicht nämlich stehen sie vor demselben Problem wie die Individualkläger, der Frage nach der richtigen Anspruchsgrundlage und dem nachweislichen und bezifferbaren Schaden.

Die bislang in der Presse zitierten Forderungen einiger Betreiber von »Sammelverfahren« entbehren bisher in der Regel der rechtlichen Grundlage und zielen vielmehr auf die moralische Verpflichtung zur »Gleichbehandlung« bei der Entschädigung. Sowohl aus rechtlichen, politischen wie auch aus ökonomischen Gründen dürfte es jedoch – trotz vieler Zusammenschlüsse – keine vergleichbare Zahlung für europäische Kunden geben, denkbar wäre bisher wohl eher eine symbolische Geste der Kompensation.

III. Brauchen wir Gruppenklage, Musterverfahren und Verbrauchergremien?

Bei der Forderung nach einem Musterverfahren oder einer Gruppenklage geht es nicht darum, im Fokus eines solchen Massenphänomens stehende Unternehmen mit enormen Zahlungsverpflichtungen zu belegen. Ziel kann es alleine sein, durch Schaffung eines neuen Rechtsinstruments für derartige Massenfälle schnell und effektiv

- den Ablauf der Verjährung zu hemmen
- die Rechtslage objektiv zu beurteilen
- die Beweissituation zu klären
- anerkannte und neutrale Institutionen in die Rechtsfindung einzubinden, deren Entscheidung von beiden Seiten akzeptiert werden kann
- Prozesskostenrisiken für Wirtschaft und Verbraucher zu minimieren

Ein gesellschaftliches Bedürfnis für eine kollektive Maßnahme dürfte bereits die Tatsache belegen, dass zahlreiche Verbraucher sich den eben genannten Sammelverfahren angeschlossen haben. Zudem werden die Rufe nach einer pauschalen Entschädigung auch für europäische Autofahrer immer lauter, nicht nur von den Verbrauchern selbst, sondern auch von europäischen und nationalen Verbrauchermünisterien und -verbänden. Ein weiteres gesellschaftliches Bedürfnis ergibt sich aus der inzwischen fast 1,5 Jahre andauernden Unsicherheit für den Verbraucher, ob er weiterhin Freude an seinem Fahrzeug haben wird oder mit finanziellen Nachteilen rechnen muss. Schließlich kommt hinzu, dass sich möglicherweise zwar langfristig tatsächlich keine Wertminderung ergeben wird, aber zumindest bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage sind betroffene Fahrzeugbesitzer in ihrer Handlungsfreiheit deutlich eingeschränkt. Ein Verkauf betroffener Fahrzeuge ist allein schon aufgrund des Imageschadens derzeit kaum ohne Verlust möglich. Auch die Hersteller halten sich mit dem Verkauf betroffener Fahrzeug zurück um keine Minderwerte zu realisieren und diese auch nicht auf dem Markt zu dokumentieren.

Eine kollektive Maßnahme hätte die Situation von Anfang an deutlich entschärfen können. Z.B. wäre es im Rahmen einer solchen kollektiven Maßnahme bei der Prüfung von Schadensersatzansprüchen möglich gewesen, zu ermitteln, inwieweit die Nachbesserungsmaßnahmen sich tatsächlich nachteilig auf die betroffenen Fahrzeuge auswirken. Hätte hier z.B. zeitnah das Ergebnis vorgelegen, dass keine nachteiligen Auswirkungen zu befürchten sind, hätte sich die Situation deutlich schneller entspannt. Hätte sich im Gegenzug gezeigt, dass ein leichter Mehrverbrauch oder Leistungsverlust vorliegt, wäre es möglich gewesen, eine pauschale Entschädigung zu beziffern, die den realen Gegebenheiten entspricht und sich nicht an den in USA gezahlten Beträgen orientieren muss. Für die derzeit kursierenden Schadensersatzforderungen wäre damit kein Raum mehr gewesen. Sicherlich hätten damit auch viele Streitigkeiten zum Rücktritt vom Kaufvertrag vermieden werden können. Denn viele Autobesitzer wollten ihr Fahrzeug gar nicht zurückgeben, sondern nur festgestellt haben, dass sie am Ende nicht die (finanziellen) Verlierer sind.

1. Das Modell der Musterfeststellungsklage

Zunächst sollten wir uns nochmals vor Augen halten, worin das Begehrt der meisten Betroffenen lag:

- keinerlei finanzielle Nachteile zu erleiden (Steuernachzahlung, Wertverlust)
- keine Einfahrtbeschränkungen für ihre Fahrzeuge in die Innenstädte zu erhalten
- eine Kompensation zu erfahren für erlittenes Ungemach (Zeitaufwand, Ungewissheit)

Zur Klärung dieser Ansprüche eignet sich das Modell einer kollektiven Musterfeststellungsklage: Sie böte die Möglichkeit, komplizierte und kostenintensive Beweisfragen verbindlich für eine Vielzahl von Sachverhalten zu klären – konkret für die Abgaskrise z.B. verbindlich festzustellen, ob ein Mehrverbrauch, Leistungsminderung oder eine Wertminderung tatsächlich besteht. Zudem könnte in einem Musterverfahren geprüft werden, inwieweit ein (erheblicher) Sachmangel vorliegt, inwieweit eine arglistige Täuschung gegeben ist und welche Partei auf der Passivseite steht.

Auch aus wirtschaftlichen Gründen ist die Einführung eines Musterverfahrens geboten: Wie bereits dargelegt waren in Deutschland 2,5 Millionen Fahrzeuge von der Abgaskrise betroffen. Wenn nur 5% der Betroffenen ihre Rechte im Individualprozess einklagen, sind das bei Durchschnitts-Streitwerten von 30.000 Euro – z.B. aus einem Rücktritt vom Kaufvertrag, hochgerechnet enorme Prozesskostenrisiken (aus Streitwerten von ca. 3,75 Mrd. Euro), die Hersteller, betroffene Autofahrer oder Rechtsschutzversicherer belasten und die im Falle eines Musterverfahrens deutlich reduziert werden können. Selbst wenn man davon ausgeht, dass bei einem solchen Musterverfahren aufgrund der Medienwirksamkeit mit wesentlich mehr »Mitfahrern« zu rechnen ist (bei der Telekom z.B. waren es 16.000 Kläger bei rund 2 Mio. Anlegern), dürfte die kollektive Klärung von Beweisfragen effektiver sein als in zahlreichen Individualprozessen. Zumal unter rein praktischen Gesichtspunkten die technischen Prüfstände in Deutschland zahlenmäßig gar nicht ausgereicht hätten für eine individuelle Schadensermittlung im besagten Umfang. Zudem senkt die Aufteilung auf alle Kläger deutlich das Kostenrisiko. Auch dürfte einem seriösen Musterverfahren der Vorzug zu geben sein vor den derzeit existierenden »Juristischen Helfern«, die mit aggressiver Werbung ebenfalls eine sehr große Zielgruppe erreichen und damit den Druck auf die Hersteller zum Vergleichsschluss erhöhen, während sie gleichzeitig von den hohen Streitkosten profitieren.

aa) Verschiedene Beklagte

Verfahrensrechtlich steht dabei derzeit ein Problem im Raum: kollektive Maßnahmen richten sich in unserer Vorstellung und auch in der bisherigen Erfahrungspraxis regelmäßig nur gegen einen Anspruchsgegner, im Rahmen der Abgaskrise wären dies also die jeweils betroffenen Hersteller. Tatsächlich liegt hier jedoch in der Regel kein Vertragsverhältnis zwischen Verbraucher und Hersteller vor, sondern zwischen Verbraucher und einem von vielen (Vertrags-)Händlern. Ein solches Modell erfordert entweder einen juristischen Brückenschlag vom Verbraucher zum Verursacher – also ein bisher in Deutschland nicht denkbare Modell – oder ein Musterverfahren, das Verbindlichkeit für eine Vielzahl von individuellen Rechtsbeziehungen mit vergleichbaren Sachverhalten entfaltet.

Die Lösung für einen Brückenschlag zwischen Verbraucher und Verursacher – losgelöst von den tatsächlichen materiellrechtlichen Erfolgsaussichten einer solchen Klage – könnte in der Konstruktion einer rechtlichen Sonderverbindung liegen. Der

BGH² hat eine rechtliche Sonderbeziehung vor dem Hintergrund bejaht, dass die Grundsätze von Treu und Glauben es gebieten, gerade in Fällen, in denen bei bloß formaljuristischer Beurteilung untragbare Ergebnisse erzielt würden, einen billigen Interessenausgleich herbeizuführen. Diese untragbaren Ergebnisse dürften hier zum einen darin zu sehen sein, dass die Händlerschaft ohne Eigenverschulden einem für sie unkalkulierbaren Prozessrisiko ausgesetzt wird und zum anderen darin, dass die Zielrichtung der Rechtsverfolgung völlig am Verursacher vorbeigeht.

ab) Feststellung des durchschnittlichen Schadens

Ein weiterer Stolperstein liegt in der Ermittlung des durchschnittlichen Schadens. Denn ein etwaiger Mehrverbrauch fällt natürlich je nach Fahrzeugmodell und individueller Nutzung ganz unterschiedlich aus. Dies gilt auch für eine etwaige Wertminderung. Da verschiedenste Fahrzeugmodelle betroffen sind, lassen sich die Sachverhalte also auch diesbezüglich nicht 1:1 vergleichen. Dennoch hätte es zahlreiche Streitigkeiten und außergerichtliche Debatten erspart, wenn es möglich gewesen wäre, einen Schaden für bestimmte Fahrzeuggruppen zu ermitteln, der dann für alle Fahrzeuge verbindlich gilt, die dieser Gruppe zugeordnet werden können. Alternativ hätte in diesen Musterverfahren auch festgestellt werden können, dass kein Schaden und keine Wertminderung entstanden sind.

ac) Feststellung verpflichtet nicht zur Leistung

Nachteil der Musterfeststellungsklage: sie stellt lediglich fest und verpflichtet den Schädiger nicht zur Leistung. Somit verbliebe für den Verbraucher weiterhin die Notwendigkeit, seinen Schaden im Individualverfahren einzufordern. Dennoch hätte ein Musterverfahren den Mehrwert, dass je nach Ergebnis, entweder die Beklagtenseite die Möglichkeit hätte, z.B. durch ein pauschales Vergleichsangebot Einzelklagen abzuwenden oder für den Fall, dass kein Schaden ermittelt wird, der Verbraucher mangels Erfolgsaussichten von einer Individualklage absieht.

Alternativ denkbar zur Musterfeststellungsklage wäre eine Gruppenklage in Form der Leistungsklage oder die Kombination aus beidem. Um hier jedoch die Risiken für die Wirtschaft zu reduzieren und keine »amerikanischen Verhältnisse« zu schaffen, was regelmäßig gerne als Argument gegen die Einführung eines Gruppenverfahrens vorgebracht wird, wäre zu diskutieren, ob ein solches Modell nicht dennoch eine prozessökonomische Lösung sein könnte, wenn man dem Gruppenverfahren ein verbindliches Element der außergerichtlichen Streitschlichtung in Massenfällen voranstellt, vergleichbar z.B. mit der Schlichtung im Arbeitskampf. Voraussetzung hierfür wäre natürlich, dass sowohl Verbraucherseite als auch Automobilindustrie ausgewogen vertreten sind und ihre Argumente im Schlichtungsverfahren vortragen können.

2 NJW 1988, 255.

ad) Rechtliches Gehör

Häufiges Argument gegen eine Form des kollektiven Rechtsschutzes ist das im Gruppenverfahren fehlende rechtliche Gehör für den Einzelnen. Nach Artikel 103 Grundgesetz (GG) hat jeder Anspruch auf rechtliches Gehör gegenüber dem Gericht. Das bedeutet, dass auch Dritte anzuhören sind, soweit die gerichtlichen Entscheidungen auf ihre Rechtsposition einwirken. Ein antragsabweisendes Urteil im eröffneten Gruppenverfahren beeinträchtigt unmittelbar die Rechte des Teilnehmers, denn es wirkt gegen alle im Urteil des Gruppenverfahrens Aufgeführten. Gegner des Gruppenverfahrens halten dieses Grundrecht für unverzichtbar. Befürworter vertreten jedoch die Auffassung, dass es ohne Verletzung der Verfassung möglich ist, aus Effizienzgründen in die Rechte des Individuums einzugreifen, vor allem wenn der Betroffene sich aktiv für die Teilnahme am Gruppenverfahren entscheidet und damit bewusst in Kauf nimmt, dass eine Anhörung des Einzelnen nicht möglich ist. Für Betroffene besteht darüber hinaus ja auch weiterhin die Möglichkeit, einen traditionellen Zivilprozess zu führen.

ae) »Amerikanische Verhältnisse«

Die Erörterung des Vorschlags der Grünenpartei zum »Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Gruppenklagen« im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags³ am 18.5.2015 lieferte nochmals geballt die Argumente, warum in Deutschland keine Not besteht, amerikanische Verhältnisse zu befruchten: Die Rechtssysteme sind grundverschieden, so gibt es in Deutschland weder »punitive damages« (Strafschadensersatz) noch »treble damages« (den dreifachen Schadensersatz als »angemessene Pauschalierung), es gibt keine »Discovery-Verfahren«, in dem jede Partei auch die für sie ungünstigen Tatsachen vortragen muss. Zudem stehen bei europäischen Ideen der Gruppenklage bisher keine Opt-Out-Lösungen zur Debatte sondern lediglich Opt-In Lösungen, so dass Verbraucher nur bei aktiver Beteiligung in das Verfahren eingebunden werden.

2. Rahmenbedingungen zum kollektiven Rechtsschutz in Deutschland und Europa

Deutschland ist eine der wenigen europäischen Nationen, die noch kein Element des kollektiven Rechtsschutzes hat. In der eben zitierten Expertenanhörung im Bundestag erläuterte Prof. Dr. Jürgen Keßler⁴: »Wir sind mit unserer Entwicklung relativ spät dran, welche mit diesem Vorschlag für die Einführung einer Gruppenklage eingeleitet wird. Wenn wir uns ein bisschen im europäischen Raum umschaun, gibt es mittlerweile »cum grano salis« 16 Mitgliedstaaten, die über eine Gruppenklage verfügen. Das ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wir handeln hier

3 BT Drucksache 18/1464, 21.5.2014.

4 Prof. Dr. Jürgen Keßler, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin; Professor für Deutsches, Europäisches und Internationales Handels-, Gesellschafts-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht.

vor dem Hintergrund der Empfehlung der Europäischen Union⁵, die sich mit einem ersten, allerdings sehr zurückhaltenden Vorschlag, für die Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten zu Wort gemeldet hat. Wir haben sogar eine relativ aktuelle Entwicklung zurzeit. Frankreich hat mit Wirkung zum 1. Oktober (Anm. d. Autorin: 2015) mit der »Loi Hamon« eine sehr umfassende Opt-in-Gruppenklage eingeführt und das Gesetz auch schon das erste Mal angewandt. Auch unsere Arbeitskreisleiterin Prof. Dr. Meller-Hannich⁶ war als Expertin geladen und berichtete aus ihrer internationalen Erfahrung: »Ich kann nur von Konferenzen mit ausländischen Kolleginnen und Kollegen berichten, wo Deutschland inzwischen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes als »The Last Of The Mohicans«, also als »Der letzte Mohikaner« bezeichnet wird.«

3. Bisherige Instrumente in Deutschland:

Die Möglichkeiten, die die ZPO bislang zur Klärung von grundlegenden Rechtsfragen unabhängig von Individualverfahren hat, sind wenig praktikabel. Das gilt insbesondere für die im Zusammenhang mit der Abgaskrise häufig zitierte Einziehungsklage nach § 79 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 ZPO als auch für die Streitgenossenschaft. Vor allem bei letzterer besteht regelmäßig die Gefahr, dass die Fälle vor Gericht getrennt werden. Damit steigen Aufwand und Kosten für betroffene Verbraucher – was für sie ein von Beginn an unkalkulierbares Risiko darstellt. Dies führt dazu, dass sie von der Verfolgung ihrer Rechte Abstand nehmen und vom bestehenden Rechtssystem frustriert sind. Für die Alternative der Einziehungsklage kommt der Verbraucherzentralen Bundesverband⁷, dessen Mitglieder in der Vergangenheit solche Verfahren geführt haben, trotz des juristischen Erfolgs dennoch insgesamt zu einem ernüchternden Ergebnis, da die Einziehungsklage mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist: »Mit jedem Verbraucher muss eine Abtretungsvereinbarung über die Forderungen geschlossen werden. Die Fälle werden vor Gericht in der Regel nicht geschlossen, sondern eben doch als Einzelfälle verhandelt. Der Aufwand für die Verbraucherzentralen und die Anwälte ist dabei enorm.«

4. Erfahrungen mit anderen Gruppenklagen in Deutschland (KapMuG)

Am 01.11.2012 trat das Gesetz zur Reform des Kapitalanleger-Musterverfahrens-gesetzes (KapMuG) in Kraft⁸. Seither ist auf dem Kapitalmarktsektor eine einfache Teilnahme am Musterverfahren möglich, Betroffene können ihre Ansprüche innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntmachung des Musterverfahrens beim

5 Empfehlung der Kommission vom 11. Juni 2013 – Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten (2013/396/EU).

6 Professorin Dr. Caroline Meller-Hannich, Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg.

7 Roland Stuhr, Verbraucherzentrale Bundesverband anlässlich der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Gruppenklagen im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 18.5.2015.

8 BGBl. I, S. 2182.

OLG durch einen Rechtsanwalt anmelden. Diese Anmeldung hemmt die Verjährung der angemeldeten Ansprüche, eine Schlüssigkeitsprüfung findet nicht statt. Meldet ein Anleger seinen Anspruch an, statt Klage zu erheben, verringern sich die Gerichtskosten um 80%, auch die notwendige anwaltliche Vertretung kostet weniger. Zudem ermöglicht das »neue« KapMuG einen gerichtlich genehmigten (Mehrheits-) Vergleich, d.h. der Vergleich muss von den Beteiligten nicht mehr einstimmig angenommen werden. Der ursprüngliche »Probelauf« des KapMuG wurde aufgrund einer positiven Evaluierung mit den genannten Modifizierungen verlängert. Die Gesetzesbegründung führte hierzu aus, dass die Bündelung gleichgerichteter Ansprüche das Prozess- und Kostenrisiko für den Einzelnen sowie die Gefahr divergierender Entscheidungen senken und damit den Justizgewährleistung verwirklichen kann. Das Musterverfahren soll auch eine Entlastung der Gerichte bewirken, indem es für eine Vielzahl von gleich gelagerten Rechtsstreitigkeiten bestimmte Tatsachen- und Rechtsfragen einheitlich klärt⁹. Erfahrungen mit dem KapMuG-Verfahren haben bisher gezeigt, dass es für die musterhafte Klärung von Rechts- und Tatsachenfragen geeignet ist, schon zu einigen Klärungen des materiellen Kapitalmarkthaftungsrechts beitragen konnte und damit dem Allgemeininteresse dient. Gerade bei Streuschäden wird eine ansonsten mangels Klageerhebung unmögliche Klärung erreicht, und auch bei Massenklagen werden Tatsachen festgestellt und Rechtsfragen geklärt, die der richterlichen Erkenntnis ansonsten nicht selbständig zugänglich sind und deren Erkenntnis schon gar nicht positiv für gleichgelagerte Verfahren bindet¹⁰.

IV. Bietet das bestehende Recht ausreichend Schutz?

Diskussionsstoff im Rahmen der Abgaskrise bietet aber nicht nur die Frage nach dem kollektiven Rechtsschutz, sondern es zeigte sich auch in anderen Bereichen deutlicher Handlungsbedarf:

1. Effektives Rückrufmanagement

Umstritten war die (fehlende) Anordnungscompetenz des Kraftfahrtbundesamtes für einen Rückruf bei nichtsicherheitsrelevanten Produktfehlern. Denn es war fraglich, ob das KBA für die »Thermofenster-Fälle« überhaupt eine rechtliche Grundlage hatte, einen Rückruf anzuordnen. Hintergrund ist, dass das für Rückrufe anzuwendende Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) in erster Linie Sicherheitsmängel betrifft (vgl. § 3 ProdSG i. V. m. § 26 ProdSG). Ob die manipulierten Abgaswerte einen Sicherheitsmangel darstellen, der eine Aktion des Kraftfahrt-Bundesamtes in seiner Funktion als Marktüberwachungsbehörde erfordert hätte, bleibt bis heute umstritten. Geht man nicht von einem ernsthaften Risiko für Sicherheit und Gesundheit von Personen aus, wäre ein Handeln der Behörde (theoretisch bis hin zum Anordnen

⁹ BT-Drucks. 17/2095,17).

¹⁰ *Meller-Hannich*, ZBB 2011, 180.

des Rückrufs) nur auf der Grundlage »Verstoß gegen die Typgenehmigungsverordnung« (§ 25 Abs. 2 EG-FGV) denkbar gewesen. Mangels Anordnungskompetenz gab es z.B. auch keine Frist, die betroffene Hersteller für die Durchführung der Serviceaktion einhalten mussten. Das KBA ging hier – wie bei anderen Rückrufen in der Vergangenheit – dergestalt vor, dass es die Anordnung des Rückrufs in Aussicht stellt, davon aber absieht, wenn der betroffene Hersteller nachweist, dass er wirksame Maßnahmen getroffen hat. Um ein effektives Rückrufmanagement für vergleichbare Fälle künftig zu gewährleisten, ist anzudenken, entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen für einen Rückruf auch bei nichtsicherheitsrelevanten Fehlern, wenn z.B. ein »Öffentliches Interesse« besteht.

2. Einrichtung eines unabhängigen Kontrollgremiums (Verbraucherbeirat)

Während der Abgaskrise kommunizierten Politik, Automobilindustrie und Behörden hinter verschlossenen Türen miteinander, wie der Konflikt zu lösen ist. Die eigentlich Betroffenen, nämlich die Verbraucher, blieben jedoch außen vor und befanden sich in einer passiven Warteposition. Auch dieser Umstand dürfte erheblich dazu beigetragen haben, dass die Betroffenen vorrangig emotional reagierten. Zu befürworten wäre daher die Etablierung eines Gremiums, z.B. eines Verbraucherbeirats, der den Behörden beratend beigeordnet ist, um dem Verbraucher in derartigen Situationen eine Stimme zu geben. Einen solchen Beirat gibt es in Deutschland bereits im Bereich der Finanzdienstleistungsaufsicht, der an die BaFin angeschlossen ist. Das aus Vertretern der Wissenschaft, Verbraucherschutzorganisationen, außergerichtlichen Streitschlichtern und Vertreter der Bundesministerien bestehende Gremium könnte aktuelle Entwicklungen auf dem Kfz-Markt (»Verbrauchtrends«) erfassen, analysieren und darüber den zuständigen Behörden berichten. Beschwerden von Verbrauchern könnten dort behandelt und rechtzeitig vorgetragen werden.

Fazit:

Die Erfahrungen aus der Abgaskrise zeigen, wie wichtig es ist, dem Verbraucher in Entscheidungsprozessen mit Politik, Ministerien und Wirtschaft eine Stimme zu geben. Eine Einbindung des Verbrauchers könnte der eingangs beschriebenen postfaktischen Entwicklung entgegenwirken.

Im Wege eines Musterverfahrens sollten Rechts- und Tatsachenfragen, die eine Vielzahl vergleichbarer Sachverhalte betreffen, verbindlich geklärt werden, z.B.

- ob allein die Tatsache, dass eine unerlaubte Software verwendet wurde, einen (erheblichen) Sachmangel begründet
- ob und in welchem Umfang ein erhöhter Schadstoffausstoß gegeben ist
- ob und in welchem Umfang ein Mehrverbrauch vorliegt
- ob nach erfolgter Nachbesserung Leistungsverlust oder Mehrverbrauch verbleiben
- ob und in welcher Höhe eine Kaufpreisminderung gerechtfertigt ist
- ob und in welcher Höhe ein Schaden entstanden ist
- ob und in welcher Höhe eine Wertminderung erkennbar ist

Offensichtlich hat auch der Volkswagen-Konzern bereits die Vorteile eines Musterverfahrens erkannt und bei gegen ihn gerichteten Anlegerklagen selbst das KapMuG-Verfahren in Braunschweig angestoßen¹¹. Insofern scheint sogar die Unternehmerseite eine prozessökonomische Klärung von Rechtsfragen zu präferieren.

Auch die Teilnehmer der Justizministerkonferenz am 17.11.2016 in Berlin bekräftigten per Beschluss ihre Auffassung, dass die bestehenden Möglichkeiten des kollektiven Rechtsschutzes für einen effektiven Verbraucherschutz ausgeweitet werden sollen. Sie halten es für erforderlich, den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucherinnen und Verbraucher auch im Interesse der Unternehmen zeitnah zu stärken. Die Justizministerinnen und Justizminister befürworten – unter anderem mit Blick auf die sogenannten »Streuschäden« – etwa die Einführung einer verbraucherrechtlichen Musterfeststellungsklage und bitten den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, einen entsprechenden Referentenentwurf noch in dieser Legislaturperiode vorzulegen¹².

Nach einem Gastkommentar in der Neuen Züricher Zeitung¹³ ist »der Appell an die Wahrheit überlebenswichtig für demokratische Gesellschaften: Sie benötigen das Tribunal der Fakten, das heißt Institutionen, die stark und neutral genug sind, dem Bürger eine tragfähige Basis für seine Entscheidungen zu garantieren. Traditionell sind dies Universitäten, Statistikbehörden, Medien. Das Vertrauen in sie schwindet heute stetig. Die Verdrossenheit gegenüber den Modellen, Analysen, Prognosen der Experten tendiert dazu, dass sich nun jeder zum Experten erklärt. Das Zeitalter des Postfaktischen ist auch eines des Postexpertentums. Wenn aber jeder Recht hat, hat niemand Recht. Wo die Leitplanken des Faktischen demontiert werden, beginnt die Wildbahn der Stimmungsmache«.

Und genau hier gilt es anzusetzen – Fakten schaffen, mit Hilfe eines kollektiven Musterverfahrens.

11 Zitat Prof. Dr. Dres. h.c. Burkhard Hess, Universität Heidelberg, aus einem Beitrag der F.A.Z. Online vom 22.10.2016 »Unionsfraktion stellt sich gegen die Sammelklage« 22.10.2016.

12 Herbstkonferenz am 17. November 2016 in Berlin, Beschluss zu TOP I.9.

13 Eduard Kaeser, 22.8.2016, Neue Züricher Zeitung.

Abgaskrise – Konsequenzen für Verbraucherschutz und Hersteller

Helga Springeneer

Leiterin der Abteilung Verbraucherpolitik, Digitale Gesellschaft, Verbraucherschutzdurchsetzung im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Einführung

Stößt die individuelle Rechtsverfolgung an ihre Grenzen, wenn eine unrechtmäßige Verhaltensweise eines Anbieters eine Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern gleichartig belastet oder schädigt?

Erleichtern die zivilprozessualen Möglichkeiten der Bündelung von Ansprüchen die individuelle Rechtsverfolgung hinreichend?

Bieten die zivilprozessualen Formen des kollektiven Rechtsschutzes, also die Verbandsklage nach dem Unterlassungsklagengesetz (UkLaG) und dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), eine ausreichende Ergänzung?

Sollten behördliche Aufsichts-/Marktüberwachungsmandate auch den kollektiven Verbraucherschutz umfassen?

An diesen vier Fragen orientiert sich eine seit längerer Zeit in Deutschland geführte Diskussion zur Wirkung von Instrumenten und Verfahren der Verbraucherschutzdurchsetzung und zu einem etwaigen Reformbedarf.

Diese vier Fragen werden nun auch im Zusammenhang mit unzulässigen Abschalteinrichtungen bei der Abgasreinigung bestimmter Diesel-Fahrzeugtypen thematisiert. Sie werden sich – zumindest teilweise – auch im Kontext hoch- und vollautomatisierter Fahrzeugsysteme stellen.

Die Fragen zur zivilrechtlichen und behördlichen kollektiven Rechtsdurchsetzung haben damit keinen exklusiven Zusammenhang mit manipulierten Abgastests.

Im Mittelpunkt dieser seit längerem geführten Diskussion stand – und steht – die Frage, wie mit so genannten Streuschäden umzugehen sei.

Streuschäden kommen im heutigen Wirtschaftsleben mit seinen standardisierten Massengeschäften vor, nämlich wenn unrechtmäßige Verhaltensweisen von Anbietern eine Vielzahl von Verbrauchern gleichartig schädigt. Der individuelle materielle Schaden ist dabei häufig niedrig. erinnert man beispielsweise kartellrechtswidrige

Preisabsprachen bei bestimmten Kaffeeprodukten, summierte sich der individuelle Preisnachteil auch über viele Jahre regelmäßigen Kaufs eines betroffenen Produkts auf einen zweistelligen Euro-Betrag auf. Weil der individuelle materielle Nachteil 'überschaubar' ist, sehen viele betroffene Verbraucher davon ab, ihren Schaden überhaupt geltend zu machen. Sie wägen ihren Nachteil ab mit dem zu betreibenden Aufwand, dem Prozesskostenrisiko und den Folgen für ihre alltägliche Lebensqualität – sie sind zwar verärgert, werden misstrauischer, unterlassen aber rechtliche Schritte. Man spricht in dem Zusammenhang von rationalem Desinteresse. Da allerdings der Unrechtsgewinn der betreffenden Anbieter in der Summe hoch ist und zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann, wird seit längerem diskutiert, ob bzw. inwieweit

- die individuelle Rechtsverfolgung erleichtert werden kann bzw. sollte; (Exkurs: bezogen auf Schadensersatzansprüche von Verbrauchern infolge von Kartellrechtsverstößen hat die EU mit der in nationales Recht umzusetzenden Kartellschadensersatz-Richtlinie den Weg gewählt, die individuelle Rechtsverfolgung zu stärken);
- mittels der Einziehungsklage nach § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 Zivilprozessordnung (ZPO) eine Breitenwirkung erzeugt werden kann;
- der Gewinnabschöpfungsanspruch nach § 10 UWG für den Umgang mit Streuschäden hinreichend geeignet ist;
- es einer Ergänzung bei den zivilprozessualen kollektiven Klageinstrumenten bedarf;
- die behördliche kollektive Rechtsdurchsetzung zu stärken ist.

Neben der konkreten Befassung mit Streuschäden hat die – unverbindliche – Empfehlung der Europäischen Kommission aus Juni 2013 für »Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten« (Empfehlung 2013/396/EU vom 11.06.2013) zur intensiven Diskussion in Deutschland geführt, vor allem im Hinblick auf die Anregung, dass die Mitgliedstaaten auch über innerstaatliche kollektive Schadensersatzklageverfahren verfügen sollten. Einige Mitgliedstaaten haben nach 2013 Kollektivverfahren reformiert oder eingeführt, z.B. Belgien (L'Action en Réparation Collective), Frankreich (Action de Groupe) und Großbritannien (im Consumer Rights Act).

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode hat sich die Regierungskoalition zum Ziel gesetzt, im Interesse eines besseren Verbraucherschutzes darauf hinzuwirken, dass das Verbrauchervertragsrecht effektiver durchgesetzt werden kann. In diesem Sinne ist beispielsweise die bestehende Verbandsklagebefugnis nach UKlaG ausgeweitet worden auf bestimmte Verstöße gegen verbraucherbezogene Datenschutzvorschriften. Auch gibt es neue Regelungen, die den behördlichen kollektiven Verbraucherschutz betreffen. So ist mit dem so genannten Kleinanlegerschutzgesetz das Mandat der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) dahingehend erweitert worden, dass sie unter näher geregelten Voraussetzungen und unterlegt mit Befugnissen auch die kollektiven Verbraucherinteressen im Finanzmarkt zu

beachten hat. Es werden damit grundsätzlich zwei Wege verfolgt, soweit es sachlich erforderlich ist: 1. eine Verbesserung von zivilprozessualen Formen des kollektiven Rechtsschutzes, und 2. ein Mandat bestimmter Bundesoberbehörden zur Beachtung kollektiver – (zur Klarstellung: nicht individueller) – Verbraucherinteressen. Diese beiden Wege bilden den Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen.

Zivilprozessualer kollektiver Rechtsschutz

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat sich schon lange vor den im September 2015 bekannt gewordenen Abgasmanipulationen mit der Frage befasst, ob es eines neuen zivilprozessualen kollektiven Klageinstruments bedarf, um gleichgerichtete Ansprüche durch ein Verfahren des kollektiven Rechtsschutzes gebündelt zu verfolgen. Daraufhin hat das BMJV die bestehenden zivilprozessualen Instrumente überprüft, inwieweit sie diesem Anspruch gerecht werden können.

Was die derzeitigen Bündelungsmöglichkeiten nach der ZPO anbelangt, also insbesondere die Streitgenossenschaft, Nebenintervention und Verfahrensverbundung, ist die Einschätzung, dass der Aufwand der betroffenen Verbraucher, sich überhaupt an einem Prozess zu beteiligen, nicht die mit der Bündelung einhergehende Reduzierung des Kostenrisikos aufwiegt, und daher diese Bündelungsmöglichkeiten in der Praxis das rationale Desinteresse von Verbrauchern kaum überwinden.

Auch die Einziehungsklage nach § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO, mit der zum Beispiel Verbraucherzentralen die gerichtliche Einziehung von Forderungen von Verbrauchern betreiben können, scheint sich in der Praxis nicht als effektives Rechtsdurchsetzungsinstrument zu bewähren. Verbraucherorganisationen schätzen bei dieser Klageart ihren organisatorischen und koordinierenden Aufwand als so hoch ein, dass in der bisherigen Praxis pro Sachverhalt lediglich Forderungen von etwa 150 Betroffenen geltend gemacht wurden, obwohl die Gesamtzahl betroffener Verbraucher um ein Vielfaches höher gewesen sein soll. Eine Breitenwirkung der Einziehungsklage scheint damit kaum gegeben zu sein.

Die Verbandsklage nach dem UKlaG und dem UWG – also ein Instrument des kollektiven Rechtsschutzes ohne Beteiligung der betroffenen Verbraucher – gilt hingegen in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich als grundsätzlich wirksames Instrument. Es ist aber zu beachten, dass ihr sachlicher Anwendungsbereich begrenzt ist und sich damit die Abmahnungen bzw. Unterlassungsklagen primär gegen unwirksame Vertragsklauseln (Allgemeine Geschäftsbedingungen) und gegen bestimmte rechtswidrige bzw. unlautere Geschäftspraktiken richten.

Nach Einschätzung des BMJV reichen daher die bestehenden zivilprozessualen Bündelungsmöglichkeiten und zivilprozessualen Formen des kollektiven Rechtsschutzes noch nicht aus, um die gerichtliche Rechtsverfolgung der Ansprüche einer Vielzahl gleichartig geschädigter Personen wirksam auszugestalten. Das BMJV sieht daher Bedarf für ein neues Instrument der kollektiven Rechtsverfolgung. Wichtig wäre dabei, dass sich dieses in das bestehende nationale Rechtssystem einfügen würde und so gestaltet wäre, dass alle insbesondere mit der US-amerikanischen Class Action

verbundenen bzw. assoziierten Probleme – beispielsweise Opt out-Verfahren, automatische Rechtskrafterstreckung, Strafschadensersatz, Anreize zu missbräuchlichen Klageerhebungen – unterbunden wären.

Ein solches Instrument könnte aus Sicht des BMJV eine Musterfeststellungsklage sein.

In einer Musterfeststellungsklage sähe das BMJV einen ausgewogenen Weg, einerseits Durchsetzungslücken im Gesamtinteresse der Verbraucher und eines fairen Wettbewerbs zu schließen, andererseits zu verhindern, dass beklagte Parteien in grundlose Verfahren und kostspielige Vergleiche gedrängt werden.

Wie der Name verdeutlicht, wäre diese Klageart auf die gerichtliche Klärung grundsätzlicher, wesentlicher Streitfragen gerichtet die alle betroffenen Verbraucher in gleichem Maße tangieren. Es würde sich also nicht um eine auf Leistung gerichtete Klageart handeln, so dass es nicht zu einer Titulierung konkreter Schadensersatzansprüche käme.

Bei der Ausgestaltung der Musterfeststellungsklage könnte man sich an Elementen des Kapitalanleger-Musterverfahrens und des UKlaG orientieren, wobei ihr Anwendungsbereich nicht auf ein bestimmtes zivilrechtliches Sondergebiet begrenzt werden sollte. Wie die bestehenden gesetzlichen Regelungen sähe auch das Instrument der Musterfeststellungsklage kein Opt out-Verfahren vor, also keine Verfahrensform, die alle von den Streitfragen Betroffenen erfassen würde, die grundsätzlich per Definition der klagenden Gruppe unterfallen können und nicht von ihrem Austrittsrecht Gebrauch machen.

Bei der Regelung der Klagebefugnis wäre es der Anspruch des BMJV zu gewährleisten, dass keine sachwidrigen oder missbräuchlichen Musterfeststellungsklagen erhoben werden könnten.

Für die beklagten Parteien hätte eine Musterfeststellungsklage ökonomische Vorteile, weil Parallelprozesse und die damit verbundenen Kostenrisiken vermieden werden könnten.

Im November 2016 hat sich die Justizministerkonferenz für eine weitere Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes ausgesprochen, zuvor ähnlich die Verbraucherschutzministerkonferenz im Frühjahr. Explizit für die Einführung einer Musterfeststellungsklage hat sich die Monopolkommission in ihrem »XXI. Hauptgutachten – Wettbewerb 2016« ausgesprochen.

Das BMJV hat im Dezember 2016 einen Referentenentwurf zur Einführung einer Musterfeststellungsklage in die Ressortabstimmung gegeben.

Behördlicher kollektiver Rechtsschutz

Neben zivilprozessualen Instrumenten wird in Deutschland verstärkt die Frage diskutiert, ob Behörden eine Rolle bzw. welche Rolle Behörden bei der Beachtung bzw. Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen einnehmen sollten.

Die Regierungskoalition hat sich im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode dafür ausgesprochen, dass »bei Bundesnetzagentur, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundeskartellamt und Bundesamt für Verbraucherschutz

und Lebensmittelsicherheit (der) Verbraucherschutz gleichberechtigtes Ziel ihrer Aufsichtstätigkeit wird«. Umgesetzt ist dies bei der BaFin im Rahmen des Kleinanlegerschutzgesetzes. Die Beachtung kollektiver Verbraucherinteressen ist zudem verankert in den im September 2016 in Kraft getretenen neuen Regelungen zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich.

In einem ähnlichen Sinne werden im Kontext mit unzulässigen Abschaltseinrichtungen bei Diesel-Fahrzeugen in der (Fach-)Öffentlichkeit die Ausgestaltung der behördlichen Marktaufsicht im Verkehrsbereich und die Rolle des Kraftfahrtbundesamtes (KBA) bei der Beachtung kollektiver Verbraucherinteressen im Besonderen diskutiert.

Bislang hat das KBA grob zusammengefasst folgende Zuständigkeiten und Aufgaben nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrtbundesamtes (KBAG): die Führung von vier zentralen Bundesregistern, die Erstellung von Statistiken über Kraftfahrzeuge, Kraftfahrer und zum Kraftverkehr sowie im Bereich der Fahrzeugtechnik die Typgenehmigung von Fahrzeugen/Fahrzeugteilen und die Produktsicherheit.

Entfernten Verbraucherbezug hat die Tätigkeit des KBA in zweierlei Hinsicht: Erstens als Typgenehmigungsbehörde. Durch die Erteilung der Typgenehmigung bestätigt es, dass das genehmigte Objekt in all seinen Systemen und Bauteilen dem gesetzlich geforderten Niveau im Hinblick auf Technik, Sicherheit und Umweltverhalten entspricht. Zweitens als Marktüberwachungs-/Produktsicherheitsbehörde. Gemäß dem Produktsicherheitsgesetz geht das KBA Hinweisen zu herstellerbedingten Mängeln nach. Bei Vorliegen einer ersten Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit von Personen, wird ein Rückruf angeordnet und seitens des KBA überwacht.

Das BMJV könnte sich vorstellen, dass Zuständigkeiten des KBA zugunsten der kollektiven Verbraucherinteressen erweitert werden. Kollektive Verbraucherinteressen betreffen – ebenfalls losgelöst von den Fällen der Abgasmanipulation – zum Beispiel generell Fragen der Abwicklung und der Kosten von Rückrufaktionen, die Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen in Bezug auf die Elektromobilität und das automatisierte und vernetzte Fahren. Innerhalb seines gesetzlichen Auftrags könnte das KBA zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen verpflichtet werden. Es könnte dann Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint. Eine neue Zuständigkeit zur Wahrnehmung weiterer Aufgaben bedürfte nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG einer gesetzlichen Regelung, etwa einer Änderung des KBAG.

Das BMJV könnte sich ebenfalls die Einrichtung eines Verbraucherbeirats beim KBA vorstellen. Ein solches beratendes Gremium gibt es beispielsweise seit einigen Jahren bei der BaFin, wo die Beiratsmitglieder u.a. aus Vertretern der Wissenschaft und der Stiftung Warentest bestehen. Ein solcher Beirat könnte auf der Grundlage der Fachexpertise und der spezifischen empirischen Erkenntnisse seiner Mitglieder das KBA bei der Erfüllung seiner Aufgaben insbesondere im Hinblick auf die

Berücksichtigung der Belange des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen, der Belange der Verbraucher und der Umweltbelange beraten.

Im Zusammenhang mit dem behördlichen kollektiven Rechtsschutz ist noch auf die CPC (Consumer Protection Cooperation)-Verordnung hinzuweisen. Hierbei handelt es sich um eine seit 2006 bestehende EU-Verordnung. Diese regelt die Zusammenarbeit der Verbraucherrechtsdurchsetzungsbehörden in Europa bei bestimmten grenzüberschreitenden Sachverhalten. Etwa solchen, die die Verletzung bestimmter, in einer Anlage zur CPC-Verordnung aufgelisteter verbraucherschützender Vorschriften betreffen, etwa in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken oder der Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf. In Deutschland ist diese Verordnung umgesetzt mit dem EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz. Die grenzüberschreitende Amtshilfe erfolgt über das so genannte CPC-Netzwerk. Für Deutschland ist das BMJV Mitglied des CPC-Netzwerks und nach dem EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz die zentrale zuständige Durchsetzungsbehörde und zugleich die zentrale Verbindungsstelle.

In dieser Funktion erhielt das BMJV nach Bekanntwerden des VW-Falls ein erstes Amtshilfeersuchen eines EU-Mitgliedstaats in Form eines Informationsersuchens. Es folgten weitere. Mitgliedstaaten baten beispielsweise um Informationen zu in Deutschland etwaig ergriffenen Schutzmaßnahmen im Kontext der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und der Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie sowie insgesamt zum Stand bei der Sachverhaltsaufklärung.

Bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen könnte die Amtshilfe nicht nur auf Informationsersuchen, sondern auch auf den Einsatz von Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen gerichtet sein. Im Zusammenhang mit den Abgasmanipulationen gibt es solche Amtshilfeersuchen bislang nicht.

Die CPC-Verordnung wird derzeit überarbeitet. Losgelöst von den Abgasmanipulationen hat die Kommission im Frühjahr 2016 einen Vorschlag für eine neue Verordnung veröffentlicht mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Amtshilfe im Sinne einer wirkungsvollen Verbraucherrechtsdurchsetzung zu stärken. Der Vorschlag wird seit Sommer 2016 beraten. Mit dem Beginn der Trilogverhandlungen ist ab Frühjahr 2017 zu rechnen.

Verbraucherschutz in der Automobilwirtschaft

Dr. Ralf Scheibach

**Rechtsanwalt, Leiter der Abteilung Recht, Steuern und Versicherungen,
Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA), Berlin**

I. Einführung

Die aktuelle Abgaskrise der Automobilindustrie hat zu einem erheblichen Vertrauensverlust geführt. Die zurückliegenden Monate waren von Debatten um den Diesel, um Testverfahren und Schadstoffwerte wie auch Verbraucherrechte geprägt. Die Firmen werden künftig noch mehr Wert auf eine Unternehmenskultur legen, die von Offenheit, von Werten und Widerspruchsfähigkeit geprägt ist. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die große Mehrheit der Hersteller neue Modelle stets regelkonform nach den gesetzlichen Bestimmungen getestet hat. Daher sollten auch diese Vorgaben reformiert werden. Neue, realistischere Prüfverfahren wie der WLTP und der »Straßentest« können dazu beitragen, dass die Kunden die Angaben zu Verbrauch und Abgaswerten wieder nachvollziehen können. Die Automobilindustrie hat ein eigenes Interesse an solchen realitätsnahen Abgas- und Verbrauchswerten.

Es macht allerdings keinen Sinn, die moderne Dieselschifftechnologie pauschal unter Generalverdacht zu stellen. Er wird vielmehr gebraucht, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Eine große deutsche Tageszeitung hat die Debatte um ein Diesel-Verbot – um die Luftqualität in Städten zu verbessern – vor kurzem so kommentiert: »Dieselfahrzeuge von den Straßen zu verbannen, wäre eine Sabotage des Klimaschutzplans«. Richtig ist daran vor allem, dass ein Dieselfahrzeug bis zu 25 Prozent weniger Kraftstoff verbraucht als ein Benziner, und sein CO₂-Ausstoß ist 15 Prozent niedriger. Dies macht Dieselfahrzeuge zu einem unverzichtbaren Baustein bei der Umsetzung der europäischen Klimaschutzziele. Und mit der neuesten Abgastechnologie (SCR) wird beim Diesel auch das Stickoxid-Thema gelöst.

Die europäische Automobilwirtschaft, insbesondere Industrie (Hersteller/Importeure und Zulieferer) und Handels- und Werkstattbetriebe, ist auf Grundlage des europäischen Kartellrechts, das die EU-Kommission als Verbraucherschutzrecht versteht, von einem intensiven Wettbewerb geprägt mit der gewünschten Folge, dass

den Automobilkunden eine große Auswahl an verschiedenen Markenangeboten für Fahrzeuge und Kundendienstleistungen sowie ein unabhängiger Aftermarket zur Verfügung steht. In Bezug auf den deutschen Markt wird von der Deutschen Automobiltreuhand GmbH (DAT) zudem seit langem mit ihrem jährlich erscheinenden DAT-Report eine hohe Kundenzufriedenheit gegenüber den Handels- und Werkstattbetrieben dokumentiert (s. DAT-Report 2017, S.73).

Eine verbraucherschutzrechtliche Betrachtung im Bereich der Automobilwirtschaft mit besonderem Blick auf Industrie und Handel umfasst neben dem Schwerpunkt zivilrechtlicher Fragen auch die Einbeziehung des öffentlichen Rechts, namentlich die Kfz-Typgenehmigung, die Marktüberwachung und die Produktsicherheit sowie schließlich die Diskussion zum kollektiven Rechtsschutz.

Für rechtspolitische Überlegungen zum Verbraucherschutzrecht ist daher zu berücksichtigen, wie die geltende Rechtsordnung mit unterschiedlichen Instrumenten Verbraucherinteressen berücksichtigt, und auch wie die Unternehmen der Automobilwirtschaft mit vertraglichen Zusagen und vielen technischen Informationen ihren Kunden gegenübertreten.

II. Kfz-Typgenehmigung und Kfz-Marktüberwachung der Europäischen Union

Das in der Reform befindliche Typgenehmigungs- und Marktüberwachungsrecht setzt sich inzwischen fast ausschließlich aus Regelungen der EU zusammen.

1) Grundlagen des Kfz-Typgenehmigungsrechts beim Dieselmotor

Die Vorschriften über Abgasemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit Dieselmotor sind zurzeit Gegenstand von intensiven Diskussionen. Die Emissionsanforderungen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (Diesel- und Benzinmotoren) sind in den Verordnungen 715/2007/EG und 692/2008/EG festgelegt. Diese Verordnungen sind Teil der europarechtlich vollständig harmonisierten Vorschriften über die einheitliche Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge nach der Richtlinie 2007/46/EG.

Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung 715/2007/EG müssen die Bauteile, die das Emissionsverhalten beeinflussen, so konstruiert sein, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen den Anforderungen der Verordnung und ihrer Durchführungsvorschriften entspricht. Dies erfordert insbesondere die Einhaltung der in der Verordnung genannten Grenzwerte nach der jeweiligen Abgasstufe (Euro 5 bzw. Euro 6). Eine entsprechende rechtliche Bewertung nimmt der Untersuchungsbericht des Bundesverkehrsministeriums (S. 123) vom 22.04.2016 vor.

Die Verordnung 715/2007/EG lässt zu, dass zum Schutz des Motors und zum sicheren Betrieb die Wirkung der Abgasreinigung zurückgefahren werden kann. Zum sicheren Betrieb gehört auch, dass das Fahrzeug beherrschbar bleibt und z.B. der Motor nicht unvermittelt stehen bleiben darf. Ferner müssen Aspekte wie die zur Vermeidung von Mängelhaftungsansprüchen erforderliche Dauerhaltbarkeit einbezogen werden. Anders wäre auch die in derselben EU-Verordnung festgelegte Anforderung

einer Dauerhaltbarkeit emissionsrelevanter Bauteile von mindestens 160.000 km nicht erfüllbar. Schließlich ist die »Fahrbarkeit« des Fahrzeugs zu berücksichtigen in dem Sinne, dass unerwartete Reaktionen des Fahrzeugs wie etwa verzögerte Gasannahme, Ruckeln oder sonstige Störungen, die den bestimmungsgemäßen Einsatz erschweren, ausgeschlossen werden müssen.

Zur Auflösung dieses Zielkonflikts hat die Fahrzeugindustrie die Abgasreinigungstechnik mit hohem Entwicklungsaufwand immer weiter verbessert. Dadurch konnten die Betriebsphasen, in denen die Abgasreinigung zurückgefahren werden muss, gegenüber dem Stand bei Einführung der verschärften Grenzwerte erheblich reduziert werden. Die Techniken werden bis heute stetig weiterentwickelt. Die neuen EU-Regelungen zur Einführung des WLTP (in der UN entwickeltes Prüfverfahren »Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure«), mit dem realitäts-nähere Verbrauchsangaben erzielt werden sollen, verbunden mit Vorschriften über die Prüfung der Emissionsgrenzwerte durch Fahrten auf der Straße (RDE – Real Driving Emissions) werden diese Entwicklung unterstützen und beschleunigen.

2) Reform des EU-Marktüberwachungsrechts

Für die Marktüberwachung von fast allen Verbraucherprodukten bereitet die EU gegenwärtig eine weitreichende Reform vor, die in umfangreichen VOs münden soll. Die Europäische Kommission hat zwei Verordnungen vorgeschlagen, mit denen die Sicherheit von Verbraucherprodukten und die Marktüberwachung in der EU gestärkt werden sollen. Das sogenannte Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket der Europäischen Kommission beinhaltet zwei Gesetzgebungsvorschläge: zum einen den Vorschlag für eine Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG und zum anderen den Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten sowie zur Änderung diverser Richtlinien und Verordnungen.

Auch bei Kfz gelten schon seit langem Sicherheitsvorschriften oder Emissionsgrenzwerte mit entsprechenden gesetzlichen Vorgaben, deren Erfüllung Voraussetzung für den Vertrieb in der EU sind. Nun soll das Prüfverfahren, das neue Fahrzeugmodelle für ihre Zulassung durchlaufen müssen, grundlegend überarbeitet werden. Dazu hat die EU-Kommission im Januar 2016 ihre Vorschläge vorgelegt. Die deutsche Automobilindustrie unterstützt das Ziel, die Transparenz und die Integrität des Zulassungsverfahrens zu stärken. Zusätzliche bürokratische Strukturen und damit verbundene Kosten sollten jedoch möglichst vermieden werden.

a) Das heutige Verfahren

Nationale Genehmigungsbehörden – wie das Kraftfahrt-Bundesamt in Deutschland – erteilen einem Fahrzeugmodell die Typgenehmigung, wenn es die geltenden technischen Anforderungen erfüllt. So muss sich ein Pkw beispielsweise bei einem Frontalaufprall bewähren, das Bremssystem einschließlich des ABS muss funktionieren

und natürlich müssen die geltenden Abgasvorschriften eingehalten werden. Auch für bestimmte Bauteile wie die Scheinwerfer gibt es gesetzliche Vorgaben.

Die Konformität prüfen unabhängige Technische Dienste (zum Beispiel TÜV oder Dekra), die von der Genehmigungsbehörde autorisiert sind. Sobald sämtliche Einzelgenehmigungen nach erfolgreicher Typprüfung vorliegen, kann als Gesamtergebnis die sogenannte EU-Typgenehmigung beantragt werden. Wird sie erteilt, muss der Hersteller für jedes produzierte Fahrzeug ein Konformitätszertifikat erstellen (»Certificate of Conformity«, COC), mit dem das Fahrzeug dann in allen EU-Mitgliedsstaaten für den Straßenverkehr zugelassen werden kann. Der Hersteller hat also dafür Sorge zu tragen, dass alle von ihm gefertigten Fahrzeuge oder Fahrzeugteile dem genehmigten Typ entsprechen. Die Genehmigungsbehörde führt zusätzliche Überprüfungen durch. Stellt sie fest, dass ein Fahrzeugtyp die Anforderungen nicht erfüllt, muss der Fahrzeughersteller Maßnahmen erarbeiten, um die Mängel zu beseitigen. Gegebenenfalls muss eine Rückrufaktion erfolgen. Die Typgenehmigung ist gültig, solange keine wesentlichen Änderungen am Fahrzeug oder einem Bauteil vorgenommen werden.

b) Die Vorschläge der EU-Kommission

Mit ihrem Reformentwurf will die EU-Kommission erreichen, dass die nationalen Typgenehmigungsbehörden die europäischen Vorschriften künftig einheitlicher interpretieren. Insbesondere die Marktüberwachung soll gestärkt werden. Vorgeschlagen wird, dass künftig auch die EU-Kommission das Recht erhält, Nachprüfungen durchzuführen und bei festgestellten Verstößen die Typgenehmigung zu entziehen. Die zusätzlichen Überwachungsmaßnahmen sollen finanziert werden über ein neues nationales Fonds-System, das die Hersteller über Genehmigungsgebühren speisen.

Ferner soll die Typgenehmigung für das Gesamtfahrzeug, für Systeme und Teile auf fünf Jahre begrenzt werden. Vorgesehen ist schließlich, dass die Software in elektronischen Systemen den Genehmigungsbehörden und Technischen Diensten offengelegt wird. So sollen insbesondere Manipulationen unterbunden werden.

c) Ein Blick in die Praxis

Grundsätzlich weisen die Kommissionsvorschläge den Weg in die richtige Richtung. Klar ist: Eine praxistaugliche Weiterentwicklung des Regelwerks bietet die Chance, das Vertrauen der Kunden in ein bewährtes Zertifizierungssystem zu stärken. Um dieses gemeinsame Ziel zu erreichen, sollten aber auch die realen technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge berücksichtigt werden. So kollidiert insbesondere die Forderung nach einem automatischen Auslaufen der Typgenehmigung nach fünf Jahren mit der automobilen Realität, denn die Produktionszyklen – bei Pkw und erst recht bei Nutzfahrzeugen – sind deutlich länger. In diesem Zeitraum können sich die enormen Entwicklungsaufwendungen für moderne Sicherheits- und Umwelttechnik sowie die Investitionen in Fertigungseinrichtungen nicht amortisieren. Folglich entsteht ein neues Hemmnis für Innovationen und Investitionen – und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie.

Über das Ziel hinaus schießt auch die Maßgabe der EU-Kommission, dass die CO₂-Emissionswerte, die auf dem Prüfstand über das WLTP-Verfahren ermittelt werden, ebenso für den praktischen Fahrbetrieb repräsentativ sein sollen. Hier spielen allerdings äußere Einflüsse, die Fahrweise und das Streckenprofil eine ganz entscheidende Rolle. Etwaige CO₂-Vergleiche sind folglich wenig aussagekräftig und erhöhen zwangsläufig die Verunsicherung – zumal es für die CO₂-Emissionen keine absoluten Grenzwerte gibt. Ein weiterer sensibler Punkt ist der Know-how-Schutz, der natürlich aus Wettbewerbsgründen zwingend zu gewährleisten ist. Wichtig ist, die Marktüberwachung transparent und ausgewogen durchzuführen und zu finanzieren. Eine neue Gebührenordnung sollte den Wettbewerb zwischen den Prüfstellen nicht unnötig einschränken. Vielmehr sollte das Spezialwissen, das für bestimmte Prüftätigkeiten erforderlich ist, maßgeblich bleiben. Die sogenannten »Third-Party-Labore« können auch künftig einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Engpässe an Prüfstandskapazitäten und damit eventuelle Produktionsverzögerungen zu vermeiden. Für kleine Serien, Einzelgenehmigungen oder auch auslaufende Serien sollten angemessene Vorgaben gefunden werden.

Vergleicht man dieses EU-System der Zulassungskontrolle mit der andersgearteten Selbstzertifizierung in den USA, fällt auf, dass einerseits die US-Hersteller-/Importeure mit einem hohen Maß an Eigenverantwortung die Übereinstimmung (Compliance) ihrer Fahrzeugtypen etwa mit den FMVSS (Federal Motor Vehicle Safety Standards der NHTSA) sicherstellen müssen. Wird andererseits gegen diese Regelungen verstoßen, verfügt die zuständige Behörde seit den 70er Jahren über harte Sanktionsmaßnahmen. In den USA besteht seit langem ein Kfz-Typrecht in Verbindung mit dem »Vehicle Safety Act« und dem »Tread Act«. Die zuständige Behörde in den USA ist die »National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA)«.

III. Sachmängelhaftung, Garantie und Kundendienst im Endkundengeschäft

Die Fahrzeughersteller gewähren üblicherweise eine Garantie für das Neufahrzeuggeschäft. Die Neuwagenverkaufsbedingungen der Hersteller, die auf einer Empfehlung von VDA/VDIK/ZDK beruhen, enthalten wesentlich die Regelungen des Sachmängelrechts des BGB, das wiederum inzwischen teilweise auf EU-Richtlinien zum Verbrauchsgüterkauf beruht.

Die EU befasst sich zunehmend aufgrund ihrer Zuständigkeit für Verbraucherschutzrecht mit zivilrechtlicher Harmonisierung in der EU, auch wenn sie ein europäisches Zivilgesetzbuch noch nicht geschaffen hat. Das jeweilige nationale Kaufrecht regelt den Interessenausgleich zwischen Käufer und Verkäufer. Hier hatte die EU mit einer Harmonisierung der Sachmängelhaftung beim Kaufvertrag die Verbraucherrechte gestärkt. Gepaart mit einem effektiven Justizsystem wie in Deutschland steht den Verbrauchern ein gut ausgebautes System des Rechtsschutzes zur Verfügung. Die große Zahl der erstinstanzlichen wie auch letztinstanzlichen Verfahren bei Verbraucherprodukten im Allgemeinen und bei Kraftfahrzeugen im Besonderen zeigen, dass

insbesondere das Kaufrecht des BGB ein funktionierendes und akzeptiertes Rechtsschutzsystem darstellen.

Die Hersteller unterhalten in der EU ein engmaschiges Netz von Handels- und Werkstattbetrieben, um die Kraftfahrzeuge im Feld betreuen zu können, etwa für Zwecke von Wartung und Reparatur, aber auch für die Durchführung eines Rückrufes. Die Reparaturbedingungen nach einer Empfehlung des ZDK in Verbindung mit einem Schlichtungsverfahren stellen auch hier ein gutes Niveau des Verbraucherschutzes dar, das seinesgleichen in der EU sucht.

Das deutsche Schadensersatz- und Haftungsrecht ist am Restitutionsprinzip ausgerichtet. Das US-Haftungsrecht hingegen kennt auch den Gedanken der Prävention und der Bestrafung (z.B. »triple damages«). Bekanntermaßen haben diese Rechtentwicklungen in den USA den sozialpolitischen Hintergrund der fehlenden sozialen Absicherung in den Bereichen der Kranken- und Rentenversicherung. Haftungsklagen in den USA gelten als Instrumente des sozialen Ausgleichs.

Das Produkthaftungsrecht der EU steht hingegen für die Gefährdungshaftung des Herstellers, die auch bis zum Rückruf von unsicheren Produkten führen kann. Allerdings ist der EU das Erfolgshonorar und ein sehr hoher Schadensersatz eher fremd.

IV. Sammel- und Musterklage im EU-rechtlichen Kontext – Kollektiven Rechtsschutz begrenzen

Das System der individuellen Rechtsverfolgung ist in Deutschland gut ausgebaut. Im Bereich des Verbraucherschutzes wird der Rechtsschutz durch Verbandsklagen umfassend ergänzt: Das Unterlassungsklagegesetz erlaubt klagebefugten Verbänden, bei Verstößen gegen Verbraucherrechte gegen Unternehmen zu klagen. Daneben gewährleisten Ombudsleute und Schlichtungsstellen angemessene Konfliktlösungen im außergerichtlichen Bereich.

Deutschland gehört im Bereich des Zugangs zum Recht weltweit zu den führenden Staaten. Der »Rule of Law Index 2016« (Factor 7: Civil Justice) führt Deutschland im Bereich »Zivilrecht« an zweiter Stelle im globalen Vergleich auf. Dabei wird u. a. auch der Zugang zum Zivilrechtssystem berücksichtigt. Demgegenüber kann der volkswirtschaftliche Schaden, der durch Sammelklagen entsteht, enorm hoch ausfallen. In den USA wird dieser Schaden auf ca. 262 Mrd. US\$ jährlich beziffert.³ Dies sind ca. 800 US\$ pro Einwohner jährlich.

Der Anwendungsbereich des Unterlassungsklagegesetzes wurde zuletzt durch die Einführung der Datenschutzverbandsklage erheblich erweitert. Die Einführung weiterer Verbandsklagearten ist daher nicht erforderlich. Zudem ist die Einführung von Sammelklagen nach US-amerikanischem Muster und auch von entsprechenden einzelnen Elementen des US-Prozessrechts nachdrücklich abzulehnen. Hierzu gehören nicht konkretisierte Massenansprüche, Ausforschungsbeweise, Erfolgshonorare, Strafschadensersatz und die Aufgabe des Grundsatzes der Kostentragung durch die unterlegene Partei. Da inzwischen in den USA auch Prozessfinanzierer zusätzlich zu

den Kanzleien lukrative Verfahren tatkräftig unterstützen, kann von einem Justizsystem des vernünftigen Interessenausgleichs kaum mehr die Rede sein. Ein derartiges System ist mit enormen Missbrauchsrisiken behaftet. Zudem ist der Nutzen für die Geschädigten meist überschaubar.

1) Keine Einführung von Sammelklagen

Sammelklagen im europäischen Haftungsrecht werden bislang kaum ermöglicht, nicht zuletzt mit Blick auf Fehlentwicklungen in den USA.

Die Missbrauchsprobleme der Sammelklagen in den USA haben bislang europäische Gesetzgeber weitgehend daran gehindert, etwa für den Bereich der zivilrechtlichen Haftung dieses Prozessinstrument vorgesehen. Auch die dt. und europäische Industrie treten seit langem gegen die Einführung von Sammelklagen ein.

So vertritt die deutsche Industrie (BDI) – wie auch der deutsche Industrie- und Handelskammertag – seit langem die Auffassung in Ihren Stellungnahmen zu Schadenersatzklagen im Verbraucherrecht, dass sie einerseits ein großes Interesse an der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts für Bürger und Unternehmen hat. Diese haben einen Anspruch auf effiziente Rechtsdurchsetzung und auf angemessene Kompensation der durch Rechtsverstöße entstandenen Schäden.

Eine Einführung von Sammelklagen durch die EU ist jedoch andererseits nicht das richtige Mittel für den Verbraucherschutz. Es ist allein Aufgabe der nationalen Zivil- und Prozessrechte, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Schadenskompensation zu schaffen. Viele Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, haben in den letzten Jahren die Rechte von Verbrauchern massiv gestärkt. Aus Sicht der Industrie müssen bei der Weiterentwicklung des Unionsrechts Vorrang haben die Überprüfung vorhandener Instrumente wie Europäische Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen, das Europäische Mahnverfahren oder gemeinsame Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe. Insbesondere die letztgenannten Regelungen sollen dem erleichterten Zugang der Bürger zum Gericht dienen.

Wenn auch wiederholt von der EU-Kommission vorgetragen wird, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von den Möglichkeiten von Kollektivklagen Gebrauch machen wollten, so ist aus Sicht der deutschen KMUs festzustellen, dass eher die große Sorge besteht, dass eine Einführung von Sammelklagen zu möglicherweise missbräuchlich gegen sie gerichteten Verfahren führen, als dass sie selbst dieses Instrument in Anspruch nehmen würden. KMUs spielen eine ganz wesentliche Rolle in der deutschen Industrie und auch als Zulieferer in der Automobilindustrie.

Das Ziel, eine größere Abschreckungswirkung zu erreichen, ist – anders als die vollständige Entschädigung der Geschädigten – ein gesellschaftspolitisches Ziel und sollte daher den staatlichen Behörden überlassen werden. Anstatt die öffentliche Rechtsdurchsetzung – etwa im Typgenehmigungsrecht und der nachgeschalteten Marktüberwachung – in wesentlichen Teilen auf Private abzuwälzen, sollten die Befugnisse der zuständigen nationalen Behörden genutzt und nicht das Rechtssystem geändert werden.

Weiterhin muss auf die missbräuchlichen Auswüchse des Sammelklagensystems und die Gefahr der Einführung US-amerikanischer Verhältnisse hingewiesen werden. Die rechtssystematischen Risiken der amerikanischen »Class Actions« sind nicht nur bei einer allgemeinen Gesamtschau gegeben, sondern auch hinsichtlich vieler problematischer Einzelelemente. »Opt-out«-Klagen, bei der die klagende Einrichtung nicht verpflichtet ist, die durch sie vertretenen Opfer zu benennen, kann aufgrund ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit missbraucht werden, den Ruf beklagter Unternehmen zu schädigen und sie zur Einwilligung in einen Vergleich zu zwingen. Eine damit verbundene automatische Rechtskrafterstreckung widerspricht der grundlegenden Wertentscheidung der meisten europäischen Rechtssysteme.

Weiterhin kommt es entscheidend darauf an, die Regeln zur Offenlegung von Beweismitteln gemäß kontinentaleuropäischer Rechtstradition zu wahren. Demnach hat jede Partei die sie begünstigenden Tatsachen vorzutragen. Es würden völlig falsche Anreize gesetzt, aussichtslose Klagen auf den Weg zu bringen, wenn nicht der Kläger seinen Vortrag im Einzelnen begründen muss, sondern der Beklagte dazu verpflichtet wäre, umfangreiche Dokumente beizubringen. Für die deutsche Industrie wäre insbesondere die Aushöhlung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu befürchten.

Essentiell ist auch die Einhaltung des Prinzips, dass der Verlierer des Prozesses die Kosten zu tragen hat, in Deutschland verankert in § 91 ZPO. Es entstünde ein riesiges Missbrauchspotential, wenn gerade in Masseverfahren Anreize so gesetzt würden, dass Gerichtsverfahren ohne finanzielle Risiken angestrebt werden können. Ausschlaggebend für die Erhebung einer Klage müssen immer die materiellen Aussichten einer Klage sein.

Zwingend ist weiterhin, dass die Anwaltsgebühren gedeckelt bleiben müssen. Dies stellt in Deutschland und anderen europäischen Ländern den Regelfall dar. Falsche Anreize für Anwälte oder sonstige Dritte und damit Auswüchse bis hin zu einer »Klageindustrie« sind zu vermeiden. Ansonsten besteht das Risiko, dass selbst bei extrem hohen Schadenersatzsummen nur ein geringer Anteil des tatsächlich ausgeschütteten Schadenersatzes beim Geschädigten ankommt, da ein großer Teil auf die Verwaltung des Auszahlungsverfahrens und das Erfolgshonorar der Anwälte entfällt.

Darüber hinaus ist zu unbedingt beachten, dass dem Schadenersatz kein Strafcharakter zukommen darf. Dies würde dem Grundgedanken des kontinentaleuropäischen Schadenersatzbegriffs widersprechen, wonach lediglich der Zustand wiederhergestellt werden soll, der vor dem schädigenden Ereignis bestanden hat.

2) Keine Einführung von Musterklagen

Der Vorschlag zur Einführung von Musterleistungs- oder feststellungsklagen mag eine Alternative zur Sammelklage sein, bietet aber wie Sammelklagen auch Missbrauchsrisiken. Es sollte in diesem Zusammenhang auch berücksichtigt werden, dass eine Änderung des materiellen Rechts, also das Recht der Sachmängelhaftung, nicht angestrebt wird. Für die Sachmängelhaftung bei Neufahrzeugen bzw. Ansprüche während der kaufrechtlichen Verjährungsfrist wird weiter im Einzelfall zu klären sein, wie eine

Reparatur technisch bei welchem Fahrzeugtyp mit welchem Aufwand auszuführen ist. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass Kraftfahrzeuge ganz überwiegend von Händlern verkauft werden, also KMUs. Bei Musterklagen müssten also KMUs die Gerichtsverfahren bestreiten.

Das Instrument der Musterleistungsklage bereitet erhebliche systematische Probleme im Rahmen des bestehenden Zivilprozessrechts. Der Ansatz, gleichgelagerte Sachverhalte mit einer Leistungsklage effizient zu behandeln, ist mit einem Musterverfahren nicht erreichbar. Da Leistungsurteile nur zwischen den Parteien wirken, ist bei der Rechtskrafterstreckung zu fragen, ob mit dem Prinzip des »opt-out« wirklich auch Personen/Unternehmen erfasst sein dürfen, die von dem Verfahren u.U. gar keine Kenntnis hatten. Massenleistungsklagen in Verbraucherschutzangelegenheiten könnten in zeitlicher Hinsicht diejenigen benachteiligen, die Ergebnisse nachgelagerter Sachverhaltsaufklärung vor einer Klageerhebung abwarten möchten. Fraglich ist weiterhin, ob die Voraussetzungen einer Leistungsklage in einem Musterverfahren hinreichend bestimmt (z.B. Klagesumme) vorgetragen werden können. Da zudem der Anspruchsinhaber die Beweislast für die anspruchsbegründenden Tatsachen trägt, gehören zur Beweislast z.B. im aktuellen Streit um Emissionswerte der Eintritt einer Pflichtverletzung, das Vorliegen eines Schadens sowie Kausalitätsfragen. Sämtliche zu beweisenden Tatsachen werden in Massenschadensfällen individualisierende Momente aufweisen und daher nicht pauschal in einem herausgegriffenen Einzelfall dazulegen und zu beweisen sein. Auch insoweit ist die Vorgehensweise, die das Konzept der US Class Action vorsieht, nicht auf das deutsche Recht übertragbar. Das US-amerikanische Recht verfügt hier über Beweislastregeln, die sich systematisch von denen des deutschen Rechts unterscheiden, insbesondere die sog. »Pre-trial discovery«, die gerade in Verbraucher-Massenverfahren zum Einsatz kommen.

Aber auch ein alternativ zu erwägendes Musterfeststellungsverfahren verfügt nicht über entsprechende Vorzüge. So gibt es seit längerem Überlegungen des Bundesjustizministeriums zur Einführung von Musterfeststellungsklagen bei Mängeln von Verbraucherprodukten. Danach sollen eingetragene Verbraucherschutzverbände und Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern die Möglichkeit erhalten, zugunsten von mindestens zehn Betroffenen – etwa Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie kleinen und mittleren Unternehmen – das Vorliegen oder Nicht-vorliegen zentraler anspruchsbegründender bzw. anspruchsausschließender Voraussetzungen feststellen oder zentrale Rechtsfragen klären zu lassen (Feststellungsziele).

Nicht vorgesehen ist allerdings eine Bündelung der Verfahren in der Entschädigungsphase nach Abschluss des Musterverfahrens sowie eine Reform der Gewinnabschöpfungsklagen für Fälle von geringwertigen und gleichwohl massenhaften Streuschäden. Die Geschädigten müssen ihre Leistungsansprüche auch zukünftig auf der Grundlage des Musterurteils in Einzelklagen durchsetzen. Ein Verweis auf die Einziehungsklage gem. § 79 Abs. 2 Nr. 3 ZPO dürfte zu den bekannten Mühen für die Verbände führen – erst recht, wenn eine neue Klage innerhalb von drei Monaten, die die Verjährungshemmung nach Beendigung des Musterverfahrens andauert (§ 204 Abs. 1 Nr. 6a BGB), eingereicht werden müsste.

Ein Ausweg wird dann wohl in einer erhöhten Vergleichsbereitschaft der Beklagten im Laufe des Musterverfahrens zum Anspruchsgrund gesehen. Ein kollektiver und gerichtlich geprüfter Vergleichsschluss könnte bedeuten, dass die Angemeldeten wie nach § 19 Abs. 2 KapMuG ausoptieren könnten. Für eine Vergleichsbereitschaft der Beklagten müsste allerdings hinreichend Aussicht auf Erfolg für die individuellen Entschädigungsklagen auf zweiter Stufe bestehen, die zumindest dann fehlen dürfte, wenn große Zahlen von Leistungsklagen nicht zeitnah erledigt werden können, Geschädigte absehbar eigene Folgeklagen nicht führen oder sich Einzelverfahren aufgrund von Einwendungen hinziehen.

Auch die nun diskutierte Alternative einer Feststellungsklage soll im Hinblick auf das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Voraussetzungen für das Bestehen oder Nichtbestehen eines Anspruchs oder Rechtsverhältnisses erhoben werden können. Dies kann z.B. das Vorliegen eines Produktfehlers bei einer bestimmten Fahrzeugbaureihe sein, der Voraussetzung für das Bestehen einer Vielzahl von Gewährleistungs- und Produkthaftungsansprüchen ist. Insoweit ginge die Musterfeststellungsklage sogar über die US Class Actions hinaus, die in solchen Fällen oftmals nicht zur Anwendung kommen können, weil dort über die gesamten Ansprüche entschieden werden muss (deren Bemessung von den spezifischen Umständen des jeweiligen Schadensfalls abhängig ist) und nicht lediglich eine Einzelfrage (z.B. Vorliegen eines Produktfehlers) geklärt werden kann. Die Musterfeststellungsklage bietet für potenzielle Geschädigte also mehr Potential als die ohnehin schon als einseitig bekannte US-Gruppenklage.

Da die eingereichte Musterfeststellungsklage in einem Klageregister veröffentlicht werden soll, dürfte eine Reihe von potenziell Geschädigten überhaupt erst auf einen möglichen Produktfehler aufmerksam gemacht werden, der zu einem von ihnen erlittenen Schaden »passen« könnte. Dies lässt eine gesteigerte Anzahl von an die Industrie gestellten Ansprüchen erwarten. Darüber hinaus werden die klageberechtigten Verbände selbst für Unterstützung etwa über ihre Websites werben.

Ob die nun diskutierte Musterfeststellungsklage den erwarteten Beitrag zur Bewältigung kollektiver Verbraucherschäden leisten kann, hängt maßgeblich von dem Ineinandergreifen des Musterverfahrens und der Entschädigungsphase ab und außerdem davon, ob die Geschädigten tatsächlich ihre Ansprüche zum Prozessregister noch vor dem Abschluss des Verfahrens anmelden werden, sodass möglichst umfassend gleichgerichtete Sachverhalte durch die Musterverfahren erfasst werden.

Die Einführung von Verbandsklagen mit dem Ziel eines Musterfeststellungsurteils muss erheblichen Bedenken hinsichtlich der Förderung von Verbraucherinteressen und ihren Auswirkungen auf die gewerbliche Wirtschaft, insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen begegnen. Kostenträchtige Geschäftsmodelle für Prozessvertreter dürfen damit nicht entstehen. Ebenso dürfen nicht Verbände etwa auch in Verbindung mit Anwaltsorganisationen darin einen Anreiz sehen, ihre Tätigkeit mit Musterklagen zu finanzieren.

Die Anmelder der Musterfeststellungsklage sollen nicht an ihr Ergebnis gebunden sein. Vielmehr steht es ihnen frei, ob sie sich in einem anschließenden Einzelverfahren auf ihr Ergebnis berufen wollen. Eine Niederlage der Anmelder in einer

Musterfeststellungsklage klärt nicht abschließend die Rechtslage, vielmehr stehen nachfolgende Einzelklagen als »zweiter Versuch« zur Verfügung. Der Beklagte hingegen ist im Falle einer Niederlage immer an das Ergebnis der Musterfeststellungsklage gebunden. Dies belastet nicht nur den Beklagten, sondern widerspricht auch dem Grundsatz der Prozessökonomie.

Auch die Notwendigkeit für die Einführung einer Musterfeststellungsklage ist kaum erkennbar. Anwalts- und Gerichtskosten sind von jeher abschließend im RVG und GKG geregelt. Jeder Kläger kann daher bereits vor Einreichung einer Klage die Kosten des Rechtsstreits auf Basis der gesetzlichen Gebühren planungssicher kalkulieren. Zudem sind im Vergleich zu den USA oder anderen Ländern die gesetzlichen Anwalts- und Gerichtsgebühren vergleichsweise niedrig, so dass einzelne Verbraucher ihren Anspruch auf rechtliches Gehör sowie ihr Rechtsschutzinteresse schnell, effizient und zu überschaubaren Kosten durchsetzen können. Zudem wird das Argument des »rationalen Desinteresses« regelmäßig als Argument angeführt, wonach angeblich der Verbraucher an der Geltendmachung seiner Ansprüche gehindert sei. Dies ist angesichts der allein im Kfz-Sektor zahlreichen Zivilverfahren nicht belegbar. Der Gesetzgeber würde vielmehr in das Marktgeschehen eingreifen, ohne dass dafür ein sachlicher oder rechtlicher Grund im Sinne einer gesetzmäßigen Notwendigkeit bestünde. Vielmehr führt die weitgehende Kostenfreistellung zu Anreizen, die Missbrauch und Mitnahmeeffekte Tür und Tor öffnen.

Mit der Einführung einer Musterfeststellungsklage in Deutschland würde ein Rechtsmittel geschaffen, das der US-amerikanischen Sammelklage mit all ihren negativen Implikationen und ohne mögliche positive Effekte ähnelt. Anstatt eine effektivere und verbesserte Durchsetzung von Verbraucherinteressen sicherzustellen, beschneidet dieser Musterklagetyp den individuellen Verbraucher in seinen Rechten und schafft eine Vielzahl von Schlupflöchern und Unsicherheiten, die letztlich nur den vertretenden Klägeranwälten zugutekommen.

Von der EU ist für die Schlichtung von Verbraucherstreitigkeiten eine entsprechende RL verabschiedet worden, die in Deutschland zum VSBG geführt hat. Der Kfz-Bereich verfügt bereits seit über 40 Jahren über eine erfolgreiche Schlichtungsstelle für Streitigkeiten bei Gebrauchtfahrzeugen und Werkstatteleistungen. Für den Neufahrzeugbereich haben sich bislang Schlichtungsverfahren wegen der Bedeutung der Sachverhaltsfragen im Einzelfall als nicht geeignet erwiesen.

V. Ergebnis

Die Abgaskrise der Automobilindustrie hat zu einem erheblichen Vertrauensverlust geführt. Die Firmen werden künftig noch mehr Wert auf eine Unternehmenskultur legen, die von Offenheit, von Werten und Compliance-Regeln geprägt ist. Die Automobilindustrie hat ein Interesse an einer Gesetzgebung, die realitätsnahe Abgas- und Verbrauchswerte definiert. Neue realistischere Prüfverfahren wie das WLTP und der

»Straßentest« können dazu beitragen, dass die Kunden die Angaben zu Verbrauch und Emissionen wieder nachvollziehen können.

Das EU-Produktsicherheits- und Marktüberwachungsrecht für Verbraucherprodukte allgemein und speziell für Kfz wird gegenwärtig von der EU-Kommission überarbeitet. Es soll auch für Kfz in zwei Verordnungen einen deutlich umfassenderen Rechtsrahmen für die Überwachung der Sicherheit von Kraftfahrzeugen geben. Hierzu sollen die Befugnisse der nationalen Behörden erweitert werden, die schon bislang zu Schutzmaßnahmen bis hin zum Rückruf ermächtigt waren. Auch wenn die EU-Vorschläge in die richtige Richtung weisen, müssen die kurze Befristung der Typgenehmigung und die Referenz der Emissionswerte auf den praktischen Fahrbetrieb mangels Vergleichbarkeit noch überprüft werden.

Eine Änderung des Kauf- bzw. Gewährleistungsrechts ist nicht erforderlich. Das materielle Zivilrecht weist ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen Käufer- und Verkäuferinteressen aus. Gerade eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist würde für Wertschöpfungsketten, die zu einem großen Teil auch aus kleinen und mittleren Unternehmen bestehen, eine erhebliche Belastung ihres industriellen Standorts bedeuten.

Die Diskussion um den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucherprodukte wie etwa die Einführung von Sammel- oder Musterklagen begegnet erheblichen Bedenken hinsichtlich ihres Nutzens für Verbraucher und der Missbrauchsrisiken. Es muss über den Kfz-Bereich hinaus geprüft werden, ob gerade vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen mit US-Class-Actions kollektiver Rechtsschutz in der ZPO für das Haftungs- und Sachmängelrecht eine sachgerechte Weiterentwicklung des Verbraucherschutzes in Deutschland sein kann. Die umfängliche Nutzung der Zivilgerichtsbarkeit bei Streitigkeiten zu Sachmängeln bei Neufahrzeugen zeigt, dass die deutschen Gerichte für Verbraucher gerade im Vergleich zum europäischen oder amerikanischen Ausland als leistungsfähig eingeschätzt werden. Soll die Klagebefugnis exklusiv Verbraucherverbänden zugeordnet werden, kann das neue Instrument schnell zur nicht sachgerechten Finanzierung von Verbänden genutzt werden. Kleine und mittlere Unternehmen, die Verbrauchsgüter herstellen oder mit ihnen handeln, wären unter solchen Umständen weitgehend wehrlos.

Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung

Prof. Dr. jur. Michael Brenner
Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht,
Friedrich-Schiller-Universität Jena

I. Einleitung

Das Verhältnis der Deutschen zur Privatisierung staatlicher Aufgaben ist ambivalent. Denn während einerseits der Rückzug des Staates aus dem ihm zugewiesenen Aufgabenkreis getreu dem seinerzeitigen FDP-Wahlkampfmotto »Privat statt Bürokrat« zunächst begrüßt wurde, so ist doch auch eine durchaus gegenläufige, der Privatisierung kritisch gegenüberstehende Strömung erkennbar, die sich vor allem auf kommunaler Ebene durch verschiedene Rekommunalisierungsbestrebungen Gehör verschafft¹. Aber auch der Sturm der Entrüstung, der im November 2016 aufbrannte, als Pläne zur Privatisierung der Bundesautobahnen laut wurden, offenbart eine deutliche Reserviertheit der Bevölkerung gegenüber einem Rückzug des Staates aus den ihm zugewiesenen Reservaten.

Für die Politik hingegen scheint das Instrument der Privatisierung nach wie vor eine überaus interessante Alternative zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu sein. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte dabei die Erwartung darstellen, auf diese Weise Geld einsparen zu können; privater Aufgabenwahrnehmung haftet ja bekanntlich der – bei genauer Betrachtung freilich oft nur vordergründige – Charme an, billiger und effizienter zu sein als eine Aufgabenwahrnehmung durch den Staat.

Problematisch werden solche Bestrebungen freilich, wenn sie in die Sphäre hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung vordringen, weil die Ausübung hoheitlicher Befugnisse aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 33 Abs. 4 GG als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorbehalten ist. Und genau diese verfassungsrechtliche Vorgabe scheint nicht nur bei der

1 Beispiele hierfür sind der Verkauf der Thüga an ein Konsortium von kommunalen Energieversorgungsunternehmen und die Volksinitiative zur Rekommunalisierung in Hamburg.

Verkehrsüberwachung, sondern auch bei der Wahrnehmung originär polizeilicher Aufgaben immer mehr in den Hintergrund zu geraten. Da dieser Rückzug der Polizei aus den ihr angestammten Aufgabenbereichen durch eine immer stärker zunehmende Regulierung auch und gerade im Straßenverkehr flankiert wird, deren Rechtfertigung sich dem Bürger immer häufiger verschließt, wird es im Folgenden darum gehen, die – auch verfassungsrechtlichen – Grenzen eines Rückzugs der Polizei aus den ihr angestammten Aufgabenbereichen näher zu beleuchten.

II. Bestandsaufnahme: Öffentliche und Staatsaufgaben

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben. Tätigkeitsbereiche, deren Ausübung im öffentlichen Interesse liegt, werden als öffentliche Aufgaben qualifiziert²; sie weisen zwar einen Bezug zum Gemeinwohl auf, werden aber nicht durch ihren Träger definiert, der demzufolge staatlicher oder auch gesellschaftlicher Art sein kann. Demgegenüber sind Staatsaufgaben, die einen Unterfall der öffentlichen Aufgaben darstellen, solche Aufgaben, die der Staat nach Maßgabe und in den Grenzen der Verfassung selbst zu erfüllen hat, Aufgaben mithin, die dem Staat von Rechts wegen zugewiesen oder zumindest zugänglich sind³. Die Kategorie der Staatsaufgaben grenzt damit zugleich den Handlungsraum der Staatsorganisation vom Handlungsraum der Gesellschaft ab.

Auch wenn Staatsaufgaben durchaus fakultativen Charakter haben können, der Staat sie also erfüllen kann, aber nicht erfüllen muss – wie etwa im Bereich der Kultur- und Wirtschaftsförderung oder der Daseinsvorsorge –, so steht jedenfalls außer Frage, dass zu den obligatorischen oder ausschließlichen Staatsaufgaben diejenigen zählen, »deren Erfüllung wesentlich und notwendig durch Einsatz des staatsvorbehaltenen Mittels, des physischen Zwangs, geprägt wird«⁴. Vor diesem Hintergrund sind die militärische Landesverteidigung, die polizeiliche Gefahrenabwehr, Justiz und Zwangsvollstreckung ebensowenig einer Privatisierung zugänglich wie die Währungs- und Zollhoheit und die Steuererhebung⁵. Diese Aufgaben sind aufgrund des in Art. 33 Abs. 4 GG statuierten Funktionsvorbehalts einer Privatisierung im Grundsatz entzogen.

2 Vgl. z. B. BVerfGE 15, 235/241; 53, 366/401. S. auch *H. Peters*, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: FS für H. C. Nipperdey, Bd. II, 1965, S. 877/878.

3 Näher *J. Isensee*, Staatsaufgaben, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 3. Aufl., 2006, § 73, Rdnr. 13; *H. Butzer*, Sicherstellungsauftrag, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 3. Aufl., 2006, § 74, Rdnr. 8.

4 *J. Isensee*, Staatsaufgaben, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 3. Aufl., 2006, § 73, Rdnr. 27.

5 *H. Butzer*, Sicherstellungsauftrag, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HdbStR IV, 3. Aufl., 2006, § 74, Rdnr. 7.

III. Die Verkehrsüberwachung als obligatorische Staatsaufgabe

Da indes im Angesicht immer weiter wachsender und ständig komplexer werdenden Staatsaufgaben – Stichwort: Flüchtlingskrise und internationaler Terrorismus – und der trotz einer schwarzen Null im Bundeshaushalt permanent vorhandenen Finanznot der öffentlichen Hand die Aufgabenübertragung auf Private gerade im Bereich der Verkehrsüberwachung nach wie vor attraktiv zu sein scheint, erscheint es nötig, die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Privatisierung in diesem Sektor genauer auszuloten. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass sich die Polizei aufgrund eines sich ständig vergrößernden Aufgabenbuketts in der Vergangenheit mehr oder weniger zwangsläufig aus verschiedenen, ihr zugewiesenen Aufgabenfeldern zurückgezogen hat. Es dürfte jedenfalls eine landläufige Erkenntnis sein, dass die Aufgabe der Verkehrsüberwachung und auch die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr der Polizei und den Ordnungsbehörden immer mehr aus den Händen gegliitten ist und die Polizei dort, wo man sie braucht und wo ihre Präsenz auch erwartet wird, nicht mehr vollumfänglich präsent ist.

1. Verkehrsüberwachung als polizeiliche Aufgabe

Der der Polizei zugewiesene Aufgabenkanon ist weitgespannt. So obliegt der Polizei neben der Wahrnehmung der ihr durch die Polizeigesetze der Länder zugewiesenen klassischen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auch die Aufgabe der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§ 161 StPO; § 53 Abs. 1 OWiG)⁶. Insbesondere ist die Polizei aufgrund von § 26 StVG bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG, die im Straßenverkehr begangen werden, und bei Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 24a und 24c StVG, mithin bei bestimmten Alkoholdelikten, die zuständige Verwaltungsbehörde. Darüber hinaus betraut die StVO als Sonderordnungsrecht des Bundes die Polizei auch mit den Aufgaben der Verkehrsregelung, der Verkehrskontrolle und -überwachung und des ersten Zugriffs im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr; hierfür räumt § 36 Abs. 5 StVO der Polizei die Befugnis zur Verkehrskontrolle ein⁷, § 44 Abs. 2 S. 1 StVO die Befugnis zur Regelung des Verkehrs durch Weisungen und Zeichen und § 44 Abs. 2 S. 2 StVO die Befugnis zu vorläufigen Maßnahmen im Eilfall. Dabei zielen die letztgenannten Aufgaben auf die Abwehr konkreter und abstrakter Gefahren, die aus der Teilnahme am Straßenverkehr resultieren und dessen Sicherheit und Leichtigkeit bedrohen⁸ – woran zugleich deutlich wird, dass die Aufgabe der Verkehrsüberwachung von der Legitimation getragen ist, die Disziplin im Straßenverkehr aufrechtzuerhalten und

6 Vgl. B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniezel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 9. Aufl., 2016, § 5, Rdnr. 1 ff.

7 B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniezel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 9. Aufl., 2016, § 14, Rdnr. 16.

8 B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniezel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 9. Aufl., 2016, § 5, Rdnr. 9a.

Arbeitskreis VII: Fortschritt statt Rückzug? Die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung

zu sichern, um auf diese Weise Leib und Leben aller Verkehrsteilnehmer – auch der nichtmotorisierten – zu schützen.

2. Verkehrsüberwachung durch die Gemeinden

Flankiert werden diese umfangreichen Befugnisse der Polizei im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung durch die den Gemeinden als Ordnungsbehörden im übertragenen Wirkungskreis übertragene Befugnis zur Verfolgung und Ahndung solcher Verkehrsordnungswidrigkeiten, die im ruhenden Verkehr festgestellt werden oder die zulässige Höchstgeschwindigkeit betreffen. So sieht z. B. § 88 Abs. 3 der Bayerischen Zuständigkeitsverordnung⁹ vor, dass für diese Aufgaben neben der Polizei auch die Gemeinden zuständig sind.

IV. Verfassungsrechtliche Grenzen privater Aufgabenwahrnehmung

Obgleich es sich bei der Verkehrsüberwachung und insbesondere bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, wie dargelegt, um hoheitliche Aufgaben handelt – und diese Aufgaben auch dann hoheitlich bleiben, wenn sie von den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen werden –, ist gerade in diesem Bereich ein zum Teil doch rechtlässiger Umgang mit einfachgesetzlichen Vorgaben, aber auch mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 33 Abs. 4 GG zu beobachten.

1. Die fragwürdige Praxis: Beispiele

Besonders augenfällig tritt die Nonchalance im Umgang mit dieser Vorgabe im Zusammenhang mit zwei Urteilen des OLG Frankfurt¹⁰ zutage. In diesen hatte sich das Gericht mit der Geschwindigkeitsmessung durch eine Gemeinde auseinanderzusetzen, bei der diese weder den Aufbau der Messanlage kontrolliert noch Rohdaten der durchgeführten Messungen bei sich behalten hatte, da sich der USB-Stick, auf dem sich die Messrohdaten befanden, zeitweise ausschließlich im Besitz des privaten Dienstleisters befand. Eigene Auswertungen nahm die Gemeinde ebenfalls nicht vor. Vor allem aber war für die Gemeinde im Nachhinein weder nachprüfbar, ob es sich bei den ausgewerteten Messdaten tatsächlich um diejenigen der durchgeführten Messung handelte, noch, ob die Messdaten nachträglich verändert worden waren.

Diese Praxis hat das OLG Frankfurt dazu veranlasst, klarzustellen, dass die Verkehrsüberwachung zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehört, die der Polizei und den Ordnungsbehörden übertragen sind. Daher muss die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Einsatz technischer Hilfsmittel auch in Fällen der Hilfe durch Privatpersonen bei der Polizei oder der örtlichen Ordnungsbehörde verbleiben.

⁹ ZustV vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184).

¹⁰ OLG Frankfurt a. M., Beschluss v. 28.4.2016, NJW 2016, S. 3318, mit Anm. *M. Brenner*; OLG Frankfurt a. M., Beschluss v. 3.3.2016 – Az. 2 Ss-OWi 1059/15.

Die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 47 Abs. 1 OWiG gehört, so das OLG zurecht, als typische Hoheitsaufgabe zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben, für die im Falle von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs. 1 StVG Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind. Daher scheidet eine eigenverantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Privatpersonen aus. Zwar können sich die Verwaltungsbehörden technischer Hilfe durch Privatpersonen bedienen; doch ist die Hinzuziehung privater Dienstleister bei der Verkehrsüberwachung nur für Tätigkeiten zulässig, die nicht die Herrschaft über die Messung betreffen, und muss die Umwandlung der digitalen Messdaten in die lesbare Bildform, mithin in das Messbild mit Messdaten, ebenso wie die Auswertung dieser Bilddatei zwingend durch die Behörden erfolgen.

2. Die verfassungsrechtliche Maxime des Art. 33 Abs. 4 GG

Vor allem verbietet die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 33 Abs. 4 GG die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Private. Gerade im Falle sanktionsbewehrter Ordnungswidrigkeiten steht der Gesamtkomplex der Wahrung der öffentlichen Sicherheit in Rede, der zum Kernbereich der originären Staatstätigkeit zählt. Darüber hinaus ist es das Rechtsstaatsprinzip, das dem Staat abverlangt, dass er für die Abwehr von Gefahren wie auch für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit eintritt – und damit die Rechtsordnung kraft seines Gewaltmonopols durchsetzt¹¹. Das Grundgesetz bringt damit eine grundlegende – und wohl auch berechtigte – Skepsis gegenüber privater Aufgabenwahrnehmung zum Ausdruck, die letztlich von der Erkenntnis getragen ist, dass Beamten aufgrund ihres gesetzlich näher ausgeformten Status und der damit verbundenen Pflicht zu Uneigennützigkeit und Neutralität ein gegenüber Privaten erhöhtes Maß an sachlicher Unabhängigkeit eignet, was gerade im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben, die auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit gerichtet sind, von wesentlicher Bedeutung ist. Der Beamte ist eben, im Gegensatz zum Privaten, nicht auf Gewinnmaximierung programmiert. Daher ist im Bereich der Ermittlung und Sanktionierung von Verkehrsstraftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten ebenso wie bei der Verkehrsüberwachung die Übertragung auf eigenverantwortlich handelnde Private grundsätzlich ausgeschlossen. Solche hoheitlichen Aufgaben sind per se privatisierungsfremd – im Gegensatz etwa zur Erteilung von Verkehrsunterricht nach § 48 StVO für Personen, die Verkehrsvorschriften nicht beachten; hier sind Bedenken im Zusammenhang mit einer Privatisierung nicht angebracht.

3. Zwischenfazit

Festzuhalten gilt es daher, dass die hoheitliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung als solche nicht in die Hände von Privaten gelegt werden darf. Die Verkehrsüberwachung einschließlich des sanktionsbewehrten Ordnungswidrigkeitenrechts zählt zum

11 Vgl. auch *Rebler*, SVR 2011, S. 1/3; *Scholz*, NJW 1997, S. 14/15; *Steeermann*, NJW 1997, S. 2157/2158.

Gesamtkomplex der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und damit zum Kernbereich der originären Staatsaufgaben – und als solche ist sie einer Privatisierung nicht zugänglich.

Man könnte nun freilich über eine Trennung der Ermittlung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf der einen Seite und der Verfolgung und Ahndung auf der anderen Seite nachdenken und die Frage stellen, ob nicht zumindest die Sachverhaltsermittlung in die Hände Privater gelegt werden könnte. Doch abgesehen davon, dass dies eine artifizielle Aufspaltung eines einheitlichen Lebenssachverhalts bedeuten und zudem zu einer Aufspaltung des Rechtswegs führen würde, bliebe dabei auch die Erkenntnis auf der Strecke, dass auch die Sachverhaltsermittlung bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten als hoheitliche Aufgabe zu begreifen ist, da sie die Grundlage für deren Ahndung darstellt. Ein »Outsourcen« der Ermittlung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts scheidet daher aus, weshalb auch die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Einsatz technischer Hilfsmittel bei den Polizei- bzw. Ordnungsbehörden verbleiben muss – was angesichts der Komplexität moderner Verkehrsüberwachungssysteme zunehmend schwieriger wird.

Letztlich kommt daher eine Mitwirkung Privater an der staatlichen Aufgabenerfüllung nach wie vor nur in Form der sog. Verwaltungshilfe in Betracht, bei der ein Privater lediglich nach Weisung und unter Aufsicht der Behörde in untergeordneter, unselbständiger und letztlich bloß instrumenteller Weise an der Aufgabenerledigung mitwirkt, ohne selber Verantwortung zu tragen. Dies ist nicht zuletzt aufgrund des das Ordnungswidrigkeitenrecht prägenden Opportunitätsgrundsatzes vorgegeben, wonach die Ermittlung und Erforschung eines Verkehrsverstosses nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung aller Tatumstände festzustellen ist (§§ 47 Abs. 1 S. 1, 53 Abs. 1 S. 1 OWiG). Die Ausübung dieses Ermessens verlangt jedoch ein selbständiges Tätigwerden, das die Befugnisse eines Verwaltungshelfers überschreitet¹².

Einzig gangbarer Weg, sollen Private in die Aufgabe der Verkehrsüberwachung einbezogen werden, ist daher der der Beleihung, mithin die auf gesetzlicher Ermächtigung beruhende Übertragung hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse auf Private zur selbständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung¹³. Dabei wird der Beliehene funktionell und organisatorisch Teil der öffentlichen Verwaltung, was ihn rechtlich in die Lage versetzt, als Verwaltungsorgan tätig zu werden und Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Doch ist der Beliehene damit zugleich an die Vorschriften des öffentlichen Rechts gebunden, insbesondere an eine pflichtgemäße Ermessensausübung, weshalb die Sorge einer interessengeleiteten und parteiischen Aufgabenwahrnehmung insoweit in die Leere geht¹⁴. Einer solchen Konstruktion stünde im Übrigen auch nicht der Vorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG entgegen, da

12 S. nur *Nitz*, NZV 1998, S. 11/14.

13 Hierzu auch *M. Brenner*, SVR 2011, S. 129/131 f.

14 Vgl. in diesen Zusammenhang auch OLG Oldenburg, NSz 2009, S. 709.

dieser die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Beamte nur als Grundsatz formuliert, von dem im Einzelfall durchaus Ausnahmen möglich sind¹⁵.

Doch ungeachtet dieser Möglichkeit wird dabei immer zu bedenken sein – und darauf hat der 49. Deutsche Verkehrsgerichtstag bereits im Jahr 2011 hingewiesen –, dass eine auf der Grundlage einer Beleihung wahrgenommene Verkehrsüberwachung durch Private von der Bevölkerung kaum akzeptiert werden würde¹⁶.

V. Der faktische Rückzug der Polizei aus ihr zugewiesenen Aufgabenbereichen

Flankiert wird die mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 33 Abs. 4 GG kollidierende Praxis durch eine zweite, fast noch bedenklicher erscheinende Entwicklung. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass der Polizei immer neue Aufgaben zugewiesen werden bzw. die von der Polizei wahrgenommenen Aufgaben immer zeit- und personalintensiver werden, was nahezu zwingend zu einem schleichenden Rückzug der Polizei aus den ihr angestammten – wenn man so will: klassischen – Aufgabenbereichen einschließlich der Verkehrsüberwachung führt. Zwei Beispiele sollen erwähnt werden.

1. Das Nichterscheinen der Polizei

So ist das Nichterscheinen der Polizei bei kleineren Verkehrsunfällen mittlerweile fast an der Tagesordnung und wird vielfach mit deren Überlastung begründet. Indes ist ein solches Vorgehen rechtlich durchaus problematisch, wird damit doch zugleich die Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erheblich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Faktisch begibt sich die Polizei damit ihrer originären hoheitlichen Aufgabe nicht nur der Aufklärung, sondern auch der Verfolgung entsprechender Delikte. Zugleich wird mit einem solchen Vorgehen die berechtigte Erwartung der Verkehrsteilnehmer enttäuscht, dass die Polizei nicht nur als Freund und Helfer unterwegs ist, sondern auch als Personifikation der Staatsgewalt. Den Schadensausgleich lediglich in die Hände von Versicherern zu legen, untergräbt letztlich das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates.

2. Die sog. Section Control

Bedenklich erscheinen darüber hinaus zudem jüngere Entwicklungen im Zusammenhang mit der sog. Section Control, nicht zuletzt deshalb, weil auch insoweit – bedingt durch die technische Komplexität solcher Systeme – die Gefahr eines Rückzugs der Polizei aus der ihr angestammten Aufgabe der Verkehrsüberwachung nicht von der Hand zu weisen ist. Charakterisiert wird diese Technik auf der Homepage eines Herstellers mit den Worten, dass damit »die Durchschnittsgeschwindigkeit über eine längere Strecke hinweg mithilfe von Messsystemen und Kameras an einem

¹⁵ Vgl. OLG Oldenburg, NStZ 2009, S. 709.

¹⁶ 49. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2011, Empfehlungen Arbeitskreis VI, Nr. 5.

Eingangs- und Ausgangspunkt ermittelt« wird. Auf diese Weise wird, wie demnächst in Niedersachsen in einem Pilotprojekt getestet werden soll, jedes in die Kontrollstrecke einführende Auto mit hochauflösenden Kameras erfasst, zunächst jedoch nur von hinten; durchfährt das Auto die Strecke schneller, als es aufgrund der zugelassenen Höchstgeschwindigkeit möglich wäre, so wird der Fahrer beim Ausfahren auch von vorne geblitzt. Die gemessene Durchschnittsgeschwindigkeit stellt dann die Grundlage für die Verhängung von Sanktionen dar und entscheidet letztlich über die Höhe von Geldbuße und Punkten.

Ungeachtet der Tatsache, dass mit der Section Control Unfallzahlen wohl erheblich reduziert werden könnten, wie das offensichtlich in Österreich der Fall ist, erscheint an dem Verfahren jedoch problematisch, dass zunächst jeder in die Messstrecke einführende Autofahrer dem Verdacht ausgesetzt wird, ein potentieller Verkehrssünder zu sein, auch wenn dann letztlich nur derjenige zur Verantwortung gezogen wird, der mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit durch die Messstrecke gefahren ist, die über der zugelassenen liegt. Doch genau hier liegt das Problem: Denn es wird jedes einführende Auto von der Technik erfasst – auch dann, wenn es sich an die zulässige Geschwindigkeit hält –, bei den herkömmlichen »Frontblitzern« hingegen nur dasjenige, das tatsächlich zu schnell unterwegs ist. Letztlich liegt damit bei der Section Control der Fall einer – wenn auch nur temporären, gleichwohl aber verdachtsunabhängigen – Datenspeicherung vor, die verfassungsrechtlich deshalb bedenklich erscheint, weil das Bundesverfassungsgericht nur das Filmen solcher Autos für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt hat, bei denen erkennbar ist, dass sie zu schnell unterwegs sind, bei denen mithin ein straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlicher Anfangsverdacht vorliegt. Doch könnten solche verfassungsrechtlichen Bedenken wohl ausgeräumt werden, wenn technisch sichergestellt werden könnte, dass die Daten der sich rechtskonform verhaltenden Autofahrer sofort und unwiderrbringlich gelöscht werden und ein Missbrauch dieser Daten unter keinen denkbaren Gesichtspunkten in Betracht kommt. Letztlich obliegt daher sowohl den Herstellern als auch dem diese Technik einsetzenden Bundesland eine datenschutzrechtliche Bedenken ausräumende Darlegungslast, soll das System dauerhaft und flächendeckend eingesetzt werden.

Über datenschutzrechtliche Aspekte hinaus ist jedoch auch zu bedenken, dass mit der Section Control lediglich die Durchschnittsgeschwindigkeit ermittelt wird. Nicht hingegen ist das System in der Lage, eine ganz konkrete Geschwindigkeitsübertretung zu erfassen; ein erhöhter Durchschnittswert ist aber wiederum als solcher nicht in der Lage, eine Sanktion zu begründen. Hinzu kommt, dass für den Fall, dass ein Autofahrer kurzfristig die zulässige Geschwindigkeit erheblich überschreitet, ansonsten aber sehr langsam fährt, dies im Rahmen der Section Control zu keiner Sanktion führt, obgleich eine Verkehrsordnungswidrigkeit begangen wurde. Und nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass sich der Staat, sofern er sich dieser Technik bedient, wohl weitgehend in die Hände der Industrie begeben würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch das Auslesen der Daten auf Private übertragen wird – wie das etwa ein Hersteller eines solchen Systems ausdrücklich anbietet.

Man wird nun sicherlich nicht so weit gehen können, dieses Verfahren als Einstieg in die Totalüberwachung der Bürger anzusehen. Doch wenn man sich vor Augen hält, welche Datenmengen heute schon in Autos gespeichert werden und wie das mitgeführte Handy Bewegungen mitverfolgt, und sich dann vorstellt, welche Persönlichkeits- und Bewegungsprofile erstellt werden könnten, wenn diese Daten mit den durch die Section Control ermittelten Daten zusammengeführt werden, dann ist zumindest die Furcht so mancher Bürger und Datenschützer vor dem gläsernen Autofahrer verständlich und nachvollziehbar.

Doch unabhängig davon ist derzeit eine Rechtsgrundlage für die flächendeckende Einführung von Section Control nicht vorhanden. Eine solche ist indes zwingend erforderlich; denn die polizeirechtlichen Bestimmungen über die Gefahrenabwehr dürften als Rechtsgrundlage für die Einführung der Section Control nicht ausreichen. Man wird also gespannt sein, was sich der Gesetzgeber hierzu einfallen lässt.

VI. Der Aspekt der Überregulierung

Abschließend erscheint im vorliegenden Zusammenhang noch ein weiterer Aspekt von Bedeutung. So korrespondiert der vielfach zu beobachtende Rückzug der Polizei aus der Aufgabe der Verkehrsüberwachung mit einer ständig zunehmenden Regeldichte im Straßenverkehr. Zahllose Verkehrsschilder, von denen viele zudem als überflüssig empfunden werden, überfordern den Autofahrer immer mehr und halten ihn immer mehr von seiner eigentlichen Aufgabe, das Fahrzeug sicher zu pilotieren, ab; dies gilt beispielsweise dann, wenn, wie das häufig der Fall ist, die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf Landstraßen permanent wechselt, ohne dass dies durch Verkehrssicherheitsgründe sachlich gerechtfertigt und damit letztlich als nicht nachvollziehbar erscheint. Wenn sich jedoch dem Autofahrer der Sinn und die sachliche Rechtfertigung von Verkehrszeichen und insbesondere von Geschwindigkeitsbegrenzungen nicht mehr erschließt, sondern Verkehrsbeschränkungen nur noch als Schikane wahrgenommen werden, um Geld in die öffentlichen Kassen zu spülen, so ist es nicht verwunderlich, dass der Staat dann nicht mehr als Garant der Sicherheit im Straßenverkehr wahrgenommen wird, sondern als »Abzocker«. Überregulierung des Straßenverkehrs auf der einen Seite und Rückzug der Polizei aus der Aufgabe der Verkehrsüberwachung ergeben dann eine brisante Mischung an Frustration und Wut, die nicht nur das Vertrauen in den Staat erschüttert, sondern in letzter Konsequenz auch die Legitimität des Rechts unterminiert.

VII. Fazit

Fasst man abschließend die Rolle der Polizei bei der Verkehrsüberwachung zusammen, so ist zu konstatieren, dass die Polizei, aber auch die Gemeinden diese Aufgabe gerne stärker aus der Hand geben würden, zum Teil auch schon aus der Hand

gegeben haben. Dieser partielle Rückzug aus der klassisch-hoheitlichen Aufgabe der Verkehrsüberwachung ist zum einen sicherlich einem immer größer und auch personalintensiver gewordenen Kreis von Aufgaben bei gleichzeitig stagnierender Personalstärke der Polizei zuzuschreiben, zum anderen aber auch der Tatsache, dass Polizei und Gemeinden angesichts ständig steigender Technisierung bei der Verkehrsüberwachung in immer stärkerem Maße auf private Dienstleistungsanbieter angewiesen sind, die nicht nur die technische Ausrüstung bereitstellen, sondern auch das Auswerten gewonnener Daten übernehmen, da sie das hierfür erforderliche Fachwissen besitzen.

Doch dürfen diese sämtlichen Entwicklungen nicht dazu führen, dass eherne verfassungsrechtliche Vorgaben und Grundsätze gewissermaßen auf dem Altar der Effizienzsteigerung geopfert werden. Allzu kühnen Privatisierungsvorstellungen insbesondere auf kommunaler Ebene steht jedenfalls das Grundgesetz ebenso entgegen wie einem faktischen Rückzug der Polizei aus den ihr zugewiesenen hoheitlichen Aufgabenbereichen. Daher wird eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft darin bestehen, dass sich die Polizei bei sicherlich stagnierendem Personalbestand wieder stärker auf die ihr angestammten Kernaufgaben konzentriert, wozu fraglos die Verkehrsüberwachung zählt. Nur auf diese Weise kann dauerhaft das Vertrauen in die Arbeit der Polizei gesichert und die Legitimität des Rechts aufrechterhalten werden.

Wieviel Polizei (-präsenz) braucht der sichere Straßenverkehr?

Ralf Geisert

**Polizeidirektor, Abteilungsleiter Zentrale Verkehrspolizeiliche Dienste,
Landespolizeipräsidentium Saarland, Saarbrücken**

1 Einleitung

Die Anforderungen an die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung sind einem permanenten Wandel unterworfen. Dies sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. So führen Veränderungen in der nationalen und internationalen Bedrohungs- und Kriminalitätslage zu Forderungen nach einem »Mehr an Polizei« aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft. In diesem Zusammenhang werden aktuell insbesondere die Terrorbekämpfung sowie Eindämmung der Wohnungseinbruchs- und Internetkriminalität durch Politik und Medien in die öffentliche Diskussion eingebracht.

Aber auch die Verkehrssicherheit stellt, meist aus aktuellem und häufig auch lokalem Anlass, ein wichtiges polizeiliches Aufgabenfeld im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung dar.

Die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei und der sonstigen Träger rückt immer dann verstärkt ins Bewusstsein der Bevölkerung und der Verkehrsteilnehmer, wenn die jährlichen Statistiken veröffentlicht oder neue Verkehrssicherheitskampagnen vorgestellt werden. Im Alltag auf deutschen Straßen nehmen die einzelnen Verkehrsteilnehmer Hinweise auf Verkehrssicherheitsaktionen wegen des großen Informationsangebotes häufig nicht oder nur beiläufig wahr. Zwar werden in einzelnen Medien Anzeigen und Werbespots veröffentlicht, jedoch gehen diese in der großen Masse der dort vielfältig angebotenen Informationen häufig unter.

Polizeiliche Sicherheitsarbeit im Allgemeinen und verkehrspolizeiliche Sicherheitsarbeit im Besondern müssen in Zeiten immer knapper werdender finanzieller und personeller Ressourcen nicht nur effektiv sondern auch effizient gestaltet sein. Dabei muss ein einmal erreichter Standard jedoch immer wieder im Sinne weitere Verbesserungs- und Rationalisierungsansätze kritisch überprüft werden.

Nachfolgend werden die Grundlagen der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit beschrieben und Ansätze zur Erreichung weiterer Synergieeffekte im Bereich der gesamtpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung diskutiert.

2 Der strategische Ansatz

Im Straßenverkehr verlieren jährlich weit mehr Menschen ihr Leben, als durch Straftaten. Täglich sterben durchschnittlich 10 Menschen auf deutschen Straßen (3.459 im Jahr 2015). Neben dem menschlichen Leid führen Verkehrsunfälle auch zu volkswirtschaftlichen Verlusten durch Ressourcenausfälle und Reproduktionskosten, die aufgewendet werden müssen, um durch den Einsatz medizinischer, juristischer, verwaltungstechnischer und anderer Maßnahmen eine äquivalente Situation wie vor dem Verkehrsunfall herzustellen. Andererseits ist bekannt, dass es nirgendwo so gute Möglichkeiten gibt, Menschenleben zu retten, wie im Straßenverkehr. Um dieses Verbesserungspotenzial auszuschöpfen müssen erfolgversprechende Maßnahmen getroffen und ambitionierte Ziele vorgegeben werden.¹

Vor diesem Hintergrund weist bereits das Programm **»Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994«** die Verhütung von Verkehrsunfällen und damit den Schutz von Leib und Leben sowie wesentlicher Sachwerte als Kernaufgabe der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit aus.

Das **»Verkehrssicherheitsprogramm 2011«**² beschreibt eine erfolgreiche Verkehrssicherheitsarbeit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Ziel eine sichere, effiziente, sozial und ökologisch vertretbare Mobilität ist.

Unter dem Leitgedanken, dass »jeder Verkehrstote einer zu viel ist«, wird das Kernziel verfolgt, die Zahl der Getöteten, Schwer- und Schwerstverletzten im Straßenverkehr kontinuierlich zu senken. In Einklang mit der entsprechenden EU-Initiative wird in Deutschland eine Reduzierung der Zahl der im Straßenverkehr Getöteten bis 2020 um 40 Prozent angestrebt.

In den im Jahr 2014 neu gefassten **»Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«**³ wird die Verkehrssicherheit als integraler Baustein der Inneren Sicherheit und neben der Kriminalitätsbekämpfung und der Einsatzbewältigung⁴ als polizeiliche Kernaufgabe bezeichnet. Unter Hinweis auf die europäischen Beschlüsse zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (Vision Zero) habe die Polizei dabei das Ziel zu verfolgen, die Anzahl der Verkehrsunfälle mit schweren Folgen zu verringern. Dabei sollen im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes und eines abgestimmten

1 vgl. »Verkehrssicherheitsarbeit im Spannungsfeld gesamtpolizeilicher Sicherheitsaufgaben«, *Ludwig Laub, Christine Sutter, Heinz-Albert Stumpen, Guido Kattert*, DHPol, Münster-Hiltrup, 11/2016, Nr. 1.

2 »Verkehrssicherheitsprogramm 2011«, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2011, BMVI Nachdruck 2015.

3 »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«, Arbeitsgruppe »Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten« der Innenministerkonferenz, 2014.

4 In der Vorgängerversion der »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei« aus dem Jahr 2004 war die Einsatzbewältigung noch nicht ausgewiesen.

Zusammenwirkens aller für die Verkehrssicherheit verantwortlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, die Sicherheitsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger im Straßenverkehr ausdrücklich Berücksichtigung finden.

Vor dem Hintergrund besonderer polizeilicher Einsatz- und Kriminalitätslagen (Häufung polizeilicher Großlagen, Terrorbekämpfung, Zustrom ausländischer Migranten pp.) zeichnet sich eine jedoch eine polizeiliche Schwerpunktbildung ab, die den zuvor geschilderten hohen Anforderungen an die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit grundsätzlich entgegenläuft. Mit Blick auf die stagnierenden personellen und materiellen Ressourcen wurde daher vom Unterausschuss »Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung« der Innenministerkonferenz eine Ressourcenbündelung und konzeptionelle Prioritätensetzung vorgegeben, die grundsätzlich auf die Vermeidung und Verfolgung besonders gemeinschädlicher Verhaltensweisen gerichtet sein soll.

Ein Vorstandsbeschluss des **Deutschen Verkehrssicherheitsrates (DVR)** aus dem Jahre 2014 bezeichnet die gezielte Verkehrsüberwachung aller Verkehrsteilnehmer als wesentliches Element einer erfolgreichen Verkehrssicherheitsarbeit und fordert unter anderem, die Anzahl allgemeiner Verkehrskontrollen, wo nötig, erheblich zu erhöhen, die Zusammenarbeit zwischen Polizeibeamten und kommunalen Mitarbeitern in der Verkehrsüberwachung zu intensivieren und keine weiteren Personaleinsparungsmaßnahmen bei der Polizei im Bereich der Verkehrsüberwachung durchzuführen.⁵

Aus systemtheoretischer Sicht ist Verkehr das komplexe Ergebnis des Zusammenwirkens der wesentlichen **Systemkomponenten** Mensch (Verkehrsteilnehmer), Fahrzeug (Verkehrsmittel) und Straße (Verkehrsinfrastruktur und Umwelteinflüsse).

So gesehen sind Verkehrsunfälle **Systemfehler**, die sich entweder aus den Einzelkomponenten »monokausal« (z.B. angetrunkener Fahrer verursacht einen VU, trotz technisch einwandfreiem Fahrzeug und optimaler Straße) oder aus einer Fehlerkombination »multikausal« (z.B. zu schnell, abgefahrene Reifen, nasse Fahrbahn) ergeben.

Alle Systemkomponenten sind polizeilichen Maßnahmen (Handlungsfeldern) zugänglich. Die unfallverhütende Wirkung lässt sich steigern (Synergieeffekt), wenn Maßnahmen im Sinne eines **verbundstrategischen Ansatzes** aufeinander abgestimmt auf alle Systemelemente einwirken.⁶

Die bundesweit durch die jeweiligen Innenministerien mit Verordnungskarakter umgesetzten »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei« sehen daher vor, dass jeder Form verkehrspolizeilichen Handelns eine umfangreiche **Analyse der**

5 Beschluss des DVR-Vorstands vom 23. Mai 2014 auf der Basis einer Empfehlung des Vorstandsausschusses Recht vom 08. April 2014 unter Mitberatung der Vorstandsausschüsse Erwachsene Verkehrsteilnehmer, Kinder und jugendliche Verkehrsteilnehmer und Verkehrstechnik.

6 vgl. »Verkehrssicherheitsarbeit im Spannungsfeld gesamtpolizeilicher Sicherheitsaufgaben«, *Ludwig Laub, Christine Sutter, Heinz-Albert Stumpen, Guido Kattert*, DHPol, Münster-Hiltrup, 11/2016, Nr. 1.

Verkehrssicherheitslage voranzustellen ist. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind Grundlage für Planungsprozesse externer und interner Stellen.

Als verkehrspolizeiliche Maßnahmen schließen sich dieser Analyse regelmäßig zielgruppen- und ursachenorientierte Maßnahmen der **Verkehrssicherheitsberatung** und **Verkehrsüberwachung** an, die dann auch mit entsprechender **Öffentlichkeitsarbeit** in den traditionellen (Presse, Rundfunk und Fernsehen) und neuen Medien (Internet, Facebook, Twitter pp.) zu begleiten sind.

Nachfolgend werden die Handlungsfelder der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit vorgestellt.

2.1 Analyse als Grundlage einer effektiven Verkehrssicherheitsarbeit

Eine effektive polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit bedarf der permanenten Analyse der Verkehrssicherheitslage, insbesondere der erfassten Verkehrsunfälle, der Erkenntnisse der Dunkelfeldforschung zu Verkehrsunfällen und der Verkehrsdelinquenz, wobei die aktuelle Kriminalitätslage entsprechend zu berücksichtigen ist. Dabei sind die Verkehrsunfallentwicklung und hier insbesondere die individuellen Ursachen sowie die vorgenommenen Interventionen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu bewerten. Rahmendaten, die Einfluss auf die Verkehrssicherheitslage haben können, sind anlassbezogen und unter regionalen Gesichtspunkten einzupflegen, wobei auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bei der Bewertung angemessen zu berücksichtigen ist.⁷

Eine valide Datengrundlage ist Voraussetzung für die Planung und Realisierung von technischen und baulichen Maßnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung der Sicherheit des Verkehrsraumes und der Verkehrsmittel sowie eine zielgerichtete präventive und repressive polizeiliche Arbeit. In diesem Zusammenhang kommt der Qualität der polizeilichen Verkehrsunfalldaten eine besondere Bedeutung zu. Diese sind die Grundlage häufig kostenintensiver Entscheidungen der örtlichen oder regionalen Unfallkommissionen zur Therapieplanung sog. Unfalldüngungsstellen und Unfalldüngungsstellen.

Dabei ist zu beachten, dass die rund 2,5 Mio. Verkehrsunfälle, die die Polizei in Deutschland jährlich aufnimmt, lediglich das sog. »Hellfeld« darstellen. Vor dem Hintergrund, dass die deutschen Kraftfahrzeugversicherer jährlich rd. 4,5 Mio. Verkehrsunfälle regulieren und wissend um den Umstand, dass viele Unfälle weder der Polizei noch den Versicherern bekannt werden, ist hier von einem sehr großen »Dunkelfeld« auszugehen.

Alle polizeilich registrierten Verkehrsunfälle, also das sog. »Hellfeld«, finden umfassend Eingang in die jährlich erscheinende »Verkehrsunfallstatistik« des Statistischen Bundesamtes (Destatis) und sind Gegenstand zielgruppen- und verkehrssartenbezogener Sonderuntersuchungen.

⁷ vgl. »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«, Arbeitsgruppe »Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten« der Innenministerkonferenz, 2014, Nr. 1.

2.1.1 Allgemeine Erkenntnisse aus der polizeilichen Verkehrsunfallaufnahme

Im Jahr 2015 wurden rd. **2,5 Millionen Unfälle polizeilich aufgenommen**, darunter 2,2 Millionen Sachschadensunfälle. Davon 68.776 Unfälle mit schwerwiegendem Sachschaden, 14.732 sonstige Unfälle unter dem Einfluss berauschender Mittel und 2,1 Millionen übrige Sachschadensunfälle. Die Zahl der **Unfälle mit Personenschaden** ist gegenüber 2014 um 1,1 % auf 305.659 gestiegen. Es starben 3.459 Menschen im Straßenverkehr, das waren 2,4 % mehr als im Vorjahr. Weitere 67.706 Verkehrsteilnehmer wurden schwer- und 325.726 leichtverletzt. Während 2015 innerorts 5 Getötete auf 1.000 Unfälle mit Personenschaden kamen, lag der entsprechende Wert für Bundesautobahnen bei 21 und für die Landstraßen sogar bei 26 Todesopfern.⁸

2.1.2 Detailbetrachtung des Unfallgeschehens

Zur Analyse werden die polizeilich aufgenommenen **Verkehrsunfälle kategorisiert**⁹ und hinsichtlich Unfallart, Unfalltyp, Unfallursache sowie in Bezug auf weitere Kriterien im Rahmen der **örtlichen Unfalluntersuchung** durch die Polizei ausgewertet.

In Bezug auf die **Unfallarten**¹⁰ stellte 2015 der »Zusammenstoß mit einem anderen Fahrzeug, das einbiegt oder kreuzt« mit 32,8 % die häufigste Unfallart innerhalb von Ortschaften dar. Dagegen lag das »Abkommen von der Fahrbahn« außerhalb von Ortschaften an erster Stelle. Jeder dritte Unfall außerorts ging auf diese Unfallart zurück.¹¹

Bei den **Unfalltypen**¹² stand innerorts der »Einbiegen/Kreuzen-Unfall« (Unfalltyp 3) an erster Stelle. Betrachtet man jedoch die Unfallfolgen, so kamen innerorts von Ortschaften bei den sog. »Überschreiten-Unfällen« (Unfalltyp 4) die meisten Menschen (24,0 %) ums Leben. Außerhalb von Ortschaften dominierte der »Unfall im Längsverkehr« (Unfalltyp 6) mit 35,1 % bei dem 33,2 % aller Getöteten gezählt wurden. Dagegen wurden beim »Fahrerunfall – Abkommen von der Fahrbahn infolge Kontrollverlust über das Fahrzeug« (Unfalltyp 1) die meisten Menschen außerhalb geschlossener Ortschaften getötet. Den Unfalltypen kommt bei der Arbeit der **örtlichen Unfallkommissionen** eine besondere Bedeutung zu, da sich die Festlegung

8 vgl. »Verkehrsunfälle 2015«, Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Wiesbaden 2016.

9 Unfälle werden je nach der Schwere der Unfallfolgen, z.B. Unfälle mit Personenschaden, schwerwiegende Unfälle mit Sachschaden im engeren Sinne (i.e.S.), Unfälle unter dem Einfluss berauschender Mittel sowie übrige Sachschadensunfälle, in die **Unfallkategorien 1 bis 6** (mit Unterkategorien) eingeordnet.

10 **Unfallarten** beschreiben die Bewegungsrichtung der beteiligten Fahrzeuge zueinander beim ersten Zusammenstoß auf der Fahrbahn und werden in 10 Unfallarten, z.B. (5) Zusammenstoß mit anderem Fahrzeug, das einbiegt oder kreuzt, (6) Zusammenstoß zwischen Fahrzeug und Fußgänger, (7) Aufprall auf ein Hindernis auf der Fahrbahn, (8)(9) Abkommen von der Fahrbahn re/li (siehe dazu Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Seite 17).

11 vgl. »Verkehrsunfälle 2015«, Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Wiesbaden 2016.

12 **Unfalltypen** beschreiben die Konfliktsituation, die zum Unfall führte, z.B. (1) Fahrerunfall, (2) Abbiege-Unfall, (3) Einbiegen/Kreuzen-Unfall, (4) Überschreiten-Unfall; (6) Unfall im Längsverkehr (siehe dazu Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Seite 16).

sog. **Unfallhäufungsstellen und Unfallhäufungslinien**¹³ am orts- bzw. streckenbezogenen Vorkommen entsprechender Unfalltypen orientiert.

Die Analyse der **Unfallursachen**¹⁴ weist Fehler beim »Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren, Ein- und Anfahren« sowie die »Missachtung der Vorfahrt bzw. des Vorranges« als die Hauptunfallursachen in Ortschaften aus. In den Außerortslagen beanspruchen die »nicht angepasste Geschwindigkeit« sowie der »ungenügende Sicherheitsabstand« die Spitzenplätze für sich.

Dabei werden nicht angepasste Geschwindigkeit und Abstandsfehler überdurchschnittlich häufig jüngeren Fahrern vorgeworfen, während Abbiegefehler oder Vorfahrtsmissachtung mit steigendem Alter deutlich zunehmen.¹⁵

2.2 Zielgruppenorientierte Aufbereitung und Weitergabe der Analyseergebnisse

Die **polizeiliche Verkehrssicherheitsberatung** umfasst die zielgruppen- und ursachenorientierte Präventionsarbeit in Form von Verkehrserziehung und Verkehrsaufklärung unter Einbindung weiterer Träger der Verkehrssicherheitsarbeit. Sie soll sich nach dem Prinzip des lebenslangen Lernens an alle Alters- und Zielgruppen richten, wobei die polizeilichen Verkehrssicherheitsberaterinnen und Verkehrssicherheitsberater eng mit anderen Akteuren der Verkehrssicherheitsarbeit zusammenarbeiten, sich an Projekten beteiligen und bedarfsgerecht über die Verkehrsunfallentwicklung informieren sollen.¹⁶

2.2.1 Zielgruppen

In der Literatur werden verschiedene **Ziel- oder Risikogruppen** der Verkehrssicherheitsarbeit angesprochen und mit mehr oder weniger abgestimmten Maßnahmenansätzen in Verbindung gebracht. So nennt das »Verkehrssicherheitsprogramm 2011«¹⁷ in Nr. 2 »Aktionsfeld Mensch« u.a. Kinder und Jugendliche, Fahranfänger/Junge Fahrerinnen und Fahrer sowie Senioren. Aber auch Motorradfahrer und Radfahrer (vgl. Nr. 2.2.2 Beteiligungsarten) finden hier Erwähnung.

Besondere Zielgruppen der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit stellen, wie sich auch aus der Schwerpunktsetzung der »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei« ergibt, Kinder, junge Erwachsene und Senioren dar.¹⁸

13 siehe dazu auch »Merkblatt zur Örtlichen Unfalluntersuchung in Unfallkommissionen«, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) Berlin, 2012.

14 **Unfallursachen** untergliedern sich in allgemeine Ursachen (u.a. Straßenverhältnisse, Witterungseinflüsse, Hindernisse) sowie personenbezogenes Fehlverhalten (u.a. Vorfahrtsmissachtung, zu schnelles Fahren usw.).

15 vgl. »Verkehrsunfälle 2015«, Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Wiesbaden 2016.

16 vgl. »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«, Arbeitsgruppe »Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten« der Innenministerkonferenz, 2014, Nr. 2.1.

17 »Verkehrssicherheitsprogramm 2011«, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2011, BMVI Nachdruck 2015.

18 vgl. »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«, Arbeitsgruppe »Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten« der Innenministerkonferenz, 2014, Nr. 2.2.

Während bei den Jungen Fahrerinnen und Fahrern die Risikogruppe und die Zielgruppe polizeilicher Maßnahmen grundsätzlich identisch sind, ist für den Bereich Kinder und Senioren stärker zu differenzieren. Bei diesen Risikogruppen gehören zur jeweiligen Zielgruppe für entsprechende Maßnahmen auch die sonstigen Verkehrsteilnehmer bzw. Eltern und Angehörige.

Eine weitere, in der Literatur noch nicht durchgängig erwähnte, aber im Zusammenhang mit effektiver Verkehrssicherheitsarbeit bedeutsame Zielgruppe, stellen ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger im deutschen Straßenverkehr dar. Die zentrale Lage des Transitlandes Deutschland in Europa und der hohe Anteil ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Zuwanderung, führen dazu, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Verkehrsteilnehmer in Deutschland der deutschen Sprache nicht oder nur wenig mächtig und mit den geltenden Regeln und Gepflogenheiten im Straßenverkehr nicht vertraut ist. Gerade die Personen, die sich mitunter zum ersten Mal in einer modernen und schnelllebigen Verkehrsgesellschaft bewegen, sollten als zielgruppenübergreifende Adressaten von Verkehrssicherheitskampagnen berücksichtigt werden.

Exemplarisch werden nachfolgend zwei Zielgruppen angesprochen, die bereits heute einen Schwerpunkt der polizeilichen Verkehrspräventionsarbeit darstellen, aber auch zukünftig, wie aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen belegen, intensive polizeiliche Bemühungen zur Verbesserung der Sicherheitslage der betroffenen Verkehrsteilnehmer erfordern.

2.2.1.1 Radfahrausbildung in Deutschland – Investition in die Zukunft

Im Jahr 2015 verunglückten Kinder im Alter von 6 bis 9 Jahren am häufigsten als Fahrzeuginsassen (41,5 %). Fast jedes dritte verunglückte Kind in diesem Alter war als Fußgänger und fast jedes vierte mit dem Fahrrad unterwegs. 10- bis 14-Jährige verunglückten am häufigsten als Rad fahrende (45,9 %).¹⁹

Vor dem Hintergrund, dass sich die Verkehrsteilnahme von Kindern in den letzten Jahren stark verändert und die eigenständige Mobilität der bis 10-Jährigen stark abgenommen hat, wurde im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen untersucht, mit welchen Inhalten und Vorgehensweisen die heutige Radfahrerziehung in der Grundschule arbeitet.

Demnach stellt das Fahrrad auch weiterhin ein für Kinder aller Altersgruppen wichtiges Verkehrsmittel dar. Die Kinder haben jedoch insbesondere in den Städten immer weniger Gelegenheit, das Fahrrad von klein auf eigenständig zu nutzen, wodurch sie heute und auch in Zukunft mit anderen motorischen Voraussetzungen an der schulischen Radfahrausbildung teilnehmen als früher.²⁰

19 vgl. »Verkehrsunfälle – Kinderunfälle im Straßenverkehr 2015«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016.

20 vgl. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 261, *Rudolf Günther, Martin Kraft*, Stand der Radfahrausbildung an Schulen und motorische Voraussetzungen bei Kindern, Bergisch Gladbach, August 2015, S. 3.

Im Ergebnis wird die schulische Radfahrausbildung als eine etablierte und bei allen Beteiligten sehr beliebte Maßnahme, die nach wie vor fast flächendeckend umgesetzt werde und überwiegend gut funktioniere, beschrieben.²¹

Zur Rolle der Polizei wird ausgeführt, dass sich diese aktuell in allen Bundesländern in der Radfahrausbildung engagiere, was zentrale Grundlage des Erfolges der Ausbildung sei. Teilweise stehe jedoch in einigen Ländern der Umfang der polizeilichen Unterstützung der Schulen in der Diskussion. So hätten einige Länder hier Kürzungen vorgenommen bzw. die Belastung der Verkehrssicherheitsberaterinnen und Verkehrssicherheitsberater der Polizei durch zusätzliche Aufgaben erhöht. Allgemein lasse sich festhalten, dass die Qualität der fahrpraktischen Ausbildung der Kinder für den Straßenverkehr dort besonders hoch sei, wo die Polizei dies nach wie vor vollständig gewährleisten kann. Diese für die Verkehrssicherheit positive Situation sei in einem großen Teil der Länder gegeben.²²

2.2.1.2 Generation 65plus – Zielgruppe der Zukunft

Ältere Menschen ab dem vollendeten 65ten Lebensjahr (auch bezeichnet als Senioren²³ oder Generation 65plus) spielen allein schon durch die demografische Entwicklung als Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Straßenverkehr eine immer größere Rolle. Der Anteil der Menschen im Alter ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung stieg in den letzten 20 Jahren stetig auf 21,0 %.²⁴ Demgegenüber steht ein Anteil an der Gesamtzahl aller im Straßenverkehr verunglückten Verkehrsteilnehmer von 12,3 %. Ist dies noch als durchaus positiv zu bewerten, liegt der Anteil an der Gesamtzahl aller im Straßenverkehr 2015 Getöteten bei 29,6 %.²⁵

Mit der Untersuchung der »verkehrsbezogenen Eckdaten und verkehrssicherheits-relevanten Gesundheitsdaten älterer Verkehrsteilnehmer« liegt derzeit die aktuellste Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen zur Zielgruppe »Senioren im Straßenverkehr« vor.²⁶ Die Ergebnisse dieser Studie zeigen u.a., dass der Besitz einer Fahrerlaubnis wie auch eines Pkw unter den älteren Verkehrsteilnehmern für beide Geschlechter zunehmend selbstverständlich geworden ist, wohingegen immer mehr Senioren lediglich 7.500 km oder weniger pro Jahr in ihrem Fahrzeug zurücklegen.

Im Rahmen der ebenfalls durch die Bundesanstalt für Straßenwesen beauftragten Studie »Kompensationsstrategien von älteren Verkehrsteilnehmern nach einer für

21 ebda, Nr. 7.3.

22 ebda, Nr. 7.4.1.

23 die weibliche Form ist hier, auch im amtlichen Sprachgebrauch, selten bis gar nicht gebräuchlich.

24 Zensusfortschreibung Stand 31.12.2014.

25 vgl. »Verkehrsunfälle – Unfälle von Senioren im Straßenverkehr 2015«, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016, S. 5.

26 vgl. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 256, Georg Rudinger, Nicolas Haverkamp, Katja Mehlis, Michael Falkenstein, Melanie Hahn, Rita Willemssen, Bergisch Gladbach, April 2014, S. 3.

das Fahrerlaubnisregister (FAER, vormals VZR) des Kraftfahrtbundesamtes relevanten Auffälligkeit«, wurde vor dem Hintergrund, dass es mit zunehmendem Alter zu Veränderungen sensorischer, motorischer und kognitiver Funktionen kommen kann, die durch Erkrankungen und die Einnahme von Medikamenten verstärkt werden können, untersucht, wie sich ältere FAER-Auffällige, die nur einmal registriert wurden, von Mehrfach-Auffälligen im Hinblick auf Persönlichkeitsmerkmale, kognitive Funktionen und Fahrverhalten unterscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich altersbedingte Veränderungen auf das Autofahren auswirken und zu Fehlverhalten und Unfällen führen können, die zum Teil im Fahrerlaubnisregister erfasst werden. Um Funktionseinschränkungen zu begegnen und weiterhin fahren zu können, aktivierten der Studie zu Folge ältere Verkehrsteilnehmer dann häufig Kompensationsmechanismen, wie das Beschränken auf bekannte Strecken. Diese könnten bewirken, dass manche ältere Fahrer nur einmal mit Bezug auf das FAER auffällig würden. Andere Gründe für die unterschiedliche Frequenz der Auffälligkeit könnten Unterschiede in fahrrelevanten Kompetenzen, Persönlichkeitsmerkmalen und Selbstbildern sein.²⁷

Daraus ergibt sich für die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit sowohl im Bereich der Verkehrssicherheitsberatung als auch im Rahmen der Verkehrsüberwachung und der polizeilichen Verkehrsunfallaufnahme das Erfordernis die durch die relevanten Studien gewonnen Erkenntnisse in praktikable und ressourcenintensive polizeiliche Maßnahmen umzusetzen.

2.2.2 Beteiligungsarten²⁸

Der technische Fortschritt und damit verbundene neue Entwicklungen bei den Fortbewegungsmitteln stellen die Verkehrsteilnehmer und auch die mit der Verkehrsunfallaufnahme befassten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten immer wieder vor neue Herausforderungen. Waren es bis vor ein paar Jahren klassisch Personenkraftwagen, Lastkraftwagen, Sattelzugmaschinen sowie Krafträder und Fahrräder die das Verkehrsbild prägten, so findet man heute vermehrt drei- und leichte vierrädrige Kraftfahrzeuge, E-Bikes und Pedelecs. Auch auf die politisch forcierte Entwicklung hin zur Elektromobilität zwei-, drei- und vierrädriger Fahrzeuge wird sich die Verkehrssicherheitsarbeit bereits jetzt und in Zukunft einzustellen haben.

2.3 Überwachung der Regelbefolgung

Die zuvor vorgestellten Handlungsfelder der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit haben einen analysierenden und (informations-)vermittelnden, also einen eher mittelbaren bzw. unverbindlichen Charakter. Aber gut gemeinte Appelle alleine, mögen sie auch noch so fundiert sein, zeigen häufig keine oder nur wenig Wirkung.

27 vgl. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 254, *Melanie Karthaus, Rita Willemsen, Silke Joiko, Michael Falkenstein*, Bergisch Gladbach, S. 3.

28 siehe dazu Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, Seite 18 f.

Das verkehrspolizeiliche Kernaufgabenfeld »**Verkehrsüberwachung**« beinhaltet daher die Überwachung und Sanktionierung von Personen (in Bezug auf Eignung, Zulassung und Verhalten), Fahrzeugen (in Bezug auf Zustand und Zulassung) und des Verkehrsraums (in Bezug auf Einheit von Bau und Betrieb).

Die polizeiliche Verkehrsüberwachung ist jedoch keineswegs nur repressiv zu verstehen. Die Verfolgung von Verkehrsverstößen ist nur Mittel zum Zweck und nicht originäres polizeiliches Überwachungsziel. Vielmehr soll die Einhaltung der Verkehrsvorschriften in erster Linie durch operative Präsenz präventiv erreicht werden. Obwohl bereits die bloße Polizeipräsenz (zur rechten Zeit am rechten Ort) Verkehrsverhalten positiv beeinflussen und Verkehrsverstöße verhindern kann, ist die Verkehrsüberwachung auch darauf gerichtet, Verkehrsverstöße festzustellen und zu ahnden.²⁹ Es gibt viele Gründe, warum sich Menschen an Regeln bzw. Gesetze oder Normen halten oder sie missachten. Regeln können aus Überzeugung beachtet werden (innere Regelkonformität) oder weil Menschen u.a. durch die Androhung einer spürbaren Sanktionierung hierzu veranlasst werden (äußere Regelkonformität).

Bei der näheren Betrachtung der »äußeren Regelkonformität« liegen die Gründe für die Regelbefolgung in den zu erwartenden ungünstigen Konsequenzen, die das eigene Verhalten haben kann, somit in der Sanktionierungsfurcht; um Bestrafung zu vermeiden, werden Regeln eingehalten. Daraus lassen sich die üblichen Anforderungen für Überwachungssysteme ableiten: ausreichende **Entdeckungswahrscheinlichkeit** für Regelübertretungen und angemessene **Höhe der Bestrafung** als Elemente der sog. »**Risikoformel**«. ³⁰

Das Überwachungsziel einer weitgehenden Einhaltung der Verkehrsvorschriften kann nur erreicht werden, wenn die Polizei im täglichen Dienst bei offenkundigen Verstößen häufiger einschreitet, weil sich nur dadurch die notwendige Überwachungsdichte erreichen lässt. Schreitet die Polizei in solchen Fällen nicht ein, trägt dies umgekehrt dazu bei, dass die Regeln selbst von bisher gesetzestreuen Verkehrsteilnehmern immer weniger beachtet werden. Vor diesem Hintergrund kommt auch dem Vorbildverhalten der Polizei im Straßenverkehr besondere Bedeutung zu. Wenn bei den Verkehrsteilnehmern der Eindruck entsteht, die Polizei nimmt es mit der Einhaltung der Verkehrsvorschriften selbst nicht so genau, kann allgemeine Regelinhaltung auch nicht erwartet werden.³¹

Die Verkehrsüberwachung hat sich nach Vorgabe der »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei« unter Einbeziehung einer konkreten ortsbezogenen Analyse (Lagebild) auf die besonders unfallträchtigen Fehlverhaltensweisen zu konzentrieren.

29 »Verkehrssicherheitsarbeit im Spannungsfeld gesamtpolizeilicher Sicherheitsaufgaben«, *Ludwig Laub, Christine Sutter, Heinz-Albert Stumpen, Guido Kattert*, DHPol, Münster-Hiltrup, 11/2016, Nr. 2.2.2.2.

30 vgl. ebda Nr. 2.2.2.4; »Verkehrsregelakzeptanz und Enforcement«, *Rößger, L., Schade, J., Schlag, B. & Gehlert, T.*, Forschungsbericht VV06, Unfallforschung der Versicherer, Berlin 2011.

31 Vgl. ebda Nr. 2.2.2.6.

Dabei kommt der Überwachung der Geschwindigkeit als Ursache der meisten Unfälle mit tödlichen Folgen und wesentlicher Faktor für die Schwere der Unfälle eine besondere Bedeutung zu.³²

In Zeiten teils drastischer Personaleinsparungen in der öffentlichen Verwaltung und nicht zuletzt auch bei der Polizei, stellt die verdachtsunabhängige Verkehrsüberwachung, also das Handeln, ohne dass es bereits konkret zu einem relevanten und dann u.U. auch öffentlichkeitswirksamen Vorfall gekommen ist, einen Bereich dar, in dem der Personalabbau, unter Außerachtlassung der zuvor beschriebenen Erkenntnisse zur Wirkung konsequenten polizeilichen Einschreitens, vermeintlich zunächst keine direkten Wirkungen zeigt.

Nicht nur die polizeiliche Verkehrsüberwachung ist davon betroffen. In einzelnen Bundesländern fährt die Polizei bei einfach gelagerten Verkehrsunfällen heute bereits häufig nicht mehr zur Unfallaufnahme an die Unfallörtlichkeit, obwohl dies eine wichtige Möglichkeit darstellt, vor Ort Verdacht zu schöpfen und Hinweise auf ordnungswidriges oder gar ergänzend strafrechtlich relevantes Verhalten zu erlangen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in diesen Fällen polizeiliche Feststellungen zu verkehrsunfall-begünstigenden Faktoren vor Ort nicht zeitnah getroffen werden können.

Vor diesem Hintergrund wird auch die aktuell in der Herbsttagung 2016 der Konferenz der Innenminister und –senatoren des Bundes und der Länder vorgebrachte Forderung nach höheren Bußgeldern, für sich alleine genommen, wenig zur Steigerung der Verkehrssicherheit beitragen können. Es sei denn, solch plakativen Forderungen folgen auch die durch die mit der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit betrauten Stellen lange eingeforderten Verstärkungen der Verkehrsdienststellen, vor allem in organisatorischer und personeller Hinsicht!

Bis dahin sind Alternativen gefragt. Einen möglichen Lösungsansatz stellt, neben anderen in der Folge beleuchteten Aspekten, die Wahl eines geeigneten strategischen Ansatzes dar (siehe dazu Nr. 3).

Verschiedene wissenschaftliche Studien belegen, dass durch eine konsequente Ahndung in bedarfsgerechter Kombination mit den zuvor beschriebenen Handlungsfeldern der Verkehrssicherheitsarbeit eine nachhaltige Einstellungs- und damit auch feststellbare Verhaltensänderung erreicht werden kann.

Nur mit nachhaltigen und abgestimmten Maßnahmenkonzepten kann der allenthalben feststellbaren bedenklichen Entwicklung der Verkehrsmoral entgegengewirkt werden.

Wichtig ist dabei, dem Vorwurf der sog. »Abzocke« entgegenzutreten, der u.a. dadurch hervorgerufen wird, dass Verkehrsüberwachungsmaßnahmen häufig eher Gesichtspunkten der staatlichen bzw. kommunalen Einnahmenmaximierung, denn Aspekten der Verkehrssicherheit zugeordnet werden. Das sich daraus ergebende

32 vgl. »Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei«, Arbeitsgruppe »Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten« der Innenministerkonferenz, 2014, Nr. 2.2.

Gefühl der Gängelung steht den zuvor beschriebenen und beabsichtigten Zielen einer bürgernahen und transparenten Verkehrssicherheitsarbeit entgegen.

Die nicht angepasste Geschwindigkeit, häufig in Zusammenhang mit gleichzeitiger Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, stellt die Hauptunfallursache außerhalb von Ortschaften dar. Aber auch bei Verkehrsunfällen mit Vorfahrtsmissachtungen oder Fehlern von Fußgängern beim Überschreiten der Fahrbahn ist häufig eine nicht angepasste und daher auch schlecht einschätzbare Geschwindigkeit mitursächlich.

Daher gilt es, dem Motto »Prävention durch Repression« folgend, Verkehrsverstöße im Zusammenhang mit zu hoher Geschwindigkeit im Sinne eines generalpräventiven Ansatzes zielgerichtet zu ahnden. Dabei dürfen sich die Verfolgungsbehörden nicht nur auf die Stellen konzentrieren, an denen es in der Vergangenheit zu sog. »Geschwindigkeitsunfällen« gekommen ist. Zusätzlich müssen verstärkt bekannte gefahrenträchtige Stellen, an denen bekanntermaßen zu schnell gefahren wird, mit einem angemessenen Maßnahmenpaket belegt werden, bevor es zu einem Verkehrsunfall kommt.

Im Sinne eines wie zuvor beschriebenen strategischen Gesamtkonzeptes ist an vergleichbaren Stellen jedoch zunächst zu analysieren, ob es bauliche oder verkehrsrechtliche Möglichkeiten gibt, die gewünschten und tatsächlichen Gegebenheiten in Einklang zu bringen. Ergeben sich dabei keine Ansatzpunkte, stellen solche Örtlichkeiten in der Regel geeignete Standorte für die Einrichtung stationärer Geschwindigkeitsmessanlagen dar. Dies wäre dann aber, ebenfalls einem strategischen Systemansatz folgend, im Rahmen der Verkehrssicherheitsberatung und Öffentlichkeitsarbeit entsprechend zu kommunizieren und zu erläutern.

Gerade die hoheitliche Geschwindigkeitsüberwachung steht häufig in der öffentlichen Kritik. Dabei stellen Kriterien wie »Opportunitätstoleranz«, »Entfernung zur Geschwindigkeitsbeschränkung« oder gar das »Kriterium Lärmschutz« Ansatzpunkte für eine mehr oder weniger berechtigte Kritik dar.

Bundesland	Opportunitäts-toleranz	Entfernung zur Geschwindigkeits-beschränkung	Kriterium Lärmschutz
BW	6 km/h	entfallen	-
BY	Wesentliche Überschreitungen	200 m	+
BE	5 km/h	75 – 150 m	-
BR	-	> 150 m	+
HB	-	> 150 m	-
HH	5 km/h	-	-
HE	5 km/h	> 100 m	+/- ¹⁾
MV	5 km/h	100 – 250 m	-
NI	5 km/h	> 150 m	-
NRW	5 km/h	-	+/- ²⁾
RLP	5 km/h	> 100 m	-
SL	10 %	Nicht unmittelbar dahinter	-
SN	5 km/h	> 150 m	-
LSA	10 %	> 100 m	-
SH	5 km/h	100 m	+
TH	5 km/h	> 200 m	+



**Ländervergleich
Geschwindigkeits-
Überwachung**

- **Opportunitäts-toleranz**
- **Entfernung zur Geschwindigkeits-beschränkung**
- **Kriterium „Lärmschutz“**

Tabelle orientiert an:
Sobisch „Richtlinien der Länder zur Geschwindigkeitsüberwachung“, DAR 3/215, S. 163 ff

Die entsprechenden Vorgaben differieren, wie aus der v.g. Tabelle ersichtlich, von Bundesland zu Bundesland.

Nachteiliger als Geldbußen werden vom Betroffenen häufig Maßnahmen wie eine Vorladung zum Verkehrsunterricht, eine Eignungsprüfung aufgrund polizeilicher Meldungen an Konzessionsbehörden (insbesondere Führerscheinstellen gem. § 2 Abs. 12 StVG), Punkte im Fahreignungsregister, Gewinnabschöpfung (insbes. im Schwerverkehr) etc. empfunden. Diese Maßnahmen wirken regelmäßig nachhaltiger als Geldbußen, weshalb sie auch konsequent ausgeschöpft werden sollten.³³

In diesem Kontext führt die Vorschrift des § 48 StVO über den **Verkehrsunterricht** ein unverdientes Schattendasein im deutschen Straßenverkehrsrecht. Sie ist in ihrer konkreten Anwendbarkeit und ihrem praktischen Gebrauchswert für das soziale System Straßenverkehr bislang dogmatisch zu wenig ausgelotet und wird von allen in der Verkehrssicherheitsarbeit tätigen Institutionen insgesamt zu wenig beachtet.³⁴ So gibt es derzeit lediglich in Mecklenburg-Vorpommern einen entsprechenden gemeinsamen Durchführungserlass des Wirtschafts- und Innenministeriums.

³³ »Verkehrssicherheitsarbeit im Spannungsfeld gesamtpolizeilicher Sicherheitsaufgaben«, Ludwig Laub, Christine Sutter, Heinz-Albert Stumpen, Guido Kattert, DHPol, Münster-Hiltrup, 11/2016, Nr. 2.2.2.3.

³⁴ vgl. Begründung zum Erlass des Wirtschaftsministeriums MV und des Innenministeriums MV zur Durchführung des Verkehrsunterrichts gem. § 48 StVO, vom 20. März 2000.

Dabei stellt der Verkehrsunterricht kein Allheilmittel für die Bewältigung aller Probleme um die Verkehrssicherheit im Straßenverkehr dar, bietet aber Potenzial über eine Einstellungsänderung eine nachhaltige Einstellungsänderung zu erreichen.

Adressaten des Verkehrsunterrichts sind die Verkehrsteilnehmer, die sich den Erfordernissen des sich stets ändernden Straßenverkehrs nicht oder nicht mehr angepasst verhalten können oder wollen. In den Gesprächen mit entsprechend geschulten Moderatorinnen und Moderatoren soll auf die objektiv sichtbaren und subjektiv wahrnehmbaren Verhaltensdefizite und die sich daraus ergebenden erhebliche Gefahren für die eigene Sicherheit und die Sicherheit anderer Personen im Straßenverkehr eingegangen werden.

Dabei ist zu beachten, dass der Verkehrsunterricht ausschließlich im Interesse einer Verbesserung der Verkehrssicherheit angeordnet werden soll und somit keine repressive Maßnahme im Sinne einer Buße nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht darstellt.³⁵

2.4 Polizeiliches Handeln transparent machen

Der Begriff Öffentlichkeitsarbeit wird, abhängig davon, ob eine staatliche oder eine Institution der freien Wirtschaft tätig wird, unterschiedlich definiert.

So soll polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit einsatzbegleitend auf die Allgemeinheit bzw. die öffentliche Meinung zur Unterstützung des polizeilichen Handelns einwirken.

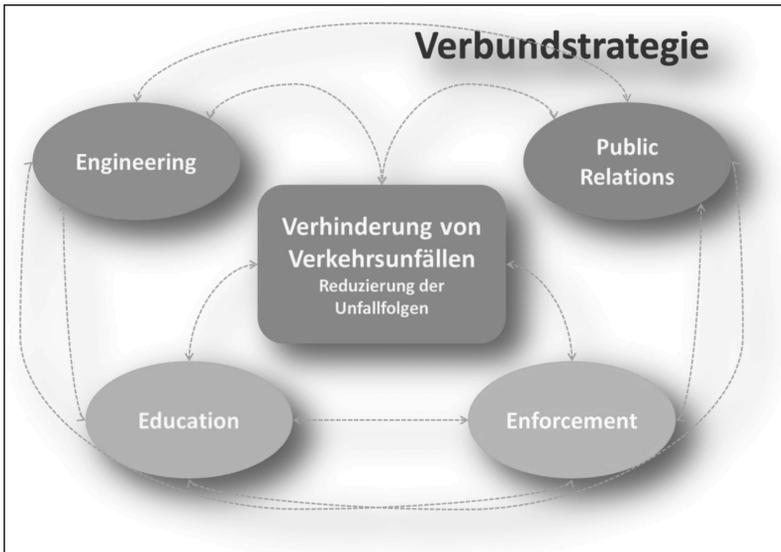
Der englischstämmige Begriff »Public Relations« beschreibt korrespondierend das Management der öffentlichen Kommunikation von Organisationen gegenüber ihren externen und internen Teilöffentlichkeiten bzw. Anspruchsgruppen.

Vor diesem Hintergrund ist die in vielen Bundesländern etablierte polizeiliche Vorankündigung geplanter Geschwindigkeits- und Abstandskontrollen ein wichtiges Element transparenter und bürgernaher Verkehrssicherheitsarbeit, welches als Kerninhalt des »24 Stunden Blitzmarathons« (siehe dazu weitere Ausführungen unter Nr. 3) zwischenzeitlich europaweit Vorbildcharakter hat.

3 Die Verbundstrategie der Verkehrssicherheitsarbeit

Die zuvor beschriebenen vier Handlungsfelder Analyse und Mitwirkung bei der sicheren Gestaltung des Verkehrsraumes und der Verkehrsmittel (**Engineering**), Verkehrssicherheitsberatung (**Education**), Verkehrsüberwachung (**Enforcement**) und Öffentlichkeitsarbeit (**Public Relations**) verfolgen alle das gleiche Ziel. Dabei handelt es sich um die **Verhinderung von Verkehrsunfällen** sowie die Reduzierung der dadurch bedingten Unfallfolgen. Die einzelnen Handlungsfelder erzielen isoliert betrachtet jedoch nur in einem sehr begrenzten Umfang Wirkung.

³⁵ vgl. ebda.



Erst die sinnvoll aufeinander abgestimmte Verknüpfung dieser elementaren polizeilichen Handlungsfelder im Rahmen der sog. »**Verbundstrategie**« erzielt aktuellen Effizienzkriterien gerecht werdenden Effekte, die als Ergebnis einer zeitgemäßen bürgernahen Polizeiarbeit erwartet werden. Daher hat sich die (polizeiliche) Verkehrssicherheitsarbeit als Gesamtgefüge mit großem präventiven Charakter auch einer kontinuierlichen Evaluation zu stellen.

Durch verschiedene **Taktikvarianten** lässt sich die **Wirksamkeit** der polizeilichen Maßnahmen erheblich steigern. Deshalb sind die vorhandenen Erkenntnisse der Wirksamkeitsforschung zu delikts- und zielgruppenspezifischen Kontroll- und Aufklärungsmaßnahmen zu berücksichtigen, wonach die Kombination von Information und Überwachung zu einer bedeutend höheren Einschätzung des subjektiven Entdeckungsrisikos führt und der Mix polizeilicher Überwachungsformen, unterstützt durch Informationen und Medienkampagnen, den größten Effekt erzielt.

Weder bloße Repression, noch bloße Beschränkung auf Information kann daher die Lösung sein. Beide Ansätze sind sinnvoll miteinander zu kombinieren.

Ein positives und auch sehr bekanntes Beispiel für einen im Sinne der Verbundstrategie abgestimmten Maßnahmenansatz stellt der sog. »**24 Stunden Blitzmarathon**« dar, der, nach seinen Anfängen in Nordrhein-Westfalen 2012, im Jahr 2017 bereits zum dritten Mal europaweit durchgeführt wird. Das Wirkungsspektrum des Blitzmarathons nur hinsichtlich der im Rahmen der bloßen Verkehrsüberwachung festgestellten mitunter »geringen« Überschreitensquote zu betrachten wäre zu kurz gegriffen. Die Möglichkeiten mit Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der

Verkehrskontrollen in Kontakt zu treten und die so generierte positive Öffentlichkeitsarbeit für die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit sind nahezu unbezahlbar.³⁶

Auch in Bezug auf die sog. »**Blitzermeldungen**« im Rundfunk sollten die Verfolgungsbehörden im Sinne einer bürgernahen Transparenz behördlichen bzw. polizeilichen Handelns einen Paradigmenwechsel vollziehen. Statt diese Meldungen negativ zu interpretieren, stellt der Umstand, dass solange die Messkommandos an den veröffentlichten Stellen stehen, auch genau an dieser, zuvor als gefährlich detektierten Stelle, langsam gefahren wird, einen Umstand dar, der den Zielen einer bürgernahen polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit mehr als entspricht.

3.1 Kooperativer Ansatz

Grundsätzlich handelt es sich bei der Verkehrssicherheitsarbeit um eine hoheitliche Aufgabe, die sich aus dem Grundgesetz (Art. 90 GG) und den gesetzlichen Bestimmungen des Straßenverkehrsgesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes und der Landes-Straßengesetze ableiten lässt und die durch die für Verkehr zuständigen Ministerien von Bund und Ländern und die Kommunen wahrgenommen wird.

Weiterhin ergibt sich aus den Bestimmungen der allgemeinen Polizeigesetze die polizeiliche Aufgabe, auch im Straßenverkehr gefahrenabwehrend tätig zu werden.

Darüber hinaus ist Verkehrssicherheitsarbeit, wie bereits ausgeführt, als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anerkannt.

Der »**Kooperative Ansatz**« beschreibt in diesem Kontext das abgestimmte Zusammenwirken der verschiedenen Träger der Verkehrssicherheitsarbeit.

Dem liegt zu Grunde, dass Verkehrssicherheitsarbeit Aufgabe verschiedener **Behörden** (insbesondere der Straßenverkehrsbehörden, Kreis- und Kommunalverwaltungen incl. Fahrerlaubnis- und Zulassungsbehörden und Straßenbaubehörden), **freier Träger der Verkehrssicherheitsarbeit** (z.B.: Deutscher Verkehrssicherheitsrat, Landes- und örtliche Verkehrswachen etc.), **außerpolizeilicher Überwachungsbehörden** (z.B.: Zoll, Bundesanstalt für Güterverkehr) und nicht zuletzt der **Polizei** ist.

Um die Wirkung der Verkehrssicherheitsarbeit zu steigern, gilt es die Aktivitäten dieser **Kooperationspartner** zu koordinieren, Überschneidungen zu vermeiden sowie Kräfte und Kompetenzen zu bündeln.

So wurde bereits 1969 der **Deutsche Verkehrssicherheitsrat e.V. (DVR)** als gemeinnütziger Verein zur Bündelung aller gesellschaftlichen Kräfte und Ermöglichung einer bundesweit einheitlichen und umfassenden Verkehrssicherheitsarbeit gegründet.³⁷

Dem DVR als nichtstaatlicher Stelle kommt eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der Aktivitäten seiner über 200 Mitgliedsorganisationen, darunter die zuständigen Behörden von Bund und Ländern, die Berufsgenossenschaften,

36 vgl. *Oeser, Markus/Kemper, Dirk/Diner, Eugen* (2015): Begleituntersuchungen zum Blitzmarathon, RWTH Aachen, Institut für Straßenwesen.

37 »Kurzdarstellung Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V.«, URL: <http://www.dvr.de>, Stand: 26.11.2016.

Verkehrswachten, Automobilclubs, Automobilhersteller, Versicherungen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen sowie sonstige Institutionen und Organisationen, zu.

Der kooperative Ansatz kommt in allen Handlungsfeldern der Unfallbekämpfung in Betracht, wobei im Bereich **Engineering** insbesondere das Zusammenwirken mit den Straßenbaubehörden z.B. im Zusammenhang mit der Unfallkommissionsarbeit zu nennen ist.

Bei der **Verkehrsüberwachung (Enforcement)** müssen polizeiliche und kommunale Aktivitäten (z.B. Geschwindigkeitsmessungen) aufeinander abgestimmt werden. Zu polizeilichen Schwerpunktkontrollen empfiehlt es sich, andere Behördenvertreter, Zoll, Bundespolizei vor Ort in die Kontrollaktion mit einzubeziehen, weil spezielle Aufgabenbereiche von den originär zuständigen Stellen besser (schneller und nachhaltiger) wahrgenommen werden können und die Kompetenzen anderer Stellen (z.B.: des Zolls) mitunter weitergehen als die der Landespolizeien.

Optimale Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich in den Handlungsfeldern **Education** und **Public Relations**, wo insbesondere auf Werbematerialien und Informationsschriften freier Träger der Verkehrssicherheitsarbeit zurückgegriffen werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verkehrssicherheitsarbeit einer der wenigen, wenn nicht der einzige polizeiliche Aufgabenbereich ist, indem durch die gewünschte Kooperation, auch mit Partnern aus der freien Wirtschaft, ein »Sponsoring« hoheitlicher Aufgaben, wenn auch unter Einhaltung fester Kriterien, möglich ist.



3.2 Integrativer Ansatz

Dem »**integrative Ansatz**« kommt in Zeiten, da die Öffentlichkeit vor dem Hintergrund vermeintlich steigender Kriminalität und immer neuer Kriminalitätsprobleme ein »Mehr an Polizei« fordert, eine besondere Bedeutung zu. Er bezeichnet die enge Verzahnung der polizeilichen Aufgabenbereiche Verkehrssicherheitsarbeit und Kriminalitätsbekämpfung.

Zur Wirkungssteigerung müssen die beiden polizeilichen Aufgabenbereiche grundsätzlich ganzheitlich wahrgenommen werden, d.h. bei der Verkehrssicherheitsarbeit sollten auch die Möglichkeiten zur Kriminalitätsbekämpfung genutzt werden und umgekehrt. Diese wirkungssteigernde Koppelung polizeilicher Ziele ist grundsätzlich in allen verkehrspolizeilichen Handlungsfeldern möglich.

So bietet beispielsweise jede **Verkehrskontrolle (Enforcement)** auch optimale Fahndungsansätze.

Mit der **Verkehrssicherheitsberatung (Education)** lassen sich regelmäßig auch allgemeinpolizeiliche Themen verbinden (z.B. Drogenprävention bei Jungen Fahrern, Kriminalprävention bei Senioren etc.) – gleiches gilt für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Bei der **baulichen Verkehrsraumgestaltung (Engineering)** sollten kriminalpräventive Aspekte berücksichtigt werden. Die Erkenntnis, dass z.B. gut ausgeleuchtete und einsehbare Parkräume/Radwege die Verkehrssicherheit fördern und zur Eindämmung bestimmter Kriminalitätsformen beitragen, ist eine Arbeitsgrundlage »Integrativer Audits zur Verkehrsraumgestaltung«³⁸.

Bei der **Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations)** können Aspekte der Kriminalitätsbekämpfung und der Verkehrsunfallprävention verknüpft werden. Dies gilt auch für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit nach innen, wenn es darum geht, gegenseitige Akzeptanz für Maßnahmen verschiedener Organisationseinheiten zu schaffen.

4 Fazit und Ausblick

Das zur Verfügung stehende rechtliche und taktische Instrumentarium ist grundsätzlich ausreichend eine bürgernahe effektive Verkehrssicherheitsarbeit zu leisten, wenn den öffentlichen und privaten Trägern der Verkehrssicherheitsarbeit die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (vgl. Nr. 2.3).

Bei der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit handelt es sich um ein anspruchsvolles Aufgabenfeld mit besonderer Bürgernähe, in dem rechtlich und fachspezifisch geschulte sowie sozial kompetente Beamtinnen und Beamte mit der gebotenen Transparenz und Neutralität hoheitliche Aufgaben ohne wirtschaftliche Interessen wahrnehmen.

Die Hauptakteurin Polizei darf sich nicht aus der Verkehrsüberwachung zurückziehen!

³⁸ ProPK, »Städtebau und Kriminalprävention – Eine Broschüre für die planerische Praxis«, Stuttgart 2003, S. 74 ff.

Die Möglichkeiten der Verlagerung der Verkehrsüberwachung auf Kommunen und Private sollte an anderer Stelle im Sinne der Bürgerinnen und Bürger kritisch diskutiert werden.

In Zeiten, da der Ruf nach polizeilicher Präsenz aus der Bevölkerung und aus den Reihen der politisch Verantwortlichen immer lauter wird, ist es von besonderer Bedeutung, dass die polizeilichen Aufgabenfelder Verkehrssicherheitsarbeit und Kriminalitätsbekämpfung nicht gegeneinander abgegrenzt, sondern miteinander verknüpft werden. Nur so kann im Sinne einer Ressourcenbündelung eine effiziente und effektive Sicherheitsarbeit der Polizei, die den verschiedenen Ansprüchen gerecht wird, auch in Zukunft gewährleistet werden.

Dabei ist dann aber auch zu berücksichtigen, dass im Sinne einer solchen Bündelung eingesetzte ganzheitliche Kontroll- und Fahndungseinheiten im Sinne einer lageorientierten und effizienten Aufgabenerfüllung in verkehrs- und kriminalpolizeilicher Hinsicht nicht in andere, teils fremdbestimmte polizeiliche Aufgabewahrnehmungen der Alltagsorganisation, wie z.B. Unterstützung des Wach- und Streifendienstes der Polizeidienststellen der Fläche, eingebunden werden dürfen.

Privatisierung der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten –Möglichkeiten und Grenzen –

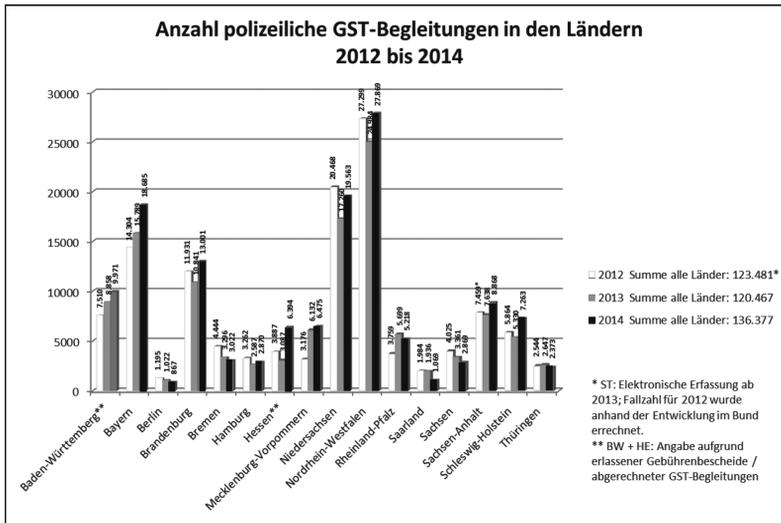
Timo Payer
Präsident des Bayerischen Polizeiverwaltungsamtes, Straubing

1. Ausgangslage

1.1 Einsatzbelastung der Polizei

Mit der seit vielen Jahren zu verzeichnenden deutlichen Zunahme der Großraum- und Schwertransporte (GST) auf öffentlichen Straßen ist auch die Zahl der Transporte stark angestiegen, bei denen die Straßenverkehrsbehörden zur Beseitigung von Risiken durch diese Transporte polizeiliche Begleitungen für erforderlich gehalten und angeordnet haben.

Beispielhaft wird die Anzahl der polizeilich begleiteten Schwertransporte für die Jahre 2011–2014 anhand folgender Grafik aufgezeigt.



Die Zahl polizeilich begleiteter GST hat in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt deutlich zugenommen. Die Summe aus allen Ländern ist in diesem Zeitraum von 123.481 auf 136.377 Fälle angestiegen (+ 12.896 = + 10,4 %). Die deutlichsten prozentualen Anstiege finden sich in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern (+103,9 %), Hessen (+64,5 %), Rheinland-Pfalz (+ 38,9 %), Baden-Württemberg (+ 32,8 %) und Bayern (30,6 %).¹

Neben dieser rein quantitativen Betrachtung muss zudem in die Erwägungen eingestellt werden, dass es sich bei den Einsätzen oft um einsatzkritische Zeiten insbesondere zur Nachtzeit handelt, in denen die Polizei neben dieser Aufgabe auch die Störungen der Verkehrssicherheit durch Unfälle oder sonstigen Sicherheitsstörungen beseitigen muss. Zudem werden Dispositionskosten² der Polizei den Nutznießern der Genehmigung nicht in Rechnung gestellt. Die faktische Bindung der Einsatzkräfte der Polizei ist daher noch deutlich höher.

Aufgrund der seit Jahren dramatischen Situation haben sich bereits mehrfach die Innenministerkonferenz und die Verkehrsministerkonferenz mit dieser Thematik befasst und es wurde gerade in den letzten Jahren von Seiten der Innenminister eine schnelle Entlastungsmöglichkeit für die Polizei durch die Übertragung der Aufgabe der Transportbegleitung an Private gefordert.³

- 1 Auszug aus Bericht der Arbeitsgruppe »Privatisierung der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten« vom 30.12.2015.
- 2 Insbesondere wird die aufwändige Logistik, die zur Bereitstellung einer ausreichenden Kräftezahl zum Zeitpunkt des Transports erforderlich ist, mangels Rechtsgrundlage nicht in Rechnung gestellt.
- 3 Letztmals: veröffentlichter Beschluss der Innenministerkonferenz vom 3./4.12.2015 in Koblenz.

Dieser Beitrag zeigt einige der wesentlichen Problemfelder⁴ dieser Thematik auf.

1.2 Verkehrsrechtliche Situation

Der Gesetzgeber hat die Benutzung des Straßennetzes in gewissen Grenzen im Rahmen des sog. Gemeingebrauchs den Teilnehmern des Straßenverkehrs überlassen.

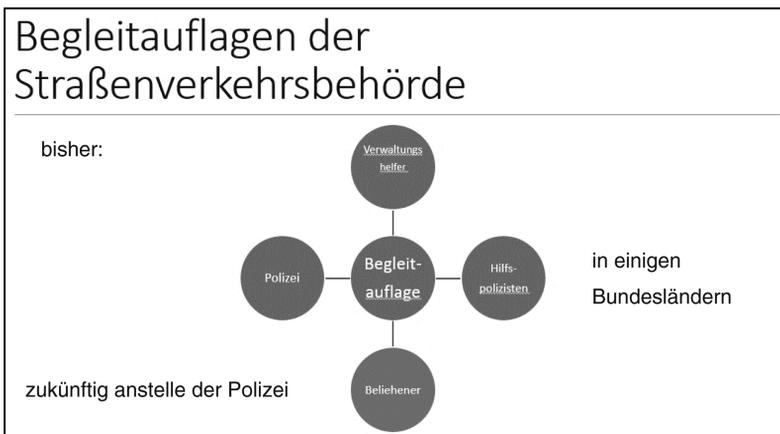
Insbesondere durch Änderungen im Produktionsprozess im Bereich des Bausektors, die zu einer Zunahme von Fertigteilen durch Produktion auf dem Betriebsgelände und nicht auf der Baustelle führte, reichen in vielen Fällen die gesetzlich normierten Grenzen hinsichtlich Ausmaßen und Gewicht der Transportfahrzeuge und/oder der Ladung nicht mehr aus. Signifikant ist hier beispielsweise der Aufbau von Windkraftanlagen.

Daher bedarf nach § 29 Abs. 3 und § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO der Verkehr dieses sog. Großraum- und Schwerverkehrs der Erlaubnis beziehungsweise der Ausnahme genehmigung der Straßenverkehrsbehörde.

Die zuständige Straßenverkehrsbehörde hört dazu die betroffenen Straßenbau-, Straßenverkehrsbehörden und Polizeidienststellen an und erteilt die Erlaubnis/Ausnahmegenehmigung unter Festlegung von Auflagen, Hinweisen und Nebenbestimmungen.

Die Straßenverkehrsbehörde kann dazu zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs Mittel zur Sicherung und Lenkung des Verkehrs sog. Begleitaufgaben bestimmen.

Die Verwaltungsbehörde kann in verschiedenen Varianten die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten anordnen:



⁴ Die Komplexität des Themas erlaubt es nicht, alle bisher diskutierten Problemfelder zu erläutern.

Verwaltungshelfer

Verwaltungshelfer begleiten Großraum- und Schwertransporte nach genauen Vorgaben der Erlaubnis- bzw. Genehmigungsbehörden in Form von Auflagen im Erlaubnis- oder Genehmigungsbescheid.

Sie haben keine selbständige Entscheidungsbefugnis bei Auftreten überraschender Verkehrssituationen. In diesen Fällen ist die Unterstützung durch die Polizei erforderlich.

Besonders eignen sich statische Situationen, wie z. B. die Überfahrt über eine Brücke mit begrenzter Traglast für den Einsatz von Verwaltungshelfern.

Nach einem langjährigen Abstimmungsprozess haben sich Bund und Länder auf eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO und RGST⁵ geeinigt. Die Neufassung der VV-StVO zu § 29 Abs. 3 StVO wird derzeit auf Ebene des Bundes vorbereitet.

Die Umsetzung der praktischen Grundlagen wurde durch das BMVI durch die bereits erfolgten Bekanntmachungen zu den Begleitfahrzeugen⁶ und Regelplänen⁷ teilweise bereits veranlasst.

Die ursprüngliche Idee, Standardregelungen mit Regelplänen für bestimmte Verkehrssituationen aufzustellen, die dann durch Verwaltungshelfer ohne eigene Verkehrsregelungsbefugnisse umgesetzt werden, konnte in der angedachten Form nicht verwirklicht werden. Der erhoffte Einspareffekt hinsichtlich des Einsatzes von Polizeikräften durch entsprechende Mehranordnungen von festgelegten Plänen anstelle einer Transportbegleitung durch die Polizei ließ sich nicht realisieren. Durch die unterschiedliche Vorgehensweise bei den Ländern im Detaillierungsgrad der Regelpläne und in der Planung der erwarteten Verkehrssituation war im Ergebnis nur eine Einigung der Bundesländer nur auf 4 Regelpläne der Bundesanstalt für Straßenwesen möglich, die Verkehrssituationen auf Autobahnen regeln können.

Das BMVI hat bereits 2015 erlaubt, dass die Länder durch einen Ländererlass diese Regelpläne bereits bei sich einführen können oder selbst durch eigene Pläne planbare Verkehrssituationen durch Planvergaben für bestimmte Verkehrssituationen zu bestimmen und diese Regelungen durch Verkehrszeichen und Verwaltungshelfer im Verkehrsraum umzusetzen.

In Bayern ist beispielsweise durch eine entsprechende Sonderregelung die Begleitung durch Verwaltungshelfer bei Transporten von der Fertigungsstelle einer Baufirma zur Autobahn (Wegstrecke ca. 15 km) entsprechend erlaubt worden. Schon der Ersatz eines Polizeifahrzeugs durch ein privates Begleitfahrzeug brachte in diesem Einzelfall eine spürbare Entlastung der betroffenen Polizeidienststelle.

5 Richtlinien für Großraum- und Schwertransporte.

6 Verkehrsblattverlautbarung Nr. 89 vom 29. Mai 2015, VkB1. 2015 S. 404.

7 Verkehrsblattverlautbarung Nr. 178 vom 9. Oktober 2015, VkB1. 2015 S. 686.

Außerdem läuft in Mittelfranken aktuell ein Pilotversuch zum Einsatz von sog. BF4 -Fahrzeugen⁸ zur Unterstützung der polizeilichen Begleitung.

Dieser Pilotversuch erstreckt sich auf zwei Versuchsstrecken. Dabei wird die polizeiliche Begleitung von Transporten teilweise ersetzt durch sog. BF4-Fahrzeuge, die die von der zuständigen Verkehrsbehörde angeordneten Verkehrszeichenpläne vollziehen. In der Regel ist dann nur noch ein Polizeifahrzeug zur Transportbegleitung erforderlich.

Die BF4-Fahrzeuge werden ausschließlich auf Weisung des Leiters der Polizeibegleitung eingesetzt. Der Pilotversuch endet am 15.01.18.

Hilfspolizisten

Beispielsweise in Niedersachsen werden für die Aufgabe Begleitung von Großraum- und Schwerverkehrstransporten auf vorher definierten Strecken sog. Hilfspolizisten eingesetzt, die nach den dortigen Sicherheitsgesetzen auch im gegrenzten Umfang Befugnisse ausüben dürfen.

Das dortige Landespolizeipräsidium ist mit der Umsetzung beauftragt, die Ausbildung wird von der Polizeiakademie Niedersachsen durchgeführt. Die Ausbildung ist als theoretische Schulung ausgestaltet, abschließend findet eine Prüfung statt.

Das Landespolizeipräsidium ist Ansprechpartner und ständiger Gesprächspartner für die Begleitfirmen. Die bestellten Hilfspolizisten bleiben Beschäftigte der Begleitfirmen, sind jedoch aus straf- und haftungsrechtlicher Sicht Amtsträger.

Den Hilfspolizisten stehen folgende Befugnisse zu:

- Regelung des Straßenverkehrs gem. § 44 Abs. 2 S. 1 StVO durch Zeichen und Weisung (§ 36 Abs. 1 bis 4 StVO) auch unter Nutzung des Anhaltestabes
- Bedienung der Wechselverkehrszeichenanlage des Begleitfahrzeuges nur bei Gefahr in Verzug (§ 44 Abs. 2 S. 2 StVO)

Reichen die Befugnisse des Hilfspolizisten nicht aus oder hat er bei der Bewertung Zweifel, ist immer die örtliche Polizeidienststelle hinzuzuziehen.

Ein länderübergreifender Einsatz ist in diesen Fällen schon mangels rechtlicher Ermächtigung nicht möglich. Zudem kann dieses Instrumentarium nur in enger Abstimmung mit der örtlichen Polizei funktionieren.

Beleihung

Da der Einsatz von Verwaltungshelfern aufgrund der fehlenden Verkehrsregelungskompetenz schnell an rechtliche Grenzen stößt, verspricht die Beleihung, dass sich die Polizei langfristig nahezu vollständig von der Begleitaufgabe zurückziehen kann.

Ein Beliehener soll vor Ort im Einzelfall notwendige, lageangepasste verkehrsrechtliche Anordnungen treffen und im Regelfall (zum Ausgleich des Erkennbarkeits- und Akzeptanzdefizits im Vergleich zur Polizei) diese Anordnung mittels Verkehrszeichen auf dem Display des Begleitfahrzeugs darstellen.

8 Begleitfahrzeuge, mit aufgesetzter Wechsellichtzeichenanlage (WZA), die speziell für die Absicherung von GST gebaut wurden. Die Nummer verweist auf die verwendete WZA.

Im Rahmen einer Beleihung könnte die Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde als anordnende Behörde im konkreten Einzelfall insoweit übertragen werden, als der Beliehene durch Verkehrszeichen nach Maßgabe des § 45 Abs. 3 der Straßenverkehrs-Ordnung auf Grundlage von § 44 Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung mit § 45 der Straßenverkehrs-Ordnung Anordnungen umsetzt.

Zum anderen kann der Beliehene die bisherige subsidiäre Befugnis der Polizei übernehmen und im Rahmen der Transportdurchführung anstelle der Polizei durch Zeichen und Weisungen und durch Bedienung von Lichtzeichenanlagen nach Maßgabe des neuen § 36 a der Straßenverkehrs-Ordnung (Befugnisnorm für Beliehene in der StVO) auf Grundlage von § 44 Abs. 2 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung ausfüllen.

Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden und der Polizei haben Vorrang⁹.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

Da in der bisherigen intensiven Diskussion weder die Möglichkeit der Zulässigkeit der Beleihung für den vorliegenden Anwendungsfall noch die Vereinbarkeit mit den Grundrechten ernsthaft in Zweifel gezogen wurde, beschränkt sich die verfassungsrechtliche Würdigung in diesen Ausführungen auf die strittige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern steht zumindest einer Bundesregelung, die entsprechende bundesweit geltende Standards setzt, nicht entgegen.

Verfassungsrechtlich ist hierzu geboten, dass die vorgesehene Regelung dem Themenfeld Straßenverkehr im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zugeordnet werden kann, auf die sich die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt und die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund vorliegen.

Zudem müssen hinsichtlich des Verfahrens die Vorgaben des mit der letzten Föderalismusreform neu gefassten Art. 84 GG¹⁰ beachtet werden.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG sind der Straßenverkehr sowie das Kraftfahrwesen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung.

Das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer – sowie gegebenenfalls auch an Außenstehende¹¹, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen Ordnungsrecht – die Gesetzgebung zukommt.¹²

9 Vorschlag für entsprechende Befugnisnorm des Beliehenen.

10 Art. 84 Abs. 1 neu gefasst mit Wirkung vom 1. 9. 2006 durch Gesetz vom 28. 8. 2006, (BGBl. I. S. 2034).

11 BVerfGE 32, 319 (326).

12 BVerfGE 40, 371 (378, 380).

Der Bund hat im Rahmen seiner Kompetenz in diesem Bereich das StVG erlassen und aufgrund der dortigen Ermächtigung in der StVO die Aufgaben und Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden geregelt.

Für Transporte des Großraum- und Schwerverkehrs kann die Straßenverkehrsbehörde nach § 29 Abs. 3 StVO Erlaubnisse erteilen und Ausnahmen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVO genehmigen.

Im Rahmen dieser Bescheide kann auch die Begleitung von Transporten durch die Polizei angeordnet werden, die dann die ihr in § 36 Abs. 1 und § 44 Abs. 2 StVO zugestanden Mittel, in der Regel Zeichen und Weisungen, nutzt, um einen Großraum- und Schwervertransport abzuwickeln.

Die Entscheidung, private Personen in diesem Rahmen einzusetzen und diesen Personen hoheitliche Befugnisse einzuräumen, ist sowohl eine in der Grenzen des Art.84 GG zu treffende Zuständigkeitsfrage als auch eine Festlegung im Verwaltungsverfahren. Die Begleitung eines Großraum- und Schwervertransportes ist derzeit eine Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde im Verwaltungsvollzug, die durch die (Landes-) Polizei in Amtshilfe geleistet wird. Hier würde künftig ein Beliehener für die Straßenverkehrsbehörde tätig. Insoweit kann und muss der Bund materiell-rechtliche Anordnungen zu Voraussetzungen und Befugnissen des Beliehenen treffen.

Einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Beleihung in diesem Bereich des Straßenverkehrsrechts steht Art.74 Abs.1 Nr.22 GG somit nicht entgegen.

Für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist es jedoch darüber hinaus erforderlich, dass zudem die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund vorliegen.

Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund unter anderem auf dem Gebiet des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nur dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Da eine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei dieser Fallkonstellation nicht in Betracht kommt, ist die Frage zu klären, ob die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesrechtliche Regelung erforderlich macht.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.¹³ Sie ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich

13 BVerfGE 125, 141 (155).

brächten.¹⁴ Die Gesichtspunkte der Wahrung der Rechts- und der Wirtschaftseinheit können sich überschneiden, weisen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf.¹⁵ Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer das Zusammenleben erheblich erschwerenden Rechtszersplitterung zielt,¹⁶ geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen.¹⁷ Das Merkmal der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Erreichung der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Zwecke wird durch den Bezug auf das »gesamtstaatliche Interesse« in besonderer Weise geprägt. Die Regelung durch Bundesgesetz muss danach nicht unerlässlich für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich sein. Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf.¹⁸

Eine bundesgesetzliche Regelung bei der Privatisierung der Begleitung von Großraum – und Schwertransporten zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit ist aus folgenden Erwägungen im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich: Entscheidend sind hier Belange der Verkehrssicherheit. Eine Vielzahl von Transporten mit Polizeibegleitung überschreitet bei der Fahrt die Grenzen eines oder mehrerer Bundesländer. Derzeit wird der Transport an der Grenze des Zuständigkeitsbereichs einer Polizeidienststelle an das Begleitkommando der für den weiteren Transport zuständigen Dienststelle übergeben. Gerade bei der Übergabe kommt es oft durch das Übergabeprozedere, aber auch durch sonstige Verzögerungen zu langen Standzeiten, zum Teil sogar im Straßenraum. Dies stellt für die Mitarbeiter des Transports, für die eingesetzten Polizeibeamten, aber auch für die sonstigen Verkehrsteilnehmer ein unnötiges Risiko dar, da die Fahrzeuge mit der Ladung schon alleine durch die Ausmaße als Hindernis auf der Fahrbahn wirken. Gleiches gilt, wenn die Einsatzkräfte wegen eines wichtigeren Einsatzes von der Transportbegleitung abgezogen werden müssen. Bei Beliehenen, die ihre Aufgabe auch über die Grenze eines Bundeslandes hinaus ausüben können, würde dieses Risiko wegfallen, da eine aufwändige Übergabe an der Landesgrenze nicht erforderlich wäre.

Ein weiterer Aspekt ist, dass das Straßenverkehrsrecht, trotz seiner Rechtsnatur als besonderes Sicherheitsrecht, entgegen der sonstigen Gesetzgebungszuweisung dem Bund und nicht den Ländern zugewiesen ist.

Aus Gründen der Verkehrssicherheit ist es erforderlich, dass die Beliehenen im ganzen Bundesgebiet mit für den einzelnen Verkehrsteilnehmer einheitlichen Regularien handeln, damit sich die Verkehrsteilnehmer, die in Sekundenbruchteilen auf

14 BVerfGE 106, 62 (146 f.); 112, 226 (248 f.); BVerfG, Urt. d. 1.Sen. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12 -, juris, RdNr.109.

15 BVerfGE 106, 62 (146); BVerfG, Urt. d. 1. Sen. v.17.12.2014 – 1 BvL 21/12 -, juris, RdNr. 109.

16 BVerfGE 106, 62 (145).

17 BVerfGE 106, 62 (146 f.); 125, 141 (155 f).

18 BVerfG, Urt. d. 1. Sen. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12 -, juris, RdNr. 109 f.; BVerfG, Urt. 1. Sen. V. 21.07.2015, 1 BvF 2/13 juris, RdNr. 49.

eine Verkehrssituation reagieren müssen, auf die Zeichen und Weisungen der Beliehenen einstellen können. Das dies auch der Forderung der Wirtschaft nach genauer planbaren Transporten entgegenkommt, ist ein zusätzlicher Effekt, der allerdings in der verfassungsrechtlichen Diskussion allein nicht trägt.

Der Bund hat eine materiell-rechtliche Regelungskompetenz für Beliehene im Straßenverkehrsrecht, somit auch hinsichtlich der Einsatzmöglichkeit von Beliehenen in diesem Bereich.

Die bedeutet allerdings nicht, dass der Bund in diesen Fall das Gesetzgebungsrecht in vollen Umfang ausüben kann.

Gerade die im Rahmen der Föderalismusreform II gestärkten Länderrechte zu Zuständigkeits- und Verfahrensangelegenheiten müssen vom Bund besonders berücksichtigt werden (vgl. Art. 84 GG).

Da die Einführung eines Beliehenen auch eine Zuständigkeitskomponente enthält und die Beliehenen Organe der Straßenverkehrsbehörde sind, bleibt es den Bundesländern überlassen, ob und in welcher Form sie von Instrumentarien des Beliehenen Gebrauch machen.

Auch besteht im vorliegenden Fall kein zwingendes bundesrechtliches Bedürfnis, die Verwaltungsverfahren zur Beleihung bundeseinheitlich zu regeln. Gleiches gilt für Aus- und Fortbildung. Beim Verwaltungsverfahren muss sich der Bund auf Regeln beschränken, die das Verfahren zwischen den Bundesländern bestimmen.

Im Lichte dieser Erwägungen haben Bundestag und Bundesrat beschlossen, auf Bundesebene eine Ermächtigungsgrundlage im Straßenverkehrsgesetz zu schaffen, damit das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Verordnung schaffen kann, nach denen besonders verpflichtete Personen für diesen Einsatzbereich eingesetzt werden können.

Das Sechste Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und anderer Gesetze wurde am 28.11.2016 (BGBl. I S. 2722) veröffentlicht.

3. Wichtige rechtliche Aspekte der Ermächtigungsgrundlage und sonstiger Vorschriften

Der Gesetzgeber eröffnet dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit der Ermächtigungsgrundlage im 6. Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes einen weiten Ermessensspielraum, zur Durchführung von Großraum- und Schwertransporten

1. natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts bestimmte Aufgaben zu übertragen (Beleihung) oder
2. natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts zu beauftragen, bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben zu helfen (Verwaltungshilfe).

Die Ermächtigungsgrundlage soll nicht im vollen Umfang ausgenutzt und die Beleihung nur auf die Aufgabe der tatsächlichen Begleitung von Großraum- und Schwertransporten beschränkt werden.

Das etablierte System der Verwaltungshelfer soll unverändert fortgeführt und private »Genehmigungsagenturen« ausgeschlossen werden.

3.1 Voraussetzungen der Zulassung als Beliehener

Der Beliehene übernimmt in diesem Teilbereich eine staatliche Aufgabe. So ist die persönliche Geeignetheit des Bewerbers an dieser Aufgabe zu messen.

Entscheidend ist, dass diese Person geeignet und zuverlässig ist und die notwendige Fachkunde zur Durchführung des Transports und der jeweiligen Anordnung der verkehrsrechtlichen Regelungen besitzt. Dabei kann der Beliehene die Aufgabe entweder selbst wahrnehmen oder qualifizierte Begleiter mit Anordnungsbefugnissen einsetzen.

Hinsichtlich der Fachkunde ist es erforderlich, dass diese Person ein Mindestmaß an theoretischem und insbesondere praktischem Wissen aufweist, das nur im Rahmen von tatsächlichen Begleitungen von Transporten erworben werden kann.

Ein Stundenansatz von 100 Stunden für den theoretischen Unterricht und ein Stundenansatz von 100 Stunden für die praktische Ausbildung ist insoweit unerlässlich. Bei Bewerbern mit einschlägiger Vorerfahrung (z.B. Verkehrspolizisten im Ruhestand) kann die Ausbildung nach dem Ermessen der Ausbildungsbehörde verkürzt werden.

Der Bewerber muss detaillierte Kenntnisse über Transport, von verkehrsrechtlichen Anordnungen und deren Hintergründen aufweisen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Bewerber durch Teilnahme an Transporten Erfahrungen erwerben. Die Ausbilder, in der ersten Zeit Polizeibeamte während der Durchführung der Transportbegleitung, müssen im praktischem Einsatz ihr Wissen weitergeben. Daneben soll praktische Erfahrung bei Erlaubnisbehörden und Behörden gewonnen werden, die im Rahmen des Anhörungsverfahrens Auflagen für den Transport festsetzen. In einem Einführungskurs können theoretische Basiskenntnisse vermittelt werden, aber durch die Vielzahl von Einflüssen aus den verschiedensten Bereichen des Verkehrswesens erhält der Bewerber insgesamt eine solide fachliche Fundierung.

Nach einer Prüfung kann eine entsprechende selbstständige Begleitung erfolgen. Im Nachgang sollen Beliehene nach einer entsprechenden Zusatzqualifikation auch die praktische Ausbildung übernehmen. Die Polizei soll dadurch schleichend aus dem Prozess der Transportbegleitung entbunden werden.

Daneben muss der Beliehene finanziell leistungsfähig und unabhängig von den Interessen der sonstigen Beteiligten sein.

Der Beliehene muss hier – unabhängig von der Rechtsform seines Unternehmens – in der Lage sein, in verkehrskritischen Situationen die Verkehrssicherheit über die wirtschaftlichen Interessen seines Auftraggebers zu stellen. Dies bedeutet beispielsweise, dass der Beliehene trotz des Zeitdrucks, dem der Schwertransport unterliegt, einen Konvoi verlangsamen oder anhalten muss, um durch den Transport eine Verkehrsstörung nicht zu verschlimmern.

Schließlich benötigt er eine Haftpflichtversicherung, um mögliche Schäden im Rahmen der Amtshaftung für den dann im Außenverhältnis haftenden Staat aufzufangen. Die Thematik der Haftung wird noch zu einem späteren Zeitpunkt gesondert behandelt.¹⁹

19 Siehe unten 3.3.

3.2 Wirkung der Beleihung

Der Beliehene ist mit der hoheitlichen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut, ist damit Teil der vollziehenden Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG und unterliegt der Grundrechtsbindung. Die Privatperson (natürliche oder juristische Person) nimmt anders als der Verwaltungshelfer Verwaltungsaufgaben selbstständig wahr. Im Außenverhältnis wirkt der Beliehene damit wie ein Beamter des Staates.

Organisation oder Einzelperson als Beliehener

Insoweit sind alle gewerberechtlich zulässigen Möglichkeiten von der Einzelunternehmung bis zur Kapitalgesellschaft (z. B. GmbH) denkbar.

Umfang der Regelungsbefugnisse des Beliehenen

Der Beliehene hat die gleichen Verkehrsregelungsbefugnisse wie ein entsprechender Verwaltungs- oder Polizeibeamter, wobei diese Befugnis ausschließlich auf die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten begrenzt wird. Anders als der Verwaltungshelfer kann und muss er selbstständig verkehrsrechtliche Anordnungen treffen. Die verkehrsrechtlichen Anordnungen hängen sehr stark von einer entsprechenden »ad hoc-Situation« ab, die der Beliehene bewerten und dann mittels verkehrsrechtlicher Anordnung einer geeigneten Lösung zuführen muss.

Begrenzt wird seine Befugnis allerdings durch die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis oder Genehmigung. Er darf daher nicht von der vorgeschriebenen Fahrtstrecke abweichen.

Während des Transports kann es zudem in Einzelfällen zu Situationen kommen, bei der die Straßenverkehrsbehörde aufgrund einer akut eingetretenen neuen Situation oder die Polizei aufgrund der konkreten Verkehrsverhältnisse oder sonstigen Störungen des öffentlichen Rechts zu Maßnahmen gezwungen ist, die auf den Großraum- und Schwertransport Auswirkungen haben. Im Regelfall wird dies dazu führen, dass der Großraum- und Schwertransport abgestellt werden muss. Entsprechenden Weisungen der Behörden muss der Transportbegleiter Folge leisten. Dies ist auch seine eigene Pflicht aufgrund seiner Tätigkeit, wird aber wohl auf Einzelfälle begrenzt sein.

3.3 Haftung

Durch den Akt der Beleihung wird der Beliehene Beamter im haftungsrechtlichen Sinn und damit haftet der Staat im Falle von fehlerhaften verkehrsrechtlichen Anordnungen **im Außenverhältnis**, da die schuldhafte Amtshandlung dem Staat zuzurechnen ist. Grundsätzlich haftet jedes Land für die von diesem bestellten Beliehenen und deren fehlerhaftem Verhalten. Dieses gilt grundsätzlich auch, wenn der Beliehene in einem anderen Bundesland tätig wird.

Eine Haftung des beleihenden Hoheitsträgers erscheint hier nicht interessensgerecht, da der Beliehene regelmäßig über dem Hoheitsbereich des beleihenden Landes hinaus tätig wird und das beleihende Land keine unmittelbare Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeit in einem anderen Bundesland hat.

Bei sonstigen Beliehenen beschränkt sich der Wirkungsbereich in aller Regel auf das Hoheitsgebiet eines Landes.

Auch eine Haftung des Bundeslandes, das den Erlaubnis- oder Genehmigungsbescheid ausgestellt hat, erscheint nicht angemessen, da dann ein Land das volle Haftungsrisiko trägt, das diesen Bescheid erlassen hat, obwohl keine Einwirkungsmöglichkeit auf die Anordnungen des Beliehenen in einem anderen Bundesland besteht. Die Erlaubnis oder die Ausnahmegenehmigung bündelt und strukturiert lediglich die von den betroffenen Behörden festgelegten Auflagen und Bedingungen, unter denen der Transport abzuwickeln ist.

Letztlich können nur die Behörden vor Ort im Rahmen des Anhörungsverfahrens festlegen, unter welchen Rahmenbedingungen ein Transport durchgeführt werden kann. Damit würde es sich grundsätzlich anbieten, die Haftungsverteilung wie bei unterstellten Beamten des Polizeidienstes zu verfügen, das heißt, es haftet das Bundesland, das konkret für den Einsatz zuständig ist.

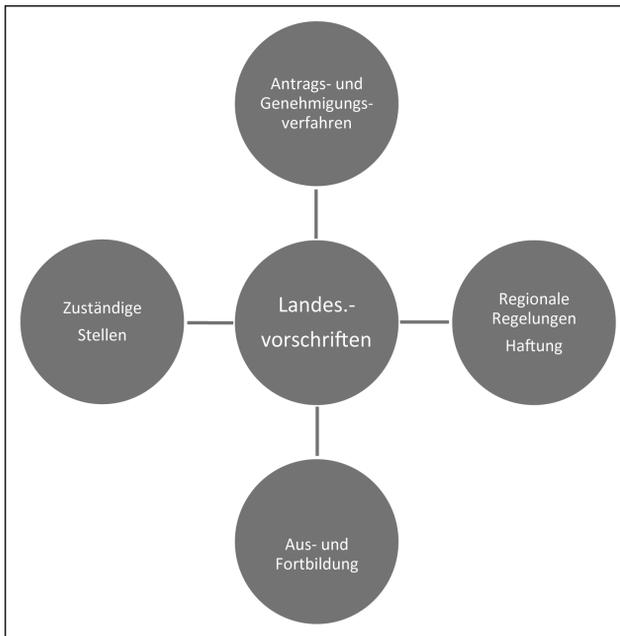
Im Falle eines länderübergreifenden Transportes würde dies bedeuten, dass jedes Bundesland dafür haftet, wenn in seinem Bundesland während der Transportfahrt eine entsprechende falsche Anordnung getroffen wurde. Dies wäre auch interessengerecht, da die Anhörung, die dem Genehmigungsbescheid zugrunde liegt, allen Straßenverkehrsbehörden, Straßenbaubehörden und der Polizei auf der Strecke zur Prüfung und zur Festlegung von Auflagen zur Verfügung gestellt wurde. Insoweit wäre nach derzeitige Rechtslage ein Staatsvertrag zwischen den beliehenden Ländern erforderlich.

Der Beliehene haftet in allen Fällen, in denen ein vergleichbarer Beamter ebenfalls persönlich in Haftung genommen würde, d.h. bei hoheitlichen Tätigkeiten grundsätzlich nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit.

Um neben der Amtshaftung das Risiko des Staates auch für den Fall der einfachen Fahrlässigkeit in Grenzen zu halten, müssen die betroffenen Beliehenen verpflichtet werden, dieses Haftungsrisiko durch eine eigene Versicherung abzudecken und dies permanent nachzuweisen. Im Rahmen der Risikoverteilung erscheint eine derartige Versicherung auch interessengerecht, da der Staat nur begrenzt Einfluss auf die Auswahl der Beliehenen hat und sich dadurch das staatliche Haftungsrisiko tendenziell erweitern würde. Auf der anderen Seite stellt die Versicherung einen Kostenfaktor dar, der im Rahmen der Gebührenkalkulation des Beliehenen bei der Rechnungsstellung gegenüber dem Transport in hinreichendem Maße berücksichtigt werden kann. Gerade im Hinblick auf die hohen Sachwerte, die oft im Rahmen von Großraum- und Schwertransporten transportiert werden, wäre eine andere Haftungsverteilung nicht zielführend.

Rein zivilrechtliche Fragestellungen, die im Rahmen des Transportes oder innerhalb der Geschäftsbeziehungen des Beliehenen zu Dritten eine Rolle spielen würden (zum Beispiel Unfallabwicklung, arbeitsrechtliche Streitigkeiten), sind für die Fragestellung der Beliehung nicht von Belang und werden daher bei dieser Darstellung nicht näher erörtert. Die Haftungs- und Versicherungspflichten von Dritten, die am Transport beteiligt sind, bleiben von diesen Regelungen unberührt.

4. Regelungserfordernisse auf Landesebene



Aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation müssen die Länder eine Reihe von Organisationsentscheidungen treffen und die erforderlichen Verfahrensvorschriften schaffen.

Beleihungsbehörde und – verfahren

Ausgehend von einer bundesweit gültigen Transportbegleitungsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur muss jedes Land regeln, welche Behörde für die Beleihungsentscheidung zuständig ist. In diesem Fall gibt es mehrere Möglichkeiten. Man könnte jeweils die untere Verwaltungsbehörde mit der Beleihung beauftragen. Angesichts der vergleichsweise wenigen Verfahren ist sicherlich eine Zentralbehörde zielführender.

Daneben ist das Verfahren zu regeln, unter welchen Umständen eine Beleihung ausgesprochen werden kann. Neben den formalen Prüfkriterien, die die Beleihungsbehörde zu prüfen hat, ist insbesondere festzulegen, ob der Bewerber bereits vor der Ausbildung Unterlagen zur Bewertung der persönlichen Eignung vorlegen muss, bevor er überhaupt die Ausbildung beginnen kann. In jedem Falle wäre es sinnvoll, eine entsprechende Prüfung dieser Kriterien vor Beginn der Ausbildung durchzuführen, um auszuschließen, dass der Bewerber eine Ausbildung absolviert und dann schon an der Eignung oder fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit scheitert.

Ebenso müssen Dokumente ausgestellt werden, die die Legitimität des Beliehenen dokumentieren, z.B. Zeugnisse oder Dienstaussweise.

Ausbildungsbehörde und -verfahren

Ziel der Ausbildung ist, den Bewerber zu befähigen, selbstständig im Rahmen von Schwertransporten die verkehrsrechtliche Lage zu analysieren und verkehrsrechtliche Anordnungen zu treffen, um den Transport entsprechend qualifiziert zu begleiten.

Sofern eine Firma nicht bereit ist, die Ausbildungskosten zu übernehmen und den Bewerber in dieser Zeit finanziell zu unterstützen, ist es erforderlich, dass dem Bewerber ausreichend Zeit gegeben wird, auf andere Weise seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Anstelle starrer Ausbildungszeiten ist es günstiger, ein System zu wählen, bei dem eine Mindeststundenzahl an Ausbildung gefordert wird. Im Bereich der theoretischen Ausbildung wird dies nur im Rahmen von Blockschulungen möglich sein. Für die polizeiliche Begleitung ist es allerdings erforderlich, dass praktische Einsätze durchgeführt werden. Es liegt dann bis zu einem gewissen Grad neben den organisatorischen Möglichkeiten der Ausbildungsstellen auch in der Hand des Bewerbers, wie intensiv er seine Ausbildung fortführt.

Es wird von einer Ausbildungsstundenanzahl von 100 Stunden Theorie und 100 Stunden Praxis ausgegangen, wovon 30 Stunden in einer Verwaltungsbehörde abzuleisten sind, um den Bewerber ein entsprechendes Wissen zu vermitteln, das ihn befähigt, selbstständig hoheitliche Maßnahmen im Rahmen eines Großraum- und Schwertransports zu treffen. Die Ausbildungsinhalte orientieren sich an den Erfordernissen der Tätigkeit. Besonderer Wert wird dabei auf die praktische Ausbildung und die Ausrichtung der Theorie an dieser praktischen Ausbildung gelegt. Wenn ein Bewerber bereits vor der Ausbildung fundierte Fachkenntnisse in diesem Bereich vorweist (z.B. Polizeibeamter im Ruhestand) kann die Ausbildung in Einzelfällen verkürzt werden. Zur Qualitätssicherung der Ausbildung wird diese mit einer Prüfung abgeschlossen.

Ferner ist es erforderlich, eine ausreichende Zahl von Begleitern zu schulen, aber auch entsprechendes Personal aus dem Kreis der Begleiter zu generieren, die selbst die praktische Ausbildung durchführen können.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist zwingend, dass das beleihende Bundesland auf die Ausbildung einwirkt. Dies kann durch Aufsicht über die Ausbildung und Mitbestimmung im Curriculum erfolgen. In der ersten Zeit ist eine Einbindung der Polizeidienststellen, die die praktische Transportbegleitung durchführen, zwingend erforderlich, da derzeit nur dort ein entsprechendes Expertenwissen für das Erfordernis und die Umsetzung situationsangepasster verkehrsrechtlicher Anordnungen vorhanden ist.

Die theoretische Ausbildung ist durch eine geeignete Stelle zu organisieren. Im staatlichen Bereich würden sich hier Zentralstellen anbieten. Mindestvoraussetzung ist, dass ein unmittelbares Einwirken des Staates auf die Aus- und Fortbildung möglich ist. Mittelfristig ist auch vorstellbar, entsprechende Aufgaben an Private zu übergeben, wenn insbesondere bei den Beliehenen ein entsprechendes Fachwissen

vorhanden ist, das diese auch als Lehrer nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Theorie qualifiziert. In diesem Bereich ist eine länderübergreifende Zusammenarbeit denkbar und wünschenswert. Ähnliches gilt für Prüfung und Fortbildung.

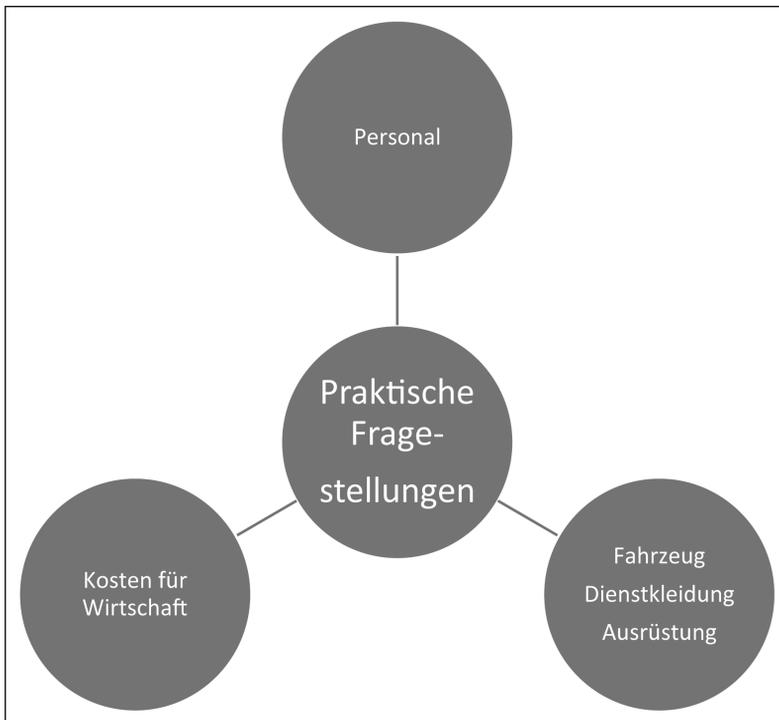
Überwachung

Im Rahmen des staatlichen Rechts- und Fachaufsichtssystems müssen die Belehrenen auch überwacht werden. Hierfür ein staatliches Überwachungssystem zu implementieren. Es bietet sich an, hier die Beleihungsbehörden auch mit der Aufsicht zu beauftragen.

Regionale Regelungen

Sollte ein Bundesland über die bundesrechtlichen Mindestanforderungen bei der Beleihung hinausgehen wollen, wäre dies normativ zu regeln. Dies unterliegt jedoch anhand der grundsätzlichen materiell-rechtlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes engen Grenzen. Besondere Haftungsregelungen können zwischen den Bundesländern vereinbart werden, z.B. durch Staatsvertrag.

5. Praktische Gesichtspunkte



Personal

Für diese Aufgabe muss Personal in hinreichender Quantität und Qualität gewonnen werden.

Aus möglicher Bewerber kommen generell Lkw-Fahrer mit entsprechender praktischer Erfahrung, insbesondere Fahrer von Schwertransporten in Betracht. Insbesondere Firmen mit vielen Großraum- und Schwertransporten werden ein starkes Eigeninteresse haben, geeignetes Personal für die Begleitung zu gewinnen und möglicherweise eigene Tochterfirmen gründen, um auf diese Weise die Kosten für die Begleitung im eigenen Konzern zu belassen.

Daneben werden sich bisherige Verwaltungshelfer als Beliehene qualifizieren, um dieses neue Geschäftsfeld abzudecken.

Begleitfahrzeug, Uniform und Ausrüstung

Das Begleitfahrzeug soll sich an den Kriterien für das Begleitfahrzeug für Verwaltungshelfer »BF4« beziehungsweise an den jeweils gültigen höchsten Standard der Begleitfahrzeuge orientieren. Das Fahrzeug ist multifunktionell sowohl für Verwaltungshelfer als auch für Beliehene einsetzbar.

Blaulichtberechtigung ist für diese Personengruppe nicht erforderlich.

Ferner ist erforderlich, dass für die Uniform eine entsprechende Signalfarbe gewählt wird, weil der Transportbegleiter aus Gründen des Arbeitsschutzes für andere Verkehrsteilnehmer gut erkennbar sein muss. Es muss darüber hinaus erkennbar sein, dass diese Person in berechtigter Weise in den Verkehr eingreift.

Grundfarbe für die Uniform soll die Signalfarbe »gelb« werden, da dies die Farbe der persönlichen Schutzausstattung ist, diese Signalfarbe von weitem gut erkennbar ist und von der Signalfarbe Orange für den Straßenbau deutlich zu unterscheiden ist. Die Ausrüstungsgegenstände decken sich im Wesentlichen mit den Ausrüstungsgegenständen, die auch ein Verwaltungshelfer mitzuführen hat. So sind ein beleuchteter Anhaltestab mit der Aufschrift »Schwertransport« und ein beleuchteter Verkehrsstab mitzuführen.

Kosten für die Wirtschaft

Die Kosten die die einzelne Stunde bei der Abrechnung der Transportbegleitung werden sehr stark steigen. Hier sind insbesondere die Kosten für die Disposition, die sonstigen Betriebskosten, die Kosten für das Begleitfahrzeug und die Kosten der Ausbildung des Personals zu kalkulieren.

Auf der anderen Seite sind die Transportzeiten sehr viel kürzer, da viele Übergeben wegfallen und das Risiko von ungeplanten Stillständen des Großraum- und Schwertransportes minimiert wird. Zudem werden Transporte für die Wirtschaft besser planbar. Gerade bei Transporten, die ein eng getaktetes System von mehreren Schwertransporten vorsehen, z.B. bei Windkraftanlagen, ist dies ein wesentlicher wirtschaftlicher Vorteil.

Insgesamt ist zu erwarten, dass der Nachteil der höheren Begleitungskosten durch bessere Dispositionsmöglichkeiten und Zeitersparnisse in vielen Fällen ausgeglichen

wird. Zumindest ist der Nachteil der Mehrkosten der Begleitung durch Beliehene gemessen am Gesamtwert der transportierten Ladung und den Kosten des Transports hinnehmbar.

6. Fazit und Thesen

1. Die Polizei kann von der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch Beliehene in rechtlich zulässiger Weise entlastet werden.
2. Alle bisherigen Modelle von Verwaltungshelfern und Hilfspolizisten haben nicht die Entlastung der Polizei gebracht, die es ermöglicht, dass die Polizei sich in ausreichender Weise auf Ihre Kernaufgaben konzentriert, stellen allerdings Bausteine auf diesem Weg dar.
3. Der Bund ist als Gesetz- und Ordnungsgeber gefordert, einen bundesweit geltenden Standard zu schaffen, um länderbergreifende Transporte zu ermöglichen. Bundestag und Bundesrat haben diesen Weg bereits eröffnet.
4. Die Länder müssen nach Verabschiedung einer Bundes-Transportbegleitungsverordnung schnellstmöglich die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen schaffen, um dieses Instrument zu etablieren. Punktueller Zusammenarbeit beispielsweise im Bereich der Ausbildung ist möglich.
5. Mittels entsprechender Qualitätsstandards in Aus- und Fortbildung, aber auch hinreichender Kontrolle der Beliehenen ist das bisherige Niveau der Verkehrssicherheit, das durch die polizeiliche Begleitung gewährleistet war, zu sichern.
6. Die Mehrkosten der Begleitung durch Beliehene sind angesichts der erhöhten Flexibilität durch die Transportbegleitung in vielen Fällen von Vorteil, zumindest aber für die Wirtschaft zumutbar.

»Umverteilung« polizeilicher Aufgaben auf Private aus der Sicht der Betroffenen und ihre Verteidigung

Gesine Reisert

Rechtsanwältin, Fachanwältin für Strafrecht und Verkehrsrecht, Berlin

»Umverteilung« polizeilicher Aufgaben auf Private aus der Sicht der Betroffenen und ihre Verteidigung

I. Einleitung

Der Bürger¹ nimmt die Polizei besonders und gerade mit Bezug auf ihre Aufgaben im Straßenverkehr wahr – hier kommt ein jeder irgendwann einmal mit Polizeidienstkräften in Berührung:

Wenn beispielsweise Polizeibeamte anlässlich eines Verkehrsunfalls zum Unfallort gerufen werden, dort Beweise gesichert und gegebenenfalls gewonnen werden, zudem Beamte bei Verkehrskontrollen, Geschwindigkeitsüberschreitungen, Parkverstößen und dergleichen mittelbar als Zeugen oder unmittelbar Ermittlungsbeamte in Erscheinung, sie also in ihrer repressiven Tätigkeit auftreten. Seltener wird die Polizei im Rahmen der Erziehung wahrgenommen, auch wenn sicherlich nahezu jeder Verkehrsteilnehmer schon einmal von einem Polizeibeamten angesprochen worden ist, damit er sein Verhalten im Verkehr ändere, um zukünftige Gefährdungen oder Missstände zu verhindern. Dass die Polizei im Bereich der Erkennung von Gefahren für den Straßenverkehr durch Auswertung und Beobachtung gleichsam präventiv tätig ist, ist sicherlich nicht jedem Bürger bekannt.

1 Auch wenn hier in der männlichen Form formuliert wird, ist dies nur der leichteren Lesbarkeit geschuldet.



Darüber hinaus ist aus Sicht des Bürgers klar, dass seine Daten bei der Erhebung auf Seiten des Staates geschützt werden und mit ihnen sorgsam umgegangen wird, unabhängig von der Frage, ob es sich um einen Betroffenen, einen Beschuldigten einen Zeugen oder aber Geschädigten handelt.

Der Fokus soll hier unter anderem darauf liegen, dass das repressive Handeln der Polizei aus Sicht der Bürger von besonderer Bedeutung ist für die Akzeptanz staatlicher Regeln und damit deren Einhaltung.

II. Entscheidungstransparenz

Einleitend ist hierzu zu sagen, dass gerade die Akzeptanz von Gerichtsentscheidungen bzw. ordnungsbehördlichen Entscheidungen bei den Bürgern, die sich sonst nicht in Konfrontation zur staatlichen Organisation sehen, davon leben, dass diese transparent und nachvollziehbar sind. Dann werden sie für gerecht und angemessen erachtet.

So müssen die angedrohten Sanktionen gleichsam das Fehlverhalten – die begangenen Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten – angemessen und verhältnismäßig ahnden. Dabei soll das festgesetzte Bußgeld bzw. die angedrohte Strafe auch die notwendige Abschreckungswirkung entfalten.² Allerdings ist zu beachten, dass beispielsweise die Behauptung, dass die erhöhte – relative – Geschwindigkeitsüberschreitung

2 So beispielsweise auch Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen bei Verstößen gegen Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) 2013, https://www.bafn.de/SharedDocs/Downloads/DE/Leitfaden/WA/dl_bussgeldleitlinien_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

zu einer verstärkten Kontrolle und Sanktion führen muss, schlichtweg unvollständig; denn sie läßt außen vor, dass in der zugrundeliegenden Statistik nur ein kleiner Teil der festgestellten Ursachen³ der absoluten Geschwindigkeitsüberschreitung (Nicht angepasste Geschwindigkeit mit gleichzeitigem Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit) zuzuweisen ist.⁴ Folgerichtig ist auch der immer wieder neu zu hörende Ruf nach höheren Bußgeldern an dem Ziel der Verkehrssicherheitsförderung wirkungslos und führt mitnichten zu der gewünschten Verhaltensänderung. Denn es ist zu bedenken, dass von den Fahrzeugführern beispielsweise die in Aussicht gestellte Sanktion als von diesen viel schwerwiegender vorgestellt wird, als sie in Wahrheit ist.⁵ Die Art und Weise, wie Autofahrer die Entdeckungswahrscheinlichkeit eines Vergehens konstruieren und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen, sind leider weitgehend unerforscht: Die Entdeckungswahrscheinlichkeit für relevante Übertretungen wird eher niedrig eingeschätzt, wie aktuell die Ergebnisse der repräsentativen UDV-Befragung »Verkehrsklima in Deutschland« ausweisen.⁶

Das »gerechte« Urteil kann nur dann vorliegen, wenn keine Urteilsfehler vorliegen. Aus amerikanischen Studien ergibt sich eine Reihe von Urteilsfehlern, die zur Aufhebung des ursprünglichen Urteils führten – insbesondere und an erster Stelle ist dabei die falsche Augenzeugenidentifikation, polizeiliches Fehlverhalten, Fehler bei der forensischen Blutanalyse, falsche Geständnisse und falsche Zeugenaussagen aufzuzählen.⁷

Hierbei ist das Verfahren selbst bereits ein Garant für Gerechtigkeit, also die ordnungsgemäße Abwicklung von Rechtsstreitigkeiten durch die Einhaltung von Prozessrecht bzw. Verfahrensrecht.⁸ Wenn eine Gerichtsentscheidung jedoch nur der Wahrheit und der materialen Gerechtigkeit unterfällt, hieße dies, dass vorliegende Beweismittel – unabhängig von deren rechtmäßiger Erlangung – verwertbar sind. Allerdings wird eine Verwertung dieser Beweise abgelehnt, wenn dies der Schutzzweck

- 3 Die Unfallursachen werden von den aufnehmenden Polizeibeamten entsprechend ihrer Einschätzung erfasst. Es wird unterschieden zwischen allgemeinen Ursachen (z.B. Straßenglätte, Nebel usw.), die dem Unfall, nicht einzelnen Beteiligten zugeordnet werden und personenbezogenem Fehlverhalten (wie Vorfahrtsmissachtung, nicht angepasste Geschwindigkeit usw.), das bestimmten Fahrzeugführern oder Fußgängern zugeschrieben wird. Eine spätere Änderung durch die Justiz erfolgt nicht. Die Bewertung ist damit allein dem Beamten vor Ort überlassen; Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 08/2016, S. 41 für das Jahr 2016, S. 3.
- 4 Eindeutig insoweit: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 7, 08/2016, S. 41 für das Jahr 2016., S. 41.
- 5 Verkehrsregelakzeptanz und Enforcement, 2011, S. 67ff, 78.
- 6 *Gehlert*, 2009, Tabelle 1.
- 7 Vergleiche ausführlich unter www.innocentproject.org.
- 8 Ausführlich hierzu Prütting, Gerechtigkeit durch Verfahren, JM 2016, 354ff; zu den Schranken einer Privatisierung ausführlich m. w. N. *Rebler*, Verkehrsüberwachung durch Private, SVR 2011, 1ff, 3; Brenner, Überwachung des ruhenden Verkehrs durch Private, SVR 2011, 129ff. und grundlegend *Scholz*, Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, 14 ff.

der jeweilig verletzten Norm vorschreibt und also ein Beweisverwertungsverbot vorliegt. Dies bedeutet, dass das Beweisverwertungsverbot der materiellen Gerechtigkeit im Einzelfall entgegenstehen kann und möglicherweise zur Klageabweisung oder zum Freispruch führen könnte. Festzuhalten ist also, dass das Beweisverwertungsverbot als Ausnahme dennoch einem erkennbar eigenständigen Gerechtigkeitsgehalt unterfällt, also der absoluten Wahrheitsermittlung entgegensteht.⁹

III. Beweise

Vor diesem Hintergrund ist also die Erhebung von Beweisen von besonderer Bedeutung¹⁰. Denn ohne Beweise gibt es keine Verurteilung. Folgerichtig wird ein Strafverteidiger seinen Mandanten über die Vor- und Nachteile einer Einlassung beraten. Insbesondere wird er zu prüfen haben, ob gegebenenfalls Beweisverwertungsverbote vorliegen und ob Beweisanträge zur Dokumentation bestimmter Tatsachen erforderlich sind.

Und gleiches gilt auch für das Zivilrecht, wo der Anspruchsteller bzw. Kläger die anspruchsbegründenden Tatsachen zu behaupten und im Bestreitenfalle zu beweisen hat, mithin liegt die Beweislast bei einer Schadenregulierung im Verkehrsunfallrecht bei dem Geschädigten. Zwar gelten Beweiserleichterungsregelungen wie der sogenannte Anscheinsbeweis und gegebenenfalls greift auch einmal eine Beweislastumkehr.

1. Beweisgewinnung und Beweisverwertung

Es soll näher die Frage beleuchtet werden, wer für die Gewinnung von Beweisen zuständig ist, wie diese gegebenenfalls gesichert werden und wie im späteren Fall die Verwertung vor den zuständigen Gerichten vonstatten geht.

Zu unterscheiden sind zunächst die infrage kommenden Beweismittel, die sowohl im Zivilprozess wie auch im Strafprozess oder in einem bußgeldrechtlichen Verfahren eine Rolle spielen: Hierzu gehören der Sachverständigenbeweis, die Augenscheineinnahme, die Parteivernehmung¹¹ bzw. die Einlassung, der Inhalt von Urkunden und schließlich und endlich der Zeugenbeweis.

9 Prütting, Gerechtigkeit durch Verfahren, JM 2016, 357 ff.

10 Im Bereich der Verkehrsraumüberwachung ausführlich Nitz, Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, NZV 1998, 11 ff.

11 BGH Entscheidungen dazu: NJW 1992, 1558, 1559; NJW-RR 1991, 983, 984; BGH VersR 1985, 965; BGH NJW 1982, 940; BGH LM ZPO § 286 B Nr. 4; BGH NJW 2010, 3292: Es muss die Parteianhörung zum Zwecke der Herstellung der prozessualen Waffengleichheit nach Art. 6 EMRK der nicht beweisbelasteten Partei durchgeführt werden, wenn auf Seiten der beweisbelasteten Partei Zeugen aussagen können und ein entsprechender Antrag gestellt ist.



Dabei ist festzuhalten, dass eine Verurteilung in einem Strafverfahren bzw. Bußgeldverfahren bei einem schweigenden Angeklagten bzw. Betroffenen ohne die Einführung von Beweisen in den Prozess keine Verurteilung herbeiführen kann.¹² Selbst bei einer Einlassung oder aber im Zivilprozess der Parteivernehmung ist genau abzuwägen, ob diese Einlassung oder Einvernahme zu Gunsten oder gegen den Betroffenen streitet.

»Die meisten Richter wissen genauso viel über das Leben wie die meisten anderen Bürger auch. Es ist jedoch ihr Beruf, den eigenen Vorurteilen nicht zu trauen. Sie sollen nicht bestrafen, wen sie für einen Drecksack halten, und nicht freisprechen, wen sie gut leiden können. Sondern nach der Feststellung von Haupttatsachen suchen, und nach der Feststellung von Gegenteilssachen, die dem entgegenstehen (war es Notwehr?). Alles hängt daran, was ein »Beweis« ist. Ist der Beweis geführt, so sagt es das Gesetz und so meinen wir, ist die Folge zwangsläufig, denn dann kennen wir die Schuld und finden die angemessene Strafe.«¹³

12 Hier soll nicht der Anscheinsbeweis erörtert werden, der Anwendung erfährt, wenn es sich um Geschehensabläufe handelt, bei denen sich nach der allgemeinen Lebenserfahrung der Schluss aufdrängt, dass eine Sorgfaltspflicht verletzt ist und die schuldhafte Verursachung als typisch erscheint.

13 *Fischer* zum Beweis, Die Zeit vom 16.09.2015.

2. Akteneinsicht

In der Verteidigung¹⁴ gilt zunächst, dass möglichst frühzeitig die in Artikel 6, 47, 48 Absatz 2 der Charta der Grundrechte, Artikel 5, 6 EMRK, der Richtlinie 2012/13/EU vom 22. Mai 2012 auch 2010/64/EU vom 20.10.2010 und schließlich § 147 StPO festgeschriebene Akteneinsicht genommen wird, um die Beweisgewinnung nachzuvollziehen und andererseits die Verwertbarkeit zu überprüfen. Dies gilt gleichsam im Bußgeldverfahren: »Besonderheiten, die im Einzelfall Zweifel an der Korrektheit der Messung aufkommen lassen, können und müssen vom Betroffenen bzw. seinem Verteidiger vorgebracht werden, wenn das Gericht sie nicht von sich aus aufgreift; man kann hier ruhig von einer gewissen »Beibringungslast« des Betroffenen sprechen.«¹⁵

Dies umfasst auch die Frage etwaiger Reparaturarbeiten, Wartungen, Eingriffe etc. an den Messgeräten – schließlich muss die Authentizität der Messung und die fehlerfreie Funktion des Messgerätes (durch den Betroffenen oder Beschuldigten) nachgeprüft werden können.¹⁶ Schon aus den Reparaturen aber ist ersichtlich, dass ggfls. fehlerhafte Ergebnisse generiert werden können. Die Akteneinsicht zu gewähren, selbst wenn es sich nicht um aktegegenständliche Informationen handelt, ist damit Ausfluss des fair-trial-Prinzips. Dies bestätigt auch jüngst das OLG Brandenburg¹⁷ unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des OLG Jena¹⁸ für die Frage der sog. »Lebensakte« eines eingesetzten Messgerätes.

Ebenso gilt dies für die konkrete Messdatei bei der Verwaltungsbehörde.¹⁹

3. Konsequenzen fehlender Akteneinsicht

Wird die Akteneinsicht auf Antrag nicht oder jedenfalls nicht vollständig gewährt, sollte die Unvollständigkeit gerügt werden und zwar bereits vor der Hauptverhandlung. Diese Rüge ist zu Protokoll gemäß § 257 StPO in der Hauptverhandlung zu bringen, am besten schriftlich und vollständig als Anlage zu Protokoll nach seiner Verlesung. Das spätere Rügevorbbringen in der Revision bzw. Rechtsbeschwerdeinstanz muss dann die Tatsachen, die Verteidigungskonsequenzen zeitigen, vortragen und gleichsam die Anstrengungen, die verteidigerseits aufgewandt wurden, um diese Tatsachen zu ermitteln, mitteilen. Dann ist eine erfolgreiche Rüge möglich.²⁰

14 Der HessVGh vom 21.05.2015 – 2 B 4/15 gewährt Akteneinsicht sogar des Halters bei Fahrtenbuch und mangelnder Mitwirkung, ZfS 2015, 472ff; das KG zuletzt vom 2.10.2015 – 4 Ws 83/15 – lässt Akteneinsicht auch bei Verletzten nach § 406 e StPO zu.

15 Cierniak, ZfS 2012, 664ff., 669 fordert daher konsequent Zugang zu Messunterlagen bzw. zu den für die Kontrolle der Messwertbildung erforderlichen Messdaten.

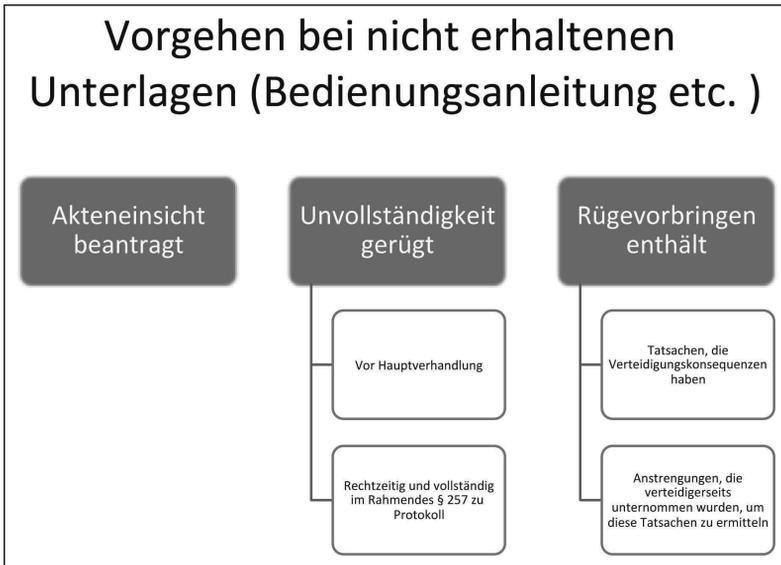
16 So den Antrag nach § 69 Abs. 5 Satz 1 OWiG bejahend AG Prenzlau vom 22.8.2016 – 21 OWi 485/16 in StraFo 2016, 477.

17 OLG Brandenburg vom 08.09.2016 (2 B) 53 Ss-Owi 343/16 (163/16).

18 OLG Jena NJW 2016, 1457.

19 OLG Frankfurt am Main vom 11.08.2016 – 2 Ss OWi 562/16.

20 Zum Rügevorbbringen und dessen Rechtzeitigkeit: OLG Braunschweig – Beschluss vom 12.05.2014 – Ss (Owi) 34/14.



4. Beweisaufnahme und Widerspruch

Im Rahmen eines Prozesses werden Beweise erhoben oder aber Tatsachen unstreitig gestellt. Will eine Partei der Verwertung eines Beweises entgegentreten, so muss sie dies rechtzeitig tun, um mit ihrer Rüge wegen Verspätung nicht präkludiert zu sein. Der verspätete Widerspruch im Strafverfahren nach § 257 StPO im Rahmen des Stellungnahmerechts nach jeder einzelnen Beweiserhebung führt unter Umständen sogar zu einem Regress des Verteidigers, falls nämlich die weiteren Voraussetzungen eines Schadensersatzanspruches vorliegen sollten. Denn im Rahmen weiterer Instanzen ist der verspätete Widerspruch nicht geeignet, die Verwertung des Beweises zu bekämpfen, selbst wenn das Gericht dies wollte.

5. Ermittlungsbeamte

Die Ermittlungen im Strafverfahren werden durch die Staatsanwaltschaft und ihre Hilfsbeamten, also die Polizei, geführt. Insbesondere hat die Polizei in der Praxis die Aufgabe, Zeugenvernehmungen durchzuführen. Dies gilt auch, wenn es um die Identifizierung von etwaigen Tätern geht und Gegenüberstellungen oder aber Wahllichtbildvorlagen etwaigen Zeugen gemacht werden müssen. Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten der Fehleranfälligkeit von Wahllichtbildvorlagen eingehen zu wollen, kann festgehalten werden, dass die richtige Durchführung derselben in der Praxis eine hohe Anforderung an die Beamten stellt²¹. Ist nämlich diese

²¹ Leitsatzentscheidung des BGH vom 9.11.2011 – 1 StR 524/11.

Zeugenbefragung oder Gegenüberstellung fehlerhaft durchgeführt worden, kann möglicherweise ein Täter hernach nicht mehr identifiziert werden, weil die weiteren Identifizierungen nur eine (vermutlich wertlose) Wiederholung der ersten fehlerhaft verlaufenen Gegenüberstellung und damit Perpetuierung derselben ist.²²

Beim Zeugenbeweis hat die Verteidigung danach stets zu prüfen, ob die Zeugenwahrnehmung eingeschränkt war, die Wiedergabefähigkeit und Reproduzierbarkeit des Erlebten überhaupt möglich ist und schließlich die Glaubwürdigkeit den Zeugen als Person und die Glaubhaftigkeit der Aussage insgesamt zu prüfen. In diesem Rahmen kann nicht auf alle Einflüsse auf den Zeugen und seine Aussage eingegangen werden. Allerdings kann als gesichert gelten, dass schon die Befragung von Zeugen selbst auf deren Ausgang und Inhalt maßgeblichen Einfluss hat. So ist die Suggestibilität des die Befragung Durchführenden für deren Resultat erheblich.²³

Umso wichtiger ist dessen Unabhängigkeit, auch der Umstand, dass Beamte gering korrumpierbar oder bestechlich sind, stellt für ihre Glaubhaftigkeit einen wesentlichen Baustein dar. Denn die (beamten-)rechtlichen Folgen bei einem Verstoß sind weitreichend für den betroffenen Beamten. Dies gilt natürlich nicht nur im Bereich der Zeugenvernehmung, sondern für die gesamte Beweiserhebung- und Beweissicherung²⁴.

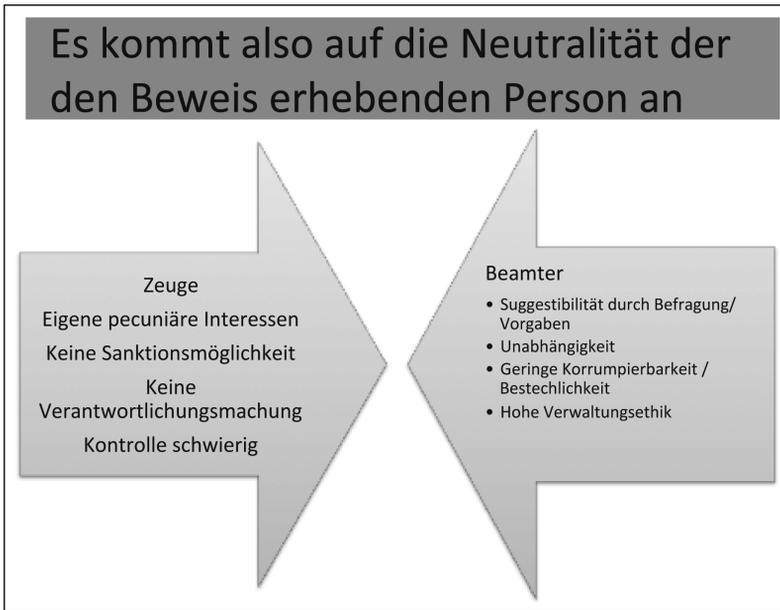
Im Rahmen der Glaubwürdigkeit eines Zeugen ist seine Vorbefassung einerseits, seine Unabhängigkeit vom Betroffenen oder weiteren Interessenten andererseits von elementarer Bedeutung. Es besteht zudem eine hohe Verwaltungsethik bei den Beamten.²⁵ All dies ist dem privaten Dritten und dessen Mitarbeitern aber nicht schon mangels Verantwortlichkeit innewohnend. Zudem ist die Kontrolle schwierig wenn nicht unmöglich. So sind bei einem Zeugen, der Mitarbeiter oder Inhaber einer Messungen durchführenden Firma ist im Bereich der Bewertung der eigenen Arbeit sicherlich von pecuniären Interessen geprägt.

22 Rechtspflicht zur Erörterung BGHSt 16, 204 ff.; 28, 210; BGH NSz 1996, 350; StV 1997, 454; OLG Hamm 2 Ss 594/03.

23 BGH vom 17. 2.2016 – 4 StR 412/15: Bei der Würdigung einer zusammenfassenden Wertung eines Zeugen kommt es auch auf die dieser Wertung zugrundeliegenden, von dem Zeugen mehr oder weniger substantiierten Tatsachen an, hier also darauf, welche äußeren Merkmale für das Wiedererkennen maßgebend waren.

24 So beispielsweise auch bei Bild- und Videoaufzeichnungen im Bereich der polizeilichen Kontrolle, die sich schlechterdings nicht von der Kontrolle durch Private unterscheiden dürfen. Dazu eingehend *Harnisch/Pohlmann*, Bild- und Videoaufzeichnungen im Bereich der polizeilichen Verkehrskontrolle, NZV 2010, 380ff.

25 *Faust*, Verwaltungsethik in der Praxis, *zfivw* 2008, 244–262 mit diversen Beispielen aus der Praxis.



Der Verteidiger oder Vertreter hat weiter zu prüfen, ob er unter Umständen die Einholung von Beweisen mittels Beweis Antrag in das Verfahren einbringt. Dies kann auch nicht endlos nachgeholt werden; eine verspätete Antragstellung kann zur Präklusion führen und damit sogar einen Regress gegen den Rechtsanwalt begründen, sollten keine ersichtlichen Gründe für das verspätete Vorbringen vorliegen.

IV. Datenschutz

Fragen des Datenschutzes, insbesondere der Erhebung von Daten im Rahmen einer Verkehrsüberwachung, sind ebenfalls für die Bürger, die einem Orwell'schen Überwachungsstaat ablehnen, von erheblicher Bedeutung.

1. Allgemeines

Grundlage hierfür ist die bahnbrechende Entscheidung des BVerfG im Volkszählungsurteil BVerfGE 65, 1, das aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ableitet. Ebenso bejaht BVerfGE 120, 378 die (anlasslose) Videoaufzeichnung als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Dieses Recht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen

persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.

2. Die neue Datenschutz Grundverordnung

Deutlich weitreichender ist zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung die Datenschutzrichtlinie DS-RICHTLINIE (EU) 2016/680 vom 27. April 2016 (Datenschutz Grundverordnung oder DSGVO²⁶), die bei einem Verstoß Schadenersatz wegen materieller und immaterieller Schäden für die Betroffenen statuiert nach Art. 56 DSGVO. Die Umsetzungsfrist läuft zum 25. Mai 2018.

Die Zielrichtung ist, natürliche Personen über die Risiken, Vorschriften, Garantien und Rechte im Zusammenhang mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren und zu klären, wie sie ihre diesbezüglichen Rechte geltend machen können. Dabei soll die Eindeutigkeit des Zwecks und zum Zeitpunkt bei Erhebung feststehen. Die personenbezogenen Daten sollen für die Zwecke, zu denen sie verarbeitet werden, angemessen und erheblich sein. Es solle insbesondere sichergestellt werden, dass nicht übermäßige personenbezogene Daten erhoben werden und sie nicht länger aufbewahrt werden, als dies für den Zweck, zu dem sie verarbeitet werden, erforderlich ist.²⁷ Personenbezogene Daten sollen nur verarbeitet werden dürfen, wenn der Zweck der Verarbeitung nicht in zumutbarer Weise durch andere Mittel erreicht werden kann. Um sicherzustellen, dass die Daten nicht länger als nötig gespeichert werden, soll der Verantwortliche Fristen für ihre Löschung oder regelmäßige Überprüfung vorsehen.

Personenbezogene – auch pseudonyme – Daten werden bei der Verkehrsüberwachung verarbeitet – auch wenn der Personenbezug nicht ausschließbar ist (Negativbeweis)! Nach Art 4 DSGVO handelt es sich bei »personenbezogenen Daten« um alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden »betroffene Person«) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann. Festzuhalten bleibt daher, dass das materielle Datenschutzrecht daher eingreift.

Die in Art. 19 und 20 DSGVO geregelten Pflichten des Verantwortlichen bestehen darin, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen umzusetzen, um sicherzustellen und den Nachweis dafür erbringen zu können, dass die Verarbeitung in

26 Gute und übersichtliche Informationen bei www.datenschutzbeauftragter-info.de und *Härtig*, DSGVO, 1. Auflage 2016.

27 Ähnliche Grundsätze hat der EuGH in der unlängst veröffentlichten Entscheidung vom 21.12.2016 C-203/15 im Zusammenhang mit der Speicherung von Telekommunikationsdaten aufgestellt.

Übereinstimmung mit dieser Richtlinie erfolgt. Diese Maßnahmen werden erforderlichenfalls überprüft und aktualisiert und müssen die Maßnahmen gemäß Absatz 1 die Anwendung geeigneter Datenschutzvorkehrungen durch den Verantwortlichen umfassen. Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, also für die Verarbeitung als auch zum Zeitpunkt der eigentlichen Verarbeitung angemessene technische und organisatorische Maßnahmen – wie z. B. Pseudonymisierung – zu treffen, die dafür ausgelegt sind, Datenschutzgrundsätze wie etwa Datenminimierung wirksam umzusetzen und die notwendigen Garantien in die Verarbeitung aufzunehmen.

Dieser Pflichten kann sich der Staat auch nicht durch »Delegation« an Private entledigen, weil er nach Art. 22 Abs. 1 DSGVO als Auftragsverarbeiter die Verantwortung trifft, dass in dem Fall, dass eine Verarbeitung im Auftrag eines Verantwortlichen erfolgt, dieser *»nur mit Auftragsverarbeitern arbeitet, die hinreichende Garantien dafür bieten, dass geeignete technische und organisatorische Maßnahmen so durchgeführt werden, dass die Verarbeitung im Einklang mit den Anforderungen dieser Richtlinie erfolgt und den Schutz der Rechte der betroffenen Person gewährleistet«*. Diese Verpflichtung stellt sich dann in Abs. 3 folgendermaßen dar, dass der durch Vertrag oder ein anderes Rechtsinstrument bevollmächtigte nunmehrige Auftragsverarbeiter

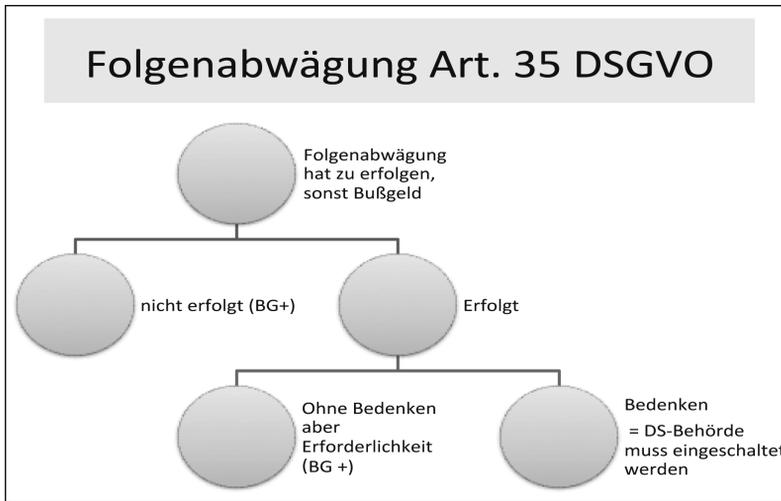
- a) nur auf Weisung des Verantwortlichen handelt,
- b) gewährleistet, dass sich die zur Verarbeitung der personenbezogenen Daten befugten Personen zur Vertraulichkeit verpflichtet haben oder einer angemessenen gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen,
- c) den Verantwortlichen mit geeigneten Mitteln dabei unterstützt, die Einhaltung der Bestimmungen über die Rechte der betroffenen Person zu gewährleisten,
- d) alle personenbezogenen Daten nach Abschluss der Erbringung der Verarbeitungsleistungen – nach Wahl des Verantwortlichen – zurückgibt bzw. löscht und bestehende Kopien vernichtet, sofern nicht nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Speicherung der personenbezogenen Daten besteht,
- e) dem Verantwortlichen alle erforderlichen Informationen zum Nachweis der Einhaltung der in diesem Artikel niedergelegten Pflichten zur Verfügung stellt,
- f) die in den Absätzen 2 und 3 aufgeführten Bedingungen für die Inanspruchnahme der Dienste eines weiteren Auftragsverarbeiters einhält.

Ebenfalls in den Erwägungen Nrn. 50 und 56 zur DSGVO ist hierzu Klarheit geschaffen, weil diese die Verantwortung und Haftung des Verantwortlichen für jedwede Verarbeitung personenbezogener Daten, die durch ihn oder in seinem Namen erfolgt, im Einzelnen zu regeln vorgibt. Dabei soll beispielsweise ein Nachweis über ein Verzeichnis aller Kategorien von Tätigkeiten²⁸ und die Verpflichtung, mit der

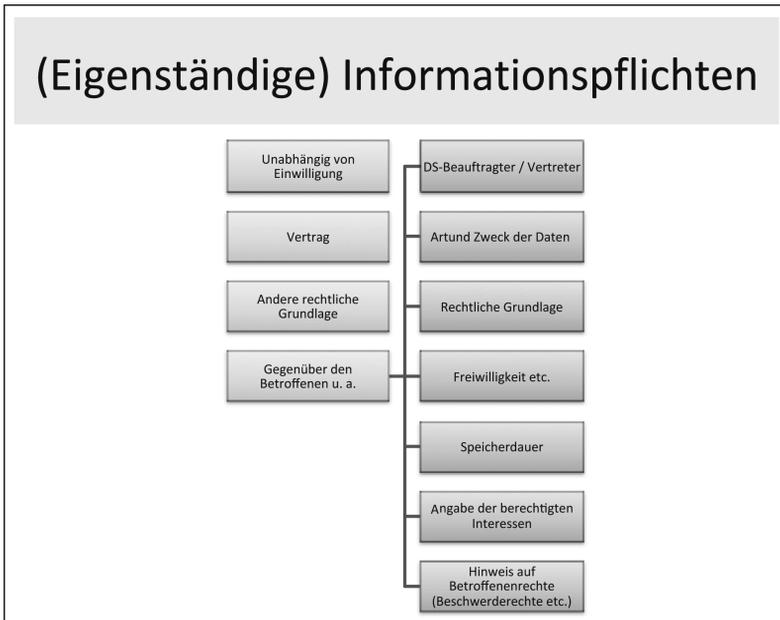
28 Gilt auch in nicht automatisierten Verarbeitungssystemen: es sollen zum Nachweis, zur Ermöglichung der Eigenüberwachung und zur Sicherstellung der Integrität und Sicherheit der Daten, wie etwa Protokolle oder andere Formen von Verzeichnissen geführt werden.

Aufsichtsbehörde zusammenzuarbeiten und dieser auf Anfrage dieses Verzeichnis vorzulegen enthalten sein.

Dass es sich hier nicht nur um leere Worte handelt, sondern der Verordnungsgeber auch Konsequenzen bei Verstößen erwartet, lässt sich an Art. 35 DSGVO ablesen, der bei fehlerhaften Folgenabwägungen Bußgelder in beträchtlicher Höhe avisiert.



Ebenfalls hinsichtlich der Informationspflichten sieht die DSGVO vor, dass unabhängig von Einwilligung der Vertrag oder die andere rechtliche Grundlage gegenüber den Betroffenen u. a. anzugeben sind:



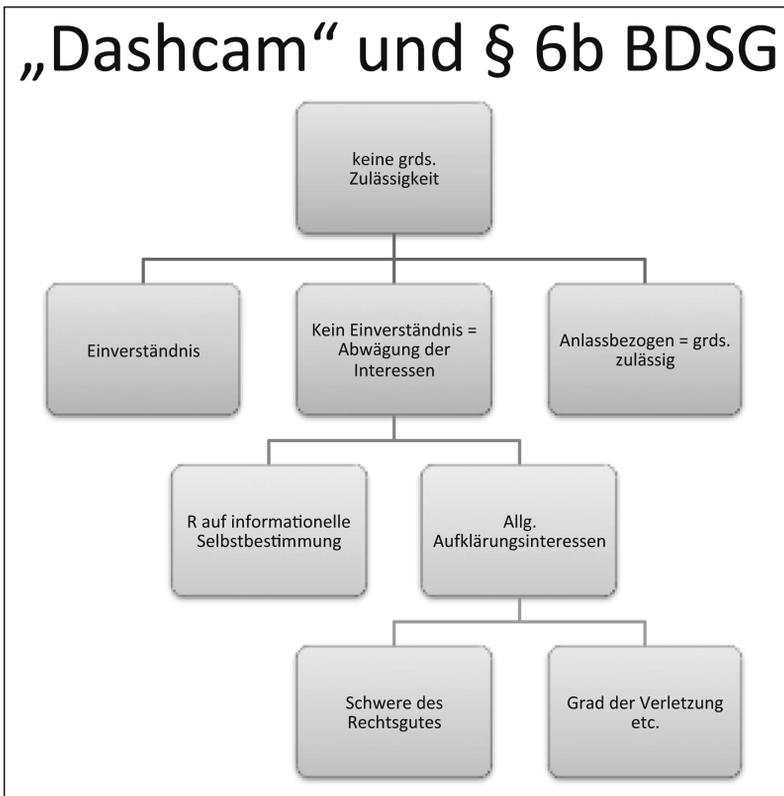
Denn diese spiegelt das in Art. 15 Abs. 1 und Erwägung 62ff. DSGVO geregelte Auskunftsrecht der betroffenen Person, nämlich das Bestehen eines Rechts auf Berichtigung oder Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder auf Einschränkung der Verarbeitung durch den Verantwortlichen oder eines Widerspruchsrechts gegen diese Verarbeitung; sowie das Bestehen eines Beschwerderechts bei einer Aufsichtsbehörde.

Auch im Bereich der Vorratsdatenspeicherung ist aus der konsequenten Rechtsprechung des EUGH ersichtlich, dass die EU-Staaten müssten ihre Überwachung auf Personenkreise begrenzen müssen, »deren Daten geeignet sind, einen zumindest mittelbaren Zusammenhang mit **schweren** Straftaten sichtbar zu machen«. Nur der Kampf gegen schwere Kriminalität oder die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit könnten Gründe sein, die eine Vorratsdatenspeicherung erlaubten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn aus Verbindungsdaten von Mobiltelefonen sich sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen ziehen ließen. Folgerichtig können Behörden in der Regel nur dann Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten erhalten, soweit dies zuvor von einem Gericht oder einer anderen unabhängigen Stelle erlaubt wurde. Außerdem müssen die Daten innerhalb der EU gespeichert werden. Beispiel Dashcam

Datenschutz ist ebenfalls bei der Frage zu berücksichtigen, ob die hier anstehenden Probleme durch Dritte gelöst werden können: So ist beispielsweise § 6 BDSG die zentrale Vorschrift bei der Verwendung von Dashcams, dessen rechtliche Qualifizierung und Aufarbeitung der Verkehrsgerichtstag 2016 beitragen konnte²⁹: Hier zeichnet sich ab, wie differenziert die Verwertung im gerichtlichen Kontext erfolgen soll.

29 Die Empfehlungen lauten:

1. Die Video-Aufzeichnung von Verkehrsvorgängen mithilfe von Dashcams kann einen Beitrag zur Aufklärung von Unfallhergängen und Straftaten leisten, aber auch zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten führen. Der Arbeitskreis beklagt, dass weder in Deutschland noch in den Nachbarländern eine klare Rechtslage zur Verwendung derartiger Kameras und zur Verwertung damit erzeugter Aufnahmen vor Gericht besteht.
2. Der Arbeitskreis empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, die auf der Basis des europäischen Datenschutzrechts möglichst ein einheitliches Schutzniveau innerhalb der EU gewährleistet.
3. Anstelle eines generellen Verbotes oder einer generellen Zulassung derartiger Aufzeichnungen ist ein sachgerechter Ausgleich zwischen Beweisinteresse und Persönlichkeitsrecht durch den Gesetzgeber geboten.
4. Dieser Ausgleich könnte darin bestehen, dass die Aufzeichnung mittels derartiger Geräte dann zulässig ist, wenn die Aufzeichnung anlassbezogen, insbesondere bei einem (drohenden) Unfall, erfolgt oder bei ausbleibendem Anlass kurzfristig überschrieben wird.
5. Die Verwertung von rechtswidrigen Dashcam-Aufnahmen im Gerichtsverfahren richtet sich nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zu den Beweisverwertungsverboten.
6. Die Verfolgung von Verkehrsverstößen ohne schwerwiegende Gefährdung oder Folgen soll weiterhin nicht auf die Aufzeichnungen von Dashcams gestützt werden können.
7. Der Missbrauch von Aufzeichnungen mit personenbezogenen Daten, z. B. eine Veröffentlichung im Internet, sollte mit Sanktionen bedroht werden.



Massgeblich wird nicht nur auf das Einverständnis, sondern zugleich die Schwere des in Rede stehenden Rechtsgutes abgestellt, wobei sich die grundsätzliche Unzulässigkeit schon aus den Datenschutzbestimmungen ergibt.³⁰ Dies dürfte grundsätzlich für alle Überwachungen durch (private) Dritte gelten, wenn sie nicht von Behörden übertragen wurden.

30 Zuerst AG München NJW-RR 2014, 413, mit zust. Bespr. Diehl, ZfS 2014, 150 zur Beweisverwertung Dashcam; BGH NJW 1995, 1955 zur Erfassung eines öffentlichen Wegs durch eine privat betriebene stationäre Videokamera; EuGH Urt. v. 11.12.2014 – C-212/13 = NJW 2015, 463 m. Anm. Klann, DAR 2015, 7 zur Zulässigkeit einer stationären Videoüberwachung an einem Privathaus, die wegen vorangegangener Einbrüche und Rechtsverletzungen erfolgt war und neben dem Privatgrundstück auch die davor verlaufende Straße und den Eingangsbereich eines Nachbarhauses betroffen hat. AG Nienburg, Urt. v. 20.1.2015, 4 Ds 155/14, 4 Ds 520 Js 39473/14 zur Verwertung im Strafverfahren bei anlassbezogener Aufnahme.

OLG Frankfurt am Main vom 03.03.2016 – 2 Ss-OWi 1059/15

Das OLG Frankfurt hat in einer ersten klaren Entscheidung zur Delegation auf Dritte folgende Leitsätze gefunden, die die Einschaltung Privater sicherlich kritisch bewertet und einer Abkehr der Delegation auf Private von hoheitlichen Aufgabe vorgeifen dürfte:

1. Verkehrsüberwachung ist Aufgabe der staatlichen Ordnungsbehörden § 47 OWiG, § 26 StVG).
2. Bei der Hinzuziehung von sog. privaten Dienstleistern muss die Ordnungsbehörde Herrin des Verfahrens bleiben.
3. Kern der Verkehrsmessung ist neben der Entscheidung wann, wo und wie gemessen wird, die Auswertung und Bewertung der vom Messgerät erzeugten Falldateien.
4. Beweismittel der Geschwindigkeitsmessung ist nämlich die Falldatei in ihrer lesbaren Auswertung in der Gerichtsakte (i.d.R. in Form eines Lichtbildes mit den Messdaten). Die Ordnungsbehörde muss deswegen im Besitz der Falldateien sein und sie muss über die Bewertung der Falldatei hinaus die Authentizität der Umwandlung der Falldateien in ihrer lesbaren Form sicherstellen und garantieren.
5. Überlässt die Ordnungsbehörde gesetz- und erlasswidrig ihre Kernaufgabe sog. privaten Dienstleistern, **führt dies nicht automatisch zu einem Verwertungsverbot, da die Auswertung der Falldatei durch die Ordnungsbehörde nachgeholt werden kann.**

Richtig ist zwar, dass ein Verwertungsverbot nicht allgemein statuiert wird; dennoch ist aber ersichtlich, dass die Gerichte gerade auf die Beweissicherung und -verwertung sich nur auf den Staat mit seinen hoheitlichen Befugnissen und Pflichten verlassen wollen.

3. OLG Frankfurt am Main vom 28.4.2016 – 2 Ss OWi 190/16

In kurzer Folge hat das OLG dann die Entscheidung bekräftigt³¹ und festgestellt:

1. Die Verkehrsüberwachung gehört zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben. Sie ist der Polizei und den Ordnungsbehörden übertragen.
2. Die Hinzuziehung privater Dienstleister bei der Verkehrsüberwachung ist nur für die Tätigkeiten zulässig, die die Herrschaft über die Messung nicht betreffen.
3. Die Umwandlung der digitalen Messdaten (sog. Falldateien) in die lesbare Bildform (Messbild mit Messdaten) und die Bewertung dieser Bilddatei (= Auswertung), muss zwingend durch die Behörden erfolgen.
4. Die Bußgeldbehörde als Ausstellerin des Bußgeldbescheides übernimmt die Garantie der Authentizität und Integrität zwischen digitaler Falldatei und lesbare Bildform (Messbild mit Messdaten). Sie ist Grundvoraussetzung für die Prozess erleichterungen gem. § 256 Abs. 1 StPO im standardisierten Messverfahren.

31 Ebenso OLG Stuttgart vom 25.8.2016 – 4 Ss 577/16.

5. Sollte dies erkennbar nicht gewährleistet sein, kann das Gericht das Verfahren nach § 69 Abs. 5 OWiG zur Aufklärung an die Bußgeldbehörde zurückverweisen. Das Gericht stellt damit richtig die Authentizität der Beweismittel in den Mittelpunkt der Wahrheitsfindung und beschränkt die Tätigkeiten Privater beträchtlich nach geltendem Recht.

OLG Frankfurt am Main vom 11.08.2016 – 2 Ss OWi 562/16

In dem letzten Entscheid zu diesem Komplex hat das OLG Frankfurt a. M. dann bestätigt, dass die Verwaltungsbehörde ist »Herrin der Falldatei« ist, deren Authentizität mit dem Messbild durch sie sicherzustellen ist, weil das Beweismittel für einen Geschwindigkeitsverstoß das Messbild in der Gerichtsakte ist. Die Auswertung (Umwandlung der Falldatei in das Messbild und Bewertung) ist danach von der nach § 47 Abs. 1 OWiG i. v. m. § 26 Abs. 1 StVG zuständigen Behörde vorzunehmen. Der Betroffene hat ein Recht auf Einsicht in »seine Falldatei« bei der Verwaltungsbehörde; gleichsam ist das Gericht grundsätzlich nicht verpflichtet, die »Falldatei« im Gerichtsverfahren beizuziehen.

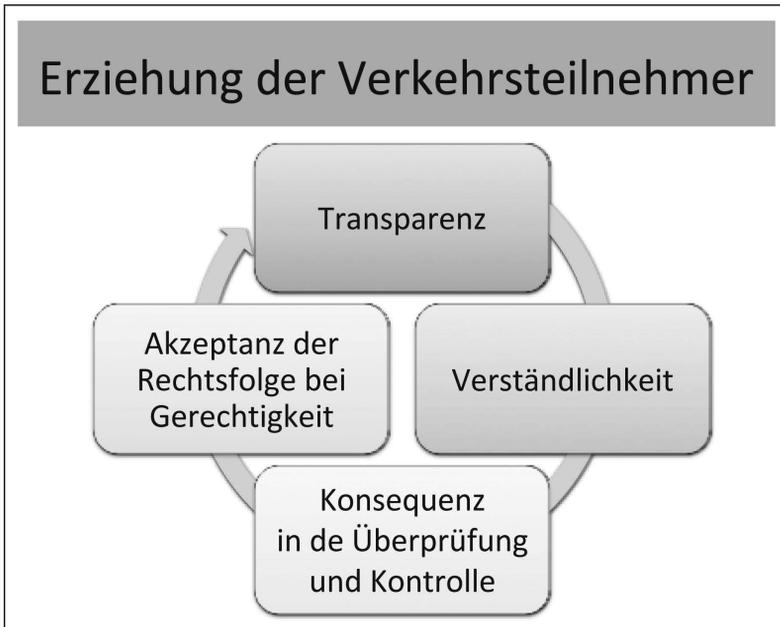
4. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Überwachung durch private Dritte datenschutzrechtlich problematisch ist, weil eine Verantwortungsver-schiebung nur bedingt möglich ist, eine erschwerte Kontrolle für Betroffene hierdurch erfolgt und die Unabhängigkeit Privater grundsätzlich fraglich sein dürfte. Das »Totschlagsargument« der geringeren Kosten für die öffentliche Hand entfällt damit mangels Kostenersparnis wegen weiter bestehender Überwachungspflichten der Privaten vollständig.

V. Aufgaben der Polizei im Bereich der Verkehrserziehung

Ein weiteres Feld der polizeilichen Tätigkeit, das herausgegriffen werden soll, besteht in der Verkehrserziehung, die sich dadurch auszeichnet, dass Schulung, Aufklärung, Übung, Kontrolle, Akzeptanz schließlich zu Können führt. Wie am Beispiel der schulischen oder universitären Einwirkung auf die Lernenden ist dabei von hoher Wichtigkeit, dass neben der Transparenz der Regelungen, die Verständlichkeit des geforderten Leistungsverhaltens notwendig ist, um die Befolgung zu erzielen. Jedenfalls darf aber gleichsam festgestellt werden, dass ohne Kontrolle keine Befolgung der Regelungen zu erwarten steht, dies sogar dann ausgeprägter auftreten wird, wenn die Regelungen als Gängelei oder aber nicht erforderlich oder gar unsinnig verstanden werden. Die Akzeptanz normgerechten Verhaltens steht aber im Wechselspiel mit der Einhaltung durch alle bzw. auch die Sanktion derjenigen, die sich nicht an das Regelwerk halten.

Beispielhaft seien da die Äußerungen zu nennen wie »das machen doch alle an der Stelle so«, »die Beschränkung dient nur der kommunalen Wegelagerei« etc.



Nun kann der Verkehrsunterricht nach § 48 StVO angeordnet werden ab 14 Jahre oder älter. Dies wird (selten zwar) über eine sofortige Vollziehung der Vorladung zum Verkehrsunterricht gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO umgesetzt, wenn Betroffene zu erkennen geben, dass sie die Absicht haben, auch weiterhin Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr zu begehen oder der Vorladung zum Verkehrsunterricht nicht folgen werden.

Ob dies vielleicht ein probates Mittel sein könnte, um den Verkehrsteilnehmer an die Hand zu nehmen, um ihm – dem Jugendstrafrecht vergleichbar – mit einer schnellen Konsequenz seines Handelns zu konfrontieren, hierdurch den gewünschten Effekt der Kontrolle und der persönlichen Auseinandersetzung zu erzielen und schließlich wieder normgerechtes Verhalten zu generieren, ist noch nicht nachhaltig belegt. Allerdings hat das Verwaltungsgericht Schwerin³² hierzu anlässlich einer Klage gegen die Vorladung zum Verkehrsunterricht richtigerweise abgewiesen, da zuvor beharrliche Verstöße, der Erhalt oder die Verbesserung der Verkehrsdisziplin erreicht werde und schließlich die Bejahung eines Erziehungsbedürfnisses die Massnahme als verhältnismäßig erscheinen lasse. In jedem Falle ist aber festzuhalten, dass die Massnahme umso wirksamer ist, je persönlicher und unmittelbarer sie ihm begegnet. Denn die direkte Ansprache ist sicherlich nachhaltiger als ein schriftliches Verwarnungsgeld.

32 – 1 A 1957/06 vom 4.7.2008, – 7 A 388/12 vom 26.6.2013.

VI. Thesen

Es werden auf den Punkt gebracht daher folgende Thesen vertreten:

1. Die Verkehrsüberwachung ist öffentliche Aufgabe und darf nicht privatisiert werden.
2. Die Polizei ist direkter Ansprechpartner für den Bürger bei Prävention und Repression, daher muss die Polizei für ihn sichtbar bleiben.
3. Das Beispiel Verkehrsunterricht zeigt, dass transparente und unmittelbare Reaktionen wirksam bei der Verkehrserziehung und damit bei der Verkehrssicherheit sind.
4. Diese Voraussetzungen sorgen für Akzeptanz von Regelungen und Sanktionen bei allen Verkehrsteilnehmern.

Autonome Schifffahrt – Zum Stand der Entwicklung / Forschung

Prof. Dr.-Ing. Carlos Jahn

**Leiter Institut für Maritime Logistik, Technische Universität Hamburg, Leiter
Fraunhofer-Center für Maritime Logistik und Dienstleistungen CML**



1. Einführung

In den letzten Jahren hat die Forschung und Entwicklung zur autonomen Schifffahrt an Bedeutung gewonnen. Mehr und mehr Wissenschaftler an Universitäten und Forschungseinrichtungen wie auch Entwickler in maritimen Unternehmen haben das Thema aufgegriffen. So wurden verschiedene Studien und Entwicklungsprojekte angestoßen, die dem Ziel dienen, die Vision der unbemannten Schifffahrt in die Realität zu bringen. Bei dem autonomen Schiff handelt es sich um ein umfassend mit Automatisierungs-, Informations- und Kommunikationstechnik ausgerüstetes Schiff, welches in der Lage ist, ohne direkten menschlichen Eingriff an Bord sicher und zuverlässig zu navigieren. Aktuell gibt es noch keine autonomen Schiffe. Für

deren Kernfunktionen sind allerdings schon erfolversprechende Teilsysteme und Prototypen entwickelt worden.

Im vorliegenden Beitrag wird im zweiten Abschnitt das Systemkonzept autonomes Schiff umrissen und im dritten Abschnitt mit Entwicklungsschritten und Betriebszuständen konkretisiert. Der vierte Abschnitt geht auf die autonome Navigation auf der Brücke ein. Der fünfte Abschnitt behandelt den autonomen Maschinenraum. Die für die Überwachung und Steuerung autonomer Schiffe eingesetzte Landkontrollstation wird in Abschnitt sechs beschrieben. In Abschnitt sieben erfolgt ein Ausblick.

Rechtliche Aspekte der autonomen Schifffahrt werden hier nicht behandelt.

2. Systemkonzept

Das autonome Schiff ist als System zu verstehen (siehe Abbildung 1), das neben dem Schiffskörper aus drei wesentlichen spezifischen Komponenten besteht: die autonome Brücke, den autonomen Maschinenraum, die Landkontrollstation. Bei der autonomen Brücke handelt es sich um die Zusammenstellung verschiedener Technologien, die das Schiff befähigen, selbständig ein nautisches Lagebild zu erfassen und basierend darauf regelkonform zu navigieren, d.h. eigenständig Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Beim autonomen Maschinenraum geht es darum, die Haupt- und Hilfsaggregate für Antrieb, Energieerzeugung und sonstige technische Aufgaben so mit Automatisierungstechnik auszustatten, dass sie ohne Besatzung vor Ort für eine Reise sicher zu betreiben sind bzw. über genügend Redundanzen verfügen. Die Landkontrollstation hat die Aufgabe, die autonomen Schiffe zu überwachen und bei Bedarf durch Fernzugriff Probleme zu lösen.

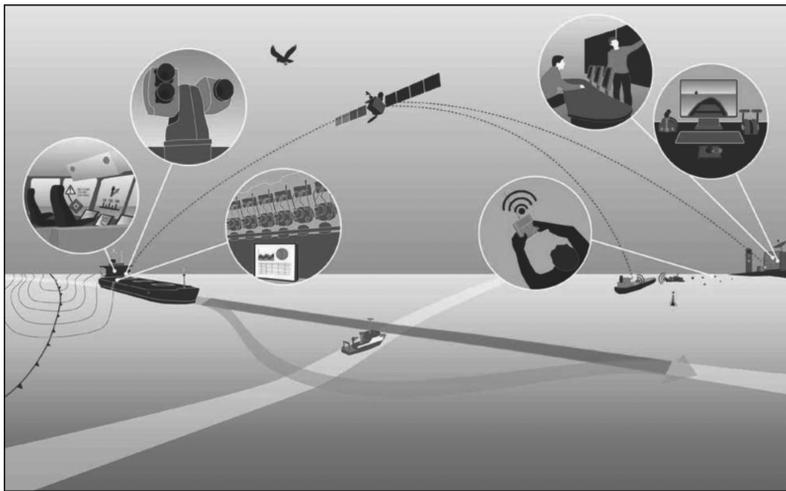


Abb. 1 System Autonomes Schiff (Quelle: Fraunhofer CML)

Durch die autonome Schifffahrt werden Vorteile hinsichtlich Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Ökologie angestrebt. Eine Großzahl von Schiffsunfällen ist auf menschliches Versagen zurückzuführen. Durch eine umfassende Automatisierung an Bord und einer lückenlosen Überwachung von Land besteht hier die Möglichkeit, die Sicherheit zu erhöhen. Dies liegt auch darin begründet, dass ein Großteil der Humanschäden auf dem eigenen Schiff stattfindet, sodass ein unbemanntes Schiff die agierenden Personen aus dem Risikobereich in Landbereiche verlagert.

Die wirtschaftlichen Vorteile sind v.a. für neu gebaute autonome Schiffe erreichbar. Entgegen der ersten Vermutung liegt das größere Potenzial unbemannter Schiffe nicht im Bereich der Kosteneinsparung durch die nicht mehr erforderliche Schiffsbesatzung, sondern vor allem im Bereich der Einsparungen an Treibstoff. So können bei vollständig unbemannten Schiffen auf Hotelsystem und Aufbauten verzichtet und daher Baukosten und Gewicht reduziert werden. Durch die geringeren Aufbauten kann der Luftwiderstand reduziert und – wie die Gewichtsreduzierung – zur Senkung des Treibstoffverbrauchs beitragen. Darüber hinaus trägt auch die nicht erforderliche Schiffsbesatzung zur Kostensenkung bei.

Den Kosteneinsparungen wirken Mehrkosten für die Automatisierung an Bord und die Landkontrollstation samt technischer Ausstattung und Fachpersonal entgegen. In der Summe können die wirtschaftlichen Vorteile in der Zukunft überwiegen. Im Rahmen des Projektes MUNIN¹ wurden Einsparpotentiale von 7% bezogen auf die gesamten Lebenszykluskosten eines Massengutfrachters ermittelt. Rolls Royce spricht im AAWA Projekt² von Potenzialen von bis zu 20%, wobei sich dies allein auf die Treibstoffeinsparungen bezieht. Das mögliche Potenzial variiert jedoch sehr stark in Abhängigkeit des betrachteten Schiffs- und Betriebstyps.

Gerade im Zuge der weiteren technologischen Entwicklung ist von relativ sinkenden Kosten für Automatisierung, Sensorik und Kommunikation auszugehen. Durch intelligentere Routenführung und die potenziellen Treibstoffeinsparungen sind auch ökologische Vorteile zu erwarten.

1 EU-Projekt MUNIN (2012–2015, Maritime Unmanned Navigation in Intelligent Networks) siehe www.unmanned-ship.org

2 Projekt AAWA (Advanced Autonomous Waterborne Applications Initiative) siehe u.a. <http://www.rolls-royce.com/media/press-releases/yr-2016/pr-12-04-2016-aawa-project-introduces-projects-first-commercial-operators.aspx>

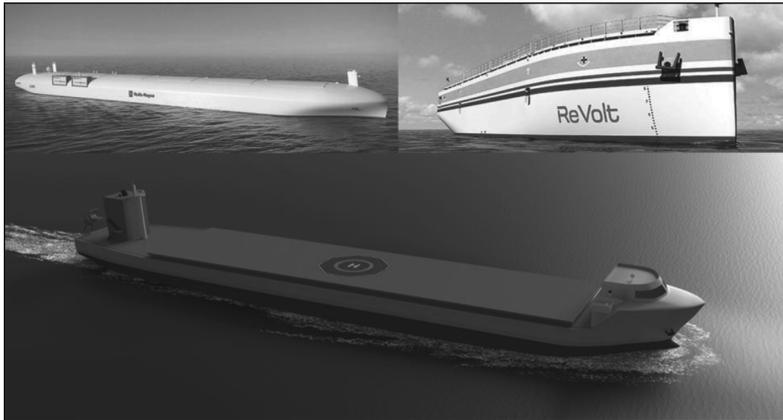


Abb. 2 Verschiedene Konzeptstudien für autonome Schiffe³

In der Forschung und Entwicklung werden unterschiedliche Systemkonzepte verfolgt. Im EU teilfinanzierten MUNIN-Projekt beispielsweise wurde ein Konzept erforscht, bei dem die Hochseereise unbemannt erfolgt. Revierfahrten und Hafenanläufe werden demnach von einer kleinen Besatzung, die mit dem Lotsen an- bzw. von Bord geht, durchgeführt. Von der Fa. DNVGL wird ein Konzept bearbeitet, bei dem vor allem in Küstennähe und in Häfen autonom navigiert wird. Die Fa. Rolls Royce arbeitet an einem Konzept, bei dem sowohl Hochsee- und Küstenfahrt sowie Hafenanläufe unbemannt erfolgen sollen.

3. Entwicklungsschritte und Betriebszustände

In Fachpublikationen und Medien werden als Begriffe neben dem autonomen Schiff und dem unbemannten Schiff weitere Bezeichnungen verwendet, wie das ferngesteuerte Schiff oder das Roboterschiff. Hilfreich für die begriffliche Einordnung ist die in Abbildung 3 dargestellte Systematik, die nach Grad der Autonomie und Grad der Unsicherheit differenziert. Folgende fünf Konzepte sind diesbezüglich zu unterscheiden:

»Remote Control« ist die erste und einfachste Stufe. Das Schiff wird in diesem Fall ferngesteuert. Die Lagebeurteilung erfolgt komplett von einer mit Fachleuten besetzten Landkontrollstation aus. Die »Fail to safe« – Variante beschreibt eine einfache Form des automatisierten, von Land überwachten Schiffsbetriebs. Hier kann das Schiff einfachste Regeln und Rahmenbedingungen einhalten, z.B. einem festen Kurs für einen Zeitraum folgen. Bei Unklarheiten und Änderungen der definierten Rahmenbedingungen erfolgt ein Notstopp. Unter »Automatic« ist ein automatisierter Schiffsbetrieb zu verstehen, der das Schiff befähigt, selbständig Kursanpassungen

3 Quellen: oben links: Rolls Royce, oben rechts: DNVGL, unten: Fraunhofer CML.

durchzuführen, um einer definierten Route zu folgen. Auf zuvor beschriebene Situationen kann das automatische Schiff mit definierten Aktionen reagieren.

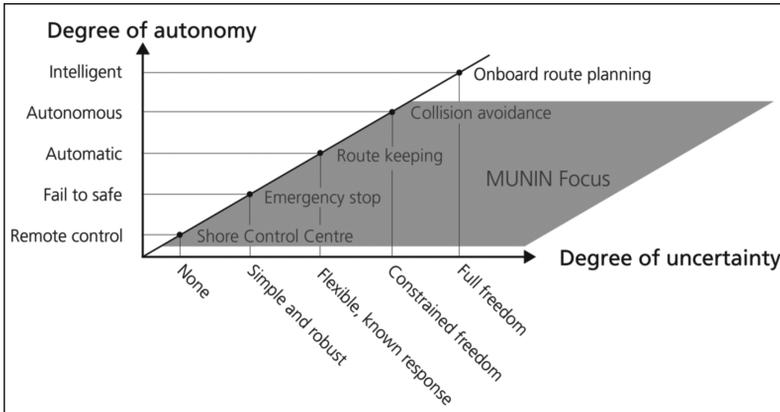


Abb. 3 Entwicklungsschritte zur Autonomie

Deutlich weiter ist der Autonomiegrad beim autonomen Schiff, hier in der Abbildung als »Autonomous« bezeichnet. Das autonome Schiff folgt einer gesetzten Route und kann diese bei Bedarf zeitweise selbständig verlassen, um navigatorisch erforderliche Ausweichmanöver durchzuführen. Die Route wird vorab in der Landkontrollstation ermittelt und zum Schiff übertragen. Im MUNIN-Projekt ist dieser Autonomiegrad betrachtet worden. Unter »Intelligent« kann hier eine Variante verstanden werden, in der das Schiff zusätzlich auch selbständig eine Route zwischen Start- und Endpunkt unter Einbeziehung der der logistischen Rahmenbedingungen, nautischer Gegebenheiten und der Wettersituation ermittelt.

Eine Abgrenzung und Einordnung von Betriebszuständen autonomer Schiffe zeigt Abbildung 4. Unter dem Betriebszustand »Autonomous Execution« ist zu verstehen, dass das Schiff einer vorgegebenen Route folgt. Das entspricht dem heute üblichen Einsatz eines normalen Autopiloten. Darüber hinaus wird die Umgebung kontinuierlich erfasst und bewertet, allerdings nicht in die Autopilotsteuerung eingegriffen. Die Landkontrollstation überwacht das Schiff. Eingriffe von Land sind bei diesem Betriebszustand nicht erforderlich.

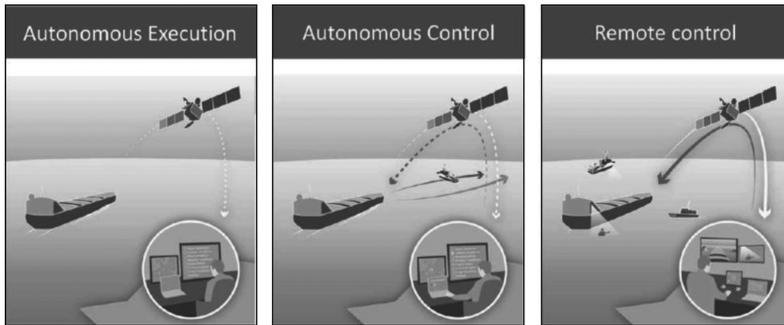


Abb. 4 Betriebszustände des autonomen Schiffs im MUNIN-Konzept (Quelle: Fraunhofer CML)

Der Betriebszustand »Autonomous Control« tritt beispielsweise auf, wenn ein anderes Schiff sich nähert und einen Eingriff in die klassische Autopilotsteuerung erforderlich macht. Diese kann dazu führen, dass ein Ausweichmanöver für angebracht und regelkonform erachtet wird. Das autonome Schiff ermittelt eigenständig einen geeigneten, seemännisch einwandfreien Ausweichkurs. Hier sind zwei Alternativen denkbar. Zum einen kann das autonome Schiff die Situation und den ermittelten Ausweichkurs der Landkontrollstation anzeigen. Dort wird der Ausweichkurs bestätigt (oder verändert). Das autonome Schiff führt nach dieser Bestätigung das Ausweichmanöver aus und kehrt danach auf die vorgegebene Route zurück.

Die zweite Alternative ist, dass das Schiff das Ausweichmanöver eigenständig, also ohne die ausdrückliche Bestätigung durch die Landkontrollstation, durchführt. Die Festlegung dieser Reihenfolge kann beim System Design für die einzelnen Entscheidungen orientiert an der Sheridan Skala erfolgen, wobei das Level bei autonomen Schiffen zwischen 6 und 9 liegen dürfte (siehe Tabelle 1).

1. The computer offers no assistance: Human must take all decisions and actions.
2. The computer offers a complete set of decision/action alternatives, or
3. narrows the selection down to a few, or
4. suggests one alternative,
5. executes that suggestion if the human approves, or
6. allows the human a restricted time to veto before automatic execution, or
7. executes automatically, then necessarily informs the human, and
8. informs the human only if asked, or
9. informs the human only if it, the computer, decides to.
10. The computer decides everything and acts autonomously, ignoring the human.

Tabelle 1 Sheridans Levels of Automation⁴

Der dritte Betriebszustand »Remote Control« beschreibt die Fernsteuerung von Land aus. Diese kann dann erforderlich sein, wenn das Schiff für eine Ausweichsituation, z.B. durch das gleichzeitige Vorhandensein vieler Manövergegner, oder bei einer Notsituation, keine Lösung eigenständig ermitteln kann. Die Kontrolle geht auf die Landkontrollstation über. Das Schiff wird ferngesteuert, bis die Problemsituation behoben ist.

4. Brücke

Bei der autonomen Brücke geht es darum, das Schiff so mit Sensorik und Intelligenz auszustatten, dass es die Fähigkeit zur »Situational Awareness« erlangt. Das Schiff wird in die Lage zu versetzt, selbständig ein nautisches Lagebild zu erfassen, zu analysieren und basierend darauf Entscheidungen zu treffen, um sicher und regelkonform zu navigieren. Dazu müssen Algorithmen bzw. Programme in der autonomen Brücke vorhanden sein, die diese Entscheidungsfindung ermöglichen. Dabei handelt es sich dann um sogenannte autonome Navigationssysteme. Drei wesentliche Funktionen müssen diese gewährleisten: die Kollisionsverhütung, das Wetter-Routing und die Strandungs-vermeidung.

⁴ Sheridan, T. B., Verplank, W. L. 1978. Human and computer control of undersea teleoperators. Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology, Man-Machine Systems Laboratory.

(1) Kollisionsverhütung

Zum sicheren Navigieren gehört es, andere Schiffe, die mögliche Manövergegner sein könnten, rechtzeitig zu identifizieren, die auf die Situation anzuwendenden Kollisionsverhütungsregeln zu erkennen und entsprechend zu reagieren. Entscheidend für das Reagieren ist u.a., welches der Schiffe der Kurshalter ist und welches ausweichpflichtig. Der sogenannte Kurshalter hält Kurs und Fahrt bei, wohingegen der ausweichpflichtige Manövergegner einen sicheren Ausweichkurs Kurs (oder –Fahrt) setzt. Dabei muss das autonome Schiff selbstverständlich sicherstellen, durch das Ausweichen Untiefen u.ä. zu vermeiden. Für den Fall, dass ein Manövergegner sich nicht regelkonform verhält, ist z.B. das »Manöver des letzten Augenblicks« einzuleiten, zu dem ein autonomes Navigationssystem befähigt sein muss.

Bindend für das Ausweichen sind die internationalen Kollisionsverhütungsregeln (»Internationale Regeln von 1972 zur Verhütung von Zusammenstößen auf See«), die 1972 von der IMO (UN-Unterorganisation für die Seeschifffahrt) verabschiedet wurden und für alle Schiffe gelten.

Abbildung 5 zeigt die Bildschirmansicht eines am Fraunhofer CML entwickelten Prototyps eines autonomen Navigationssystems. Im hellgrünen Bereich unten links ist das autonome Schiff mit Kurs Nord-Ost zu sehen. Aus Osten kommt mit Kurs Nord-Nord-West ein Manövergegner. Dieser wird in der Folge als Kurshalter identifiziert. Ein weiterer Manövergegner findet sich in Kursrichtung auf demselben Kurs. Das autonome Schiff erkennt seine Ausweichpflicht und wird eine Kursänderung gemäß den Kollisionsverhütungsregeln einleiten. Der kleine rote Kreis um das autonome Schiff zeigt den Nahbereich an. Kurs und Fahrt wird so vom autonomen Schiff gewählt, dass möglichst kein anderes Schiff oder Hindernis in diesen Bereich kommen kann. Der große rote Kreis beschreibt das Gebiet, in dem erfasste andere Schiffe hinsichtlich der Ausweichpflichten nach Kollisionsverhütungsregeln bewertet werden. Oben rechts ist ein Polardiagramm zum Wetter-Routing (s.u.) dargestellt.

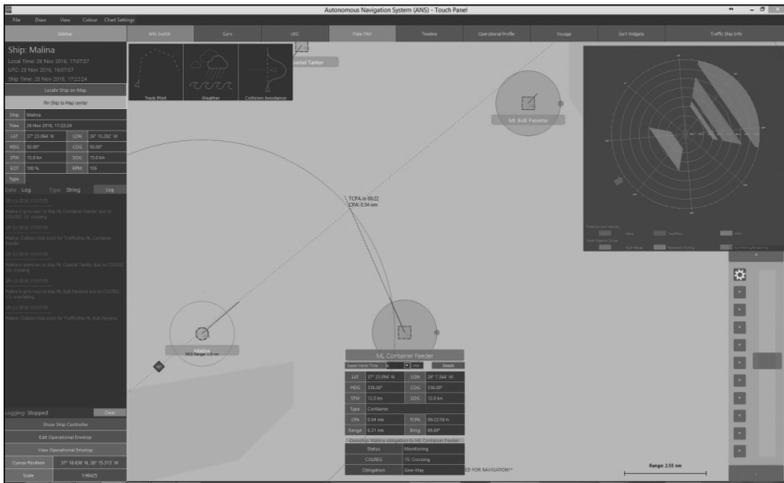


Abb. 5 Bildschirmsicht für ein autonomes Navigationssystem (Quelle: Fraunhofer CML)

(2) Wetter-Routing

Beim Wetter-Routing geht es zunächst darum, schweres Wetter zu vermeiden und entsprechende Schlechtwetterzonen zu umfahren. Dieses wird als strategisches Wetter-Routing bezeichnet und zeitlich vor einem möglichen Eintreffen des Schiffes im Schlechtwettergebiet durchgeführt (siehe Abbildung 6). Damit kann nicht nur die Belastung für Schiff und Ladung durch das Einwirken des schlechten Wetters vermieden, sondern auch Treibstoff gespart werden.



Abb. 6 Symbolbild für strategisches Wetter-Routing (Quelle: Fraunhofer CML)

Je nach Routen- und Zeitplanung sowie Wetterlage ist es nicht immer möglich, Schlechtwettergebiete zu meiden. Daher kommt es dazu, dass ein Schiff sich auch in schwerem Wetter behaupten muss. Um die negativen Auswirkungen auf Schiff und Ladung zu reduzieren und die Stabilität und Sicherheit des Schiffes zu gewährleisten, sind geeignete Kurse und Geschwindigkeit zu ermitteln und zu steuern. Dazu muss ein autonomes Schiff in der Lage sein.

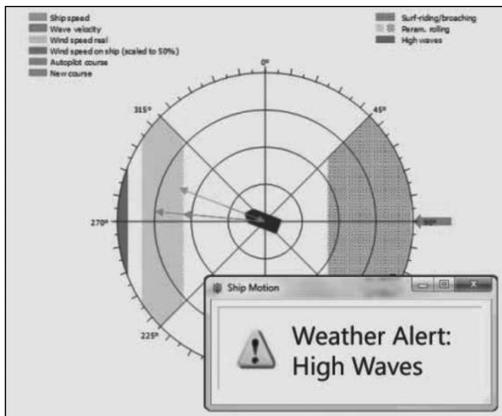


Abb. 7 Schlechtwetter-Routing im Polardiagramm (Quelle: Fraunhofer CML)

Abbildung 7 zeigt die Bildschirmdarstellung einer am Fraunhofer-CML entwickelten Prototyps für das Schlechtwetter-Routing. Hier handelt es sich um ein sogenanntes operatives Wetter-Routing. Die Richtungen in dem Polardiagramm zeigen den Kurs an, die Ringe die Geschwindigkeit des Schiffes, welches in der Mitte symbolisiert ist. Die gelben bzw. orangen Sektoren weisen Bereiche aus, in der der Kurs-Fahrt-Pfeil nicht weisen darf, um die Belastung des Schiffes durch hohe Wellen zu begrenzen. Diese Sektoren lassen sich aus schiffsspezifischen Werten ableiten und sind im MSC1228/Circ1 der IMO geregelt. Im Bild ist der ursprünglich von Autopiloten gesteuerte Kurs und Fahrt durch den grauen Pfeil symbolisiert. Diese ragt in den gelben Sektor und bewirkt den Alarm »High Waves«. Daraufhin wählt der Autopilot selbständig eine Geschwindigkeitsreduzierung, hier mit dem türkisfarbenen (kürzeren) Pfeil dargestellt.



Abb. 8 Prototyp eines von Fraunhofer CML entwickelten autonomen Navigationssystems in Korea

Abbildung 8 zeigt ein für den Kunden DSME entwickelten Prototyp für ein autonomes Navigationssystem. Dieses vereinigt die Funktionen der Kollisionsverhütung sowie des strategischen und operativen Wetter-Routings. Die Technologie ist grundsätzlich vorhanden. Offen ist die Integration dieser Anwendungen in die Bordelektronik.

Für autonome Schiffe werden neben den herkömmlichen Sensoren, wie Radar, AIS, Echolot, weitere technische Systeme erforderlich sein. Dazu gehören Kameras. Jedes seegehende Schiff hat die Pflicht, ordentlich Ausguck zu halten. Diese könnten innovative Kamerasysteme erfüllen. Abbildung 9 links zeigt ein im Rahmen des MUNIN-Projektes weiterentwickeltes und getestetes Kamerasystem der norwegischen Fa. Aptomar, welches optisch und mittels Infrarot kleine Objekte im Wasser detektieren kann. Der rechte Teil der Abbildung zeigt beispielhaft die Integration des Kamerabildes in Bordelektronik und nautisches Lagebild. Bei Bedarf kann das Kamerabild an die Landkontrollstation übertragen werden. So kann die Landkontrollstation unterstützt werden, in Notlagen und Sondersituationen auch ein optisches Lagebild zu erhalten.



Abb. 9 Prototyp für Kamerasystem der Fa. Aptomar, Norwegen

Entwicklungsbedarf bei Sensoren besteht noch bei der Schallsignalerkennung. In der Pflicht zum Ausguckhalten ist das Hören, Erkennen und Deuten von Schallsignalen anderer Schiffe und Seezeichen enthalten. Lösungen dafür sind bisher für autonome Schiffe noch nicht prototypisch entwickelt. Auch die Themen Sichtweitendetektion und Wellenbestimmung für die Bestimmung der Kollisionsverhütungsregeln sind noch nicht abschließend technisch gelöst.

5. Maschinenraum

Der autonome Maschinenraum bezeichnet ein technisches Konzept, bei dem die Haupt- und Hilfsaggregate für Antrieb, Energieerzeugung und sonstiger technischer Aufgaben an Bord so umfassend mit Automatisierungstechnik ausgestattet sind, dass ein sicherer und dauerhafter Betrieb ohne direkten menschlichen Eingriff an Bord möglich ist. Zustandsdaten zu den technischen Anlagen werden kontinuierlich erfasst und an die Landkontrollstation übermittelt. Des Weiteren sind Redundanzen bei der technischen Ausstattung vorzusehen, um bei Ausfall einzelner Komponenten Ersatz verfügbar zu haben. Das ist insbesondere für elementare Anlagen wie Antrieb, Energieerzeugung und Rudermaschine enorm wichtig. Für den Fall von vorhersehbaren Schäden kann dann per Fernüberwachung frühzeitig Wartungs- und Reparaturbedarf prognostiziert und möglichst im nächsten dafür geeigneten Hafen eingepplant werden. Weitere Funktionen des autonomen Maschinenraums sind z.B. die Brandgefahrminimierung und Einrichtungen zur automatischen Brand- und Schadensfallbekämpfung.

Neben der zusätzlichen Automatisierung gehört auch die Auslegung der technischen Komponenten auf Wartungsfreiheit dazu. Hier besteht ein großer Entwicklungsbedarf, da die bisher an Bord eingesetzte Technik für den Betrieb mit menschlicher Unterstützung für Überwachung, Wartung, Instandsetzung und Reinigung konzipiert ist. So sind auf großen Schiffen mehrere Schiffsbetriebsingenieure und Mechaniker dafür eingesetzt. Allerdings gibt es auch heute bereits

teilunbemannte Maschinenräume (z.B. die OUT24- bzw. E0-Klassifizierung⁵), welche einen unbesetzten Maschinenraum für bis zu 24 Stunden ermöglichen.

6. Landkontrollstation

In der Landkontrollstation werden autonome Schiffe überwacht. Dazu stehen die Schiffe möglichst im permanenten Kontakt zur Landkontrollstation. Die Schiffsbewegungs- und –zustandsdaten werden kontinuierlich zur Landkontrollstation übertragen, sodass dort ein Lagebild in Echtzeit zur Verfügung steht. Zudem sind die Systeme der Landkontrollstation mit Intelligenz in der Form ausgestattet, dass vom Normalzustand abweichende technische und nautische Situationen erkannt und über Alarme angezeigt werden.

In der Landkontrollstation arbeiten Nautiker und Schiffsbetriebsingenieure, die die Informationen der Schiffe bewerten und bei Bedarf eingreifen. So können die autonomen Schiffe bei unklaren nautischen Lagen von der Landkontrollstation übernommen und ferngesteuert werden. Bei technischen Problemen können automatische Wartungszyklen angestoßen oder auch einzelne Aggregate abgestellt werden. Der Fokus der Landkontrollstation liegt jedoch stärker in der Überwachung denn im aktiven Fernzugriff auf die Abläufe an Bord.

Abbildung 10 zeigt die Prinzipdarstellung eines Lagebildes für einen Arbeitsplatz in der Landkontrollstation. Oben mittig sind Übersichtsbildschirme pro Schiff, hier für sechs überwachte Schiffe, angeordnet. Schiff 1 (oben links im Übersichtsbildschirm) ist hier vom Bediener für eine genauere Analyse ausgewählt und wird auf den weiteren Bildschirmen detaillierter dargestellt. Beispielsweise wird in der linken oberen Ecke die geographische Übersicht mit dem überwachten Schiff und seiner Umgebung visualisiert.



Abb. 10 Prinzipdarstellung Lagebild der Landkontrollstation

5 Siehe: DNV Rules for Classification of Ships: Periodically Unattended Machinery Space (2011) <https://rules.dnvgl.com/docs/pdf/DNV/ruleship/2011.../ts603.pdf>

In Abbildung 11 sind Prototypen von Landkontrollstationen gezeigt. Links ist eine Laborversion dargestellt. Der Bediener sieht sich die Monitore zu einem ausgewählten Schiff an. Rechts ist ein vom Fraunhofer CML für den Kunden DSME entwickelter Prototyp zu sehen.



Abb. 11 Prototypen von Landkontrollstationen. Links: Laborversion am Fraunhofer CML, rechts: für Kunden entwickelter Prototyp

Die Technologie für die Landkontrollstation ist grundsätzlich vorhanden. Entwicklungsbedarf besteht zum einen in der Integration der Technologien zu serienreifen Systemen. Zum anderen besteht noch Entwicklungsbedarf hinsichtlich der zuverlässigen, lückenlosen und manipulationsfreien Kommunikation Schiff-Land. Ein besonderes Thema ist hier die Sicherstellung der Cyber-Sicherheit.

7. Fazit und Ausblick

Das Thema autonomes Schiff ist in letzter Zeit von einer wachsenden Zahl von Entwicklern in Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Universitäten aufgegriffen worden. Insbesondere in Finnland, Norwegen, Groß-Britannien, Japan, Korea und Deutschland wurden Studien und Entwicklungsprojekte angestoßen, die dem Ziel dienen, die Vision der unbemannten Schifffahrt schrittweise zu realisieren. Norwegen hat als erstes Land jüngst im Trondheimfjord ein Testgebiet eigens für autonome Schiffe ausgewiesen.

Für wesentliche Kernbestandteile autonomer Schiffe, wie die autonome Navigation, sind erfolgversprechende Prototypen geschaffen worden. Wichtige Navigationstechnologien, z.B. für die Kollisionsverhütung und das Wetter-Routing, sind grundsätzlich vorhanden. Offen ist deren Integration in die Systeme der Bordelektronik. Des Weiteren wird an zusätzlichen Sensoren gearbeitet, wie u.a. an Kamerasystemen, um optische Lagebilder wirtschaftlich von Bord zu Landkontrollstationen übertragen zu können.

Weitere Entwicklungsaufgaben sind noch zu leisten für die sichere Durchführung von unbemannten Hafenmanövern und für die Sicherstellung der verpflichtenden Aufgaben für die Seenotrettung durch ein autonomes Schiff.

Für den autonomen Maschinenraum als Kernbestandteil autonomer Schiffe besteht noch ein großer Entwicklungsbedarf, da die bisher an Bord eingesetzte Technik für den Betrieb mit menschlicher Unterstützung für Überwachung, Wartung, Instandsetzung und Reinigung konzipiert ist. Wartungsfreiheit und Redundanz technischer Systeme sowie deren umfassende Automatisierung sind dafür Beispiele.

Ein weiterer Kernbestandteil der autonomen Schifffahrt ist die Landkontrollstation zur Überwachung und Steuerung der Schiffe. Die Technologien dafür sind grundsätzlich vorhanden. Entwicklungsbedarf besteht zum einen in der Integration der Technologien zu serienreifen Systemen. Zum anderen ist für die flächendeckende und sichere Kommunikation Schiff-Land Entwicklungsarbeit zu leisten. Ein besonderes Thema ist hier die Sicherstellung der Cyber-Sicherheit.

Aufgrund der zunehmenden Entwicklungs- und Forschungsanstrengungen zum autonomen Schiff sind hier weitere Fortschritte in naher Zukunft zu erwarten. Die Kernfrage, ob es autonome Schiffe geben wird, wird in der Fachwelt zumeist mit ja beantwortet. Offen ist die Frage nach dem Wann. So sehen die Entwickler der Fa. Rolls Royce das Jahr 2020 als den Zeitpunkt, an dem erste autonome Schiffe Realität werden. Andere Forscher gehen von einem späteren Zeitpunkt aus und sehen eher die Jahre 2030 bis 2040 als realistisch an.

Autonome Schiffe als zukünftige Herausforderung für das Seevölkerrecht und für den Rechtsrahmen der IMO

Prof. Dr. Henning Jessen

LL.M. (Tulane), World Maritime University (WMU), Malmö, Schweden

Einleitung

Der Forschungsfortschritt der letzten Jahre lässt erwarten, dass es in naher Zukunft möglich ist, als Resultat technischer Innovationen Schiffe betreiben zu können, die ihre Aufgaben ferngesteuert und ohne jede physische Anwesenheit von Menschen an Bord erfüllen können (insbesondere durch die weitere Optimierung hochspezialisierter »Hard- und Software« und deren Integration in das System »Schiff«). Diese Entwicklung kommt nicht unbedingt überraschend, da Schiffe – abstrakt gesehen – nichts anderes als hochkomplexe technische Systeme bzw. Anlagen sind und die fortschreitende Autonomisierung hier ein geradezu vorgezeichnetes Betätigungsfeld vorfindet. Im Unterschied zu (teil-)autonom betriebenen stationären Anlagen (z.B. Kraftwerke oder Leitstellen) stellen sich jedoch bei mobilen Systemen viele weitere Herausforderungen, denen die technische Entwicklung im Bereich aller Verkehrsträger Rechnung tragen muss.

In der Schifffahrt haben sich in der Vergangenheit bereits verschiedene Forschungsprojekte der vielfältigen Herausforderungen mobiler autonomer Anlagen angenommen.¹ Verschiedene europäische Staaten (z.B. Dänemark, Finnland oder Norwegen) betätigen sich seit kurzem in diesem Bereich als »Sponsoren« und finanzieren die entsprechenden Projekte. Es kann angenommen werden, dass einzelne Staaten innerhalb ihrer inneren Gewässer oder innerhalb ihres Küstenmeeres – also in einem Bereich vollständiger staatlicher Souveränität – »Testgebiete« für autonome Schiffe designieren werden, um die Herausforderungen unbemannter Schifffahrt weiter zu erforschen und exklusiven Zugriff auf die Forschungsergebnisse zu

1 So z.B. das Projekt »Maritime Unmanned Navigation through Intelligence in Networks« (MUNIN), siehe: <http://www.unmanned.ship.org/munin/about/> bzw. Die »Advanced Autonomous Waterborne Applications Initiative« des »Blue Ocean Development Team« von Rolls Royce, siehe: <http://www.rolls-royce.com/media/press-releases/yr-2015/pr-02-07-15-rolls-royce-to-lead-autonomous-ship-research-project.aspx>.

erhalten.² Sobald jedoch die staatlichen Souveränitätsbereiche überschritten werden und die internationale Schifffahrt zum Anwendungsfeld autonom betriebener Schifffahrt wird – sei es in einer Ausformung als ferngesteuertes Schiff, temporär begrenzt autonom operierendes Schiff oder als vollständig autonome »Schiffsdrone« – stellen sich naturgemäß bislang unbeantwortete rechtliche Fragen und Herausforderungen. Einige Beispiele sollen in diesem Beitrag teilweise für den Bereich des Seevölkerrechts und für den Rechtsrahmen der Weltschifffahrtsorganisation (IMO) identifiziert werden.

Stellt sich man sich zudem weitere Fragen nach dem generellen (nicht zuletzt kommerziellen) Mehrwert unbemannt betriebener Schiffe wird gerne auf den »Faktor Mensch« (bzw. das »menschliche Element«) als Unfallursache verwiesen, wonach – empirisch nachweisbar – ca. 80% aller Seeunfälle nicht auf technische Ursachen, sondern vielmehr auf menschliches Versagen zurückführbar seien.³ Das IMO-Regelwerk zum verbesserten Sicherheitsmanagement an Land und auf See – allgemein bekannt als »ISM-Code«⁴ – nimmt sich genau dieser Problematik seit Anfang der 1990er Jahre an. Als spezifisches unfallverursachendes Phänomen ist zudem die Müdigkeit von Besatzungsmitgliedern (»*fatigue*«) seit Anfang der 1990er Jahre genauso beständig Teil der IMO-Agenda.⁵ Insofern wird des Öfteren argumentiert – gleichsam als logische Schlussfolgerung – ferngesteuert fahrende Handelsschiffe ohne Besatzung (oder mit stark reduzierter Besatzung) könnten nicht nur die Lohnkosten für Reedereien senken, sondern gleichzeitig auch einen spürbaren Beitrag zu verbesserter Schiffsicherheit, zur Unfallvermeidung und zum optimierten Umweltschutz auf See leisten. Ob sich diese positive Prognose so bewahrheitet, oder ob sich lediglich die Quelle menschlichen Fehlverhaltens von See auf Land verlagern könnte, bleibt abzuwarten. Jedenfalls wäre ohne einen aktualisierten internationalen Rechtsrahmen eine in dieser geänderten Form betriebene Schifffahrt nur in geographisch begrenzten Seegebieten möglich.

Offene Fragen im Seevölkerrecht

Der inhaltliche Schwerpunkt dieses Beitrags soll die Herausforderungen für den Rechtsrahmen der IMO thematisieren, dennoch kann das Seevölkerrecht einen ersten Einblick und Vorgesmack für die Vielfalt der sich zukünftig möglicherweise stellenden Fragen bieten. Bekanntermaßen ist das UN-Seerechtsübereinkommen von

2 Norwegen hat jüngst ein Seegebiet im eigenen Küstenmeer (vor Trondheim) entsprechend ausgewiesen.

3 Manche Studien hierzu gehen sogar von »bis zu 96%« aus, vgl. *Rotblum*, Human Error and Maritime Safety, Bowles-Langley Tech. 1, abrufbar unter: http://bowles-langley.com/wp-content/files_mf/humanerrorandmaritimesafety26.pdf, siehe allgemein: <http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Pages/Default.aspx>.

4 Siehe allgemein: <http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Pages/ISMCode.aspx>.

5 So erstmals am 17. November 1993, IMO-Resolution A.772(18) »on fatigue factors in manning and safety«.

1982 (in Kraft getreten 1994) die wichtigste Rechtsquelle des internationalen öffentlichen Seerechts, da sie quasi den Verfassungsrahmen für die menschliche Nutzung der Meere (und damit auch für die Schifffahrt) bietet.⁶ In verschiedenen Artikeln des UN-SRÜ wird auf »die *Bemannung*« bzw. auf »*Kapitän, Offiziere und Besatzung*« von Schiffen eingegangen, so z.B. in Art. 21 Abs. 2 (Gesetze und sonstige Vorschriften des Küstenstaats über die friedliche Durchfahrt), Art. 27 (Strafgerichtsbarkeit an Bord eines fremden Schiffes),⁷ Art. 94 Abs. 3 und 4 (Pflichten des Flaggenstaates), Art. 97 (Strafgerichtsbarkeit in Bezug auf Zusammenstöße oder andere mit der Führung eines Schiffes zusammenhängende Ereignisse), Art. 98 (Hilfeleistung auf See), Art. 194 Abs. 3 (Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt) und Art. 211 (Verschmutzung durch Schiffe).⁸

Besonders augenfällig ist die Bedeutung einer menschlichen Präsenz an Bord in Art. 94 UN-SRÜ: Abs. 3 b) der Norm spricht zunächst »*die Bemannung der Schiffe, die Arbeitsbedingungen und die Ausbildung der Besatzungen, unter Berücksichtigung der anwendbaren internationalen Übereinkünfte*« als Regulierungsverpflichtung von Flaggenstaaten an. Konkreter heißt es dann in Abs. 4 b) der Norm, dass Maßnahmen des Flaggenstaates, die zur Gewährleistung der Sicherheit auf See erforderlich sind, auch umfassen: »[...] *dass jedes Schiff einem Kapitän und Offizieren mit geeigneter Befähigung, insbesondere im Hinblick auf Seemannschaft, Navigation, Nachrichtenwesen und Schiffsmaschinentechnik, unterstellt ist und dass die Besatzung nach Befähigung und Anzahl dem Typ, der Größe, der Maschinenanlage und der Ausrüstung des Schiffes entspricht; [...]*«.

Nun könnte man mit sehr wohlwollender Wortlautargumentation hierzu vertreten, dass die »Unterstellung« des Schiffes nicht zwingend eine physische Anwesenheit von Personen an Bord voraussetze, und dass ein bestimmter (unbemannt betriebener) Schiffstyp auch eine Besatzungsanzahl von »null« rechtfertigen könnte. Jedoch gehen alle hier einschlägigen Normen des UN-SRÜ eindeutig nach ihrem Sinn und Zweck von einer physischen Präsenz von Kapitän, Offizieren und Besatzung an Bord aus. Dies wird insbesondere deutlich, wenn – wie in Art. 98 UN-SRÜ – aktive Handlungspflichten des Kapitäns angesprochen werden, namentlich »*Hilfe zu leisten*«, wenn Person auf See in Lebensgefahr bzw. in Seenot »*angetroffen*« werden. Schon hier stellt sich die juristische Frage, ob der »Kapitän« als Rechtsbegriff auch einen landbasierten Entscheidungsträger (»*shore based controller*«) erfassen kann, der u.U. sogar für mehrere Schiffe zuständig sein könnte.

Der seevölkerrechtliche Rahmen schließt trotzdem den Betrieb autonomer Schiffe nicht grundsätzlich aus, es bedarf aber definitiv einiger Klarstellungen. Von

6 BGBl. 1994 II, S. 1798, im Folgenden: UN-SRÜ.

7 Die Norm bezieht sich allein auf das Verhältnis von Küstenstaaten zu »fremden« Schiffen, die sich im Küstenmeer (oder in den inneren Gewässern) des betreffenden Küstenstaates aufhalten und damit eigentlich auch der uneingeschränkten strafrechtlichen Souveränität des Küstenstaates unterfielen.

8 Siehe auch *van Hooydonk*, The Law of Unmanned Merchant Shipping – An Exploration, The Journal of International Maritime Law (20), S. 403 (409ff.).

klärungsbedürftigem Interesse wird zukünftig z.B. sein, ob ein Küstenstaat die friedliche Durchfahrt eines unbemannten, ferngesteuerten Schiffes (aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) durch sein Küstenmeer verweigern kann, wenn sich doch seine diesbezüglichen Gesetze und sonstigen Vorschriften – jedenfalls nach den rechtlichen Vorgaben des UN-SRÜ in Art. 21 Abs. 2 – gerade nicht erstrecken dürfen auf »[...] die Besatzung oder die Ausrüstung von fremden Schiffen [...], sofern sie nicht allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen Wirksamkeit verleihen.« Der letzte Halbsatz des Art. 21 Abs. 2 UN-SRÜ verdeutlicht insofern die zwingende Notwendigkeit eines international abgestimmten rechtlichen Rahmens, soweit unbemannte, ferngesteuerte Schiffe in Zukunft routinemäßig grenzüberschreitend auch im Küstenmeer »fremder« Staaten fahren sollen. Ausweislich des insoweit eindeutigen Wortlauts des Art. 21 Abs. 4 UN-SRÜ »müssen« auch derartige Schiffe »die Gesetze und sonstigen Vorschriften des Küstenstaates sowie alle allgemein anerkannten internationalen Vorschriften über die Verhütung von Zusammenstößen auf See einhalten«.

Bereits diese grobe seevölkerrechtliche Bestandsaufnahme legt daher eher folgendes Szenario für die absehbare Zukunft nahe: Solange keine »allgemein anerkannten internationalen Regeln oder Normen« existieren, die den Einsatz unbemannter Schiffe regeln, wird es – schon aus Gründen der gegenseitigen diplomatischen Rücksichtnahme – routinemäßig keine grenzüberschreitende unbemannte Schifffahrt in den Küstenmeeren der Staaten geben. Bis gänzlich neue internationale Regeln oder Normen verabschiedet werden und diese danach »allgemein anerkannt« sind, können durchaus Jahrzehnte vergehen – insbesondere auf Grund ggf. problematischer Einigungs- und Ratifikationsbemühungen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft. Gegen eine bedenkenlose Anwendung im Küstenmeer spricht ohnehin ergänzend auch die hohe Dichte der Schiffsbewegungen in den küstennahen Seegebieten. Denkbar sind aber »exklusive« Einsätze unbemannter Schiffe, d.h. allein begrenzt im Küstenmeer eines bestimmten Staates, oder als Gegenstand bilateraler Vereinbarungen über deren Betrieb im Nachbarschaftsverhältnis.

Die notwendigen rechtlichen Anknüpfungspunkte im Rechtsrahmen der IMO

Es verbleibt insofern eine Diskussion des notwendigerweise regelungsbedürftigen Rahmens für den möglichen internationalen Einsatz ferngesteuerter unbemannter oder gar autonomer Schiffe außerhalb der Küstenmeere, d.h. ab einer Entfernung von zwölf Seemeilen (gemessen von den in Übereinstimmung mit dem UN-SRÜ festgelegten Basislinien). Einen universellen verbindlichen Rechtsrahmen kann ggf. die IMO als zuständige internationale Organisation vorgeben.

Keine Auswirkungen auf das rechtliche Begriffsverständnis eines »Schiffs«

Das UN-SRÜ definiert den Rechtsbegriff »Schiff« zwar nicht selbst, der Rechtsbegriff wird jedoch in verschiedenen IMO-Konventionen individuell aufgegriffen und

legal definiert.⁹ Daher könnte man zunächst daran denken, dass die Definitionsfrage im Anwendungsbereich der IMO-Konventionen für ferngesteuerte Schiffe möglicherweise eine Rolle spielen könnte. Die Anwesenheit von Menschen an Bord ist jedoch für das rechtliche Verständnis eines Schiffes nicht prägend. Sämtliche verfügbaren Legaldefinitionen für den Begriff »Schiff« – jeweils separat vereinbart für verschiedene Anwendungsbereiche – gehen ausnahmslos von technischen Parametern aus.¹⁰ Selbst die Legaldefinition eines »Wracks« gem. Art. 1(4) lit. a) – d) der Nairobi-Wrackbeseitigungskonvention stellt nicht auf das Verlassen eines Schiffes durch Menschen ab, sondern auf ein bereits geschehenes (oder unmittelbar bevorstehendes) Sinken, Stranden und/oder Auseinanderbrechen des Schiffes.

Die englische Version der international vereinheitlichten Kollisionsverhütungsregeln (KVR) könnte mit der Formulierung »*vessel not under command*« (vgl. Art. 3 lit. f) KVR) eine vorübergehende Abwesenheit von Menschen an Bord eines Schiffes zumindest suggerieren.¹¹ Aber auch hier geht es allein um den technischen Verlust der Manövrierfähigkeit und ein ferngesteuert/autonom betriebenes Fahrzeug soll ja gerade unbemannt regelkonform manövrieren. Aus diesem Grund kann man unproblematisch von der Existenz eines Schiffes im Rechtssinne ausgehen, selbst wenn vorübergehend oder sogar dauerhaft kein Mensch an Bord ist. Eine Reihe anderer Vorgaben jedoch, wird in diesem Zusammenhang änderungsbedürftige Rechtsfragen aufwerfen.

Auswirkungen auf die IMO-Prinzipien zur sicheren Mindestbesetzung

Es wird sich die Frage stellen, ob der zukünftige Einsatz autonomer (und/oder zumindest temporär unbemannter) Schiffe ein vollständiges Umdenken im Bereich des sog. »*minimum safe manning*« erfordert, oder ob man in diesem Bereich zukünftig zulässigerweise mit (vorübergehenden) »Null-Vorgaben« arbeiten kann. Die IMO gibt hier nur anwendbare Leitprinzipien vor,¹² die genaue gesetzgeberische Umsetzung im Bereich der sicheren Mindestbesetzung bleibt den IMO-Mitgliedsstaaten (d.h. den Flaggenstaaten) selbst überlassen.

Von konzeptionellem Vorteil ist, dass hier ohnehin eine umfassend individuelle schiffsbezogene Betrachtungsweise gefordert wird. Jedenfalls aber ist ein nicht ausreichend »bemanntes« Schiff im seerechtlichen Sinne nicht seetüchtig. Zu berücksichtigende Faktoren zur ausreichenden »Bemannung« sind nach den IMO-Prinzipien naturgemäß v.a. schiffsicherheitstechnische Parameter, aber z.B. auch die Art der Ladung oder die Seegebiete, in denen das Schiff operieren soll. Der Verweis auf die

9 Siehe ausführlich hierzu *Jessen*, Was ist ein »Schiff«?, *VersR* 2014, S. 670ff.

10 Dies gilt z.B. für das MARPOL-Übereinkommen (Art. 1 lit. b)), für das Antifouling-Übereinkommen (Art. 2 Nr. 9), für das Ballastwasser-Übereinkommen (Art. 1 Nr. 12) oder für das Ölhafungs-Übereinkommen (Art. I Nr. 1 ÖIHÜ).

11 Die deutsche Text der KVR übersetzt »*vessel not under command*« als »manövrierunfähiges Fahrzeug«.

12 Siehe erstmals IMO-Res. A.890(21), »*Principles of Safe Manning*« vom 25.11.1999, zuletzt geändert durch IMO-Res. 1047(27) vom 20.11.2011.

Ladung könnte ggf. nahe legen, dass ferngesteuerte/autonome Schiffe kategorisch keine gefährlichen Güter befördern sollten. Jedoch spricht ansonsten keine Vorgabe der IMO-Prinzipien grundsätzlich gegen einen unbemannten Schiffsbetrieb. In Annex II, Nr. 1.1.3 nennen die IMO-Prinzipien i.Ü. schon den »*level of ship automation*« als eigenes Kriterium der Festlegung einer Mindestbesetzungszahl. Es ist auch davon auszugehen, dass mittels (Fern-)Systemdiagnosen die notwendigen technischen Prüfungen vorgenommen werden können, die ansonsten durch die Besatzung physisch an Bord durchgeführt würden.

Daneben kann sich aber die SOLAS-Konvention faktisch wie eine Mindestbesetzungsvorgabe auswirken, z.B. durch Mindestangaben im Bereich der Rettungsmittel und –vorrichtungen. Wenn z.B. Regel 31 in Kapitel III SOLAS fordert, dass Frachtschiffe »*ein oder mehrere [...] vollständig geschlossene Rettungsboote auf jeder Seite des Schiffes mit einem Gesamtfassungsvermögen zur Aufnahme aller an Bord befindlichen Personen mitführen müssen*«, wird sich die Frage stellen, auf welche Bemessungsgrundlage zukünftig abzustellen ist. Stellt man dann auf die Zahl der Menschen ab, mit der das Schiff sicher navigiert werden kann, wenn es nicht autonom betrieben wird? Diese Frage wird zu klären sein.

Jedenfalls gehen alle anwendbaren Regeln und Prinzipien in diesem Bereich denklöslich davon aus, dass zwingend alle Personen, die sich an Bord befinden, auch durch Rettungsmittel und –vorrichtungen (inkl. Rettungsringe, Rettungswesten, Eintauchanzüge) gerettet werden können. Dies wird dann wohl zukünftig auch ein schiffssicherheitsrechtliches Abstellen auf temporäre Aufenthalte von Menschen an Bord bedeuten oder eine potenziell an Bord befindliche Anzahl an Personen in den Blick nehmen müssen. Gänzlich unwahrscheinlich ist jedenfalls, dass autonome Schiffe keine Rettungsmittel- und vorrichtungen mit sich führen müssen, vielmehr wird diese Vorgabe weiterhin zu berücksichtigen sein.

Auswirkungen auf die IMO-rechtlichen Vorgaben zum Wachdienst und zur Kollisionsverhütung

Bekanntermaßen gibt die IMO durch das Internationale Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (STCW) Mindeststandards für die Qualifizierung der Seeleute sowie für die Erteilung von Befähigungszeugnissen vor. Betrachtet man v.a. das Element des Wachdienstes ist wiederum ein Zusammenwirken mit der SOLAS-Konvention und ergänzend die Bedeutung der international vereinheitlichten Kollisionsverhütungsregeln zu berücksichtigen.

Eine Herausforderung könnte z.B. die Einhaltung der Vorgaben der Regel 12 aus Kapitel IV SOLAS sein. Hier wird die »*ununterbrochene Wache*« auf verschiedenen Kanälen gefordert. Sollen unbemannte, ferngesteuerte Schiffe rechtskonform operieren, muss die technisch zulässige Weiterleitung von Signalen, die das Schiff direkt empfängt, an eine »*ununterbrochene Landwache/Kontrollstation*« juristisch konkretisiert werden. Regel 12.3, letzter Satz Kapitel IV SOLAS fordert i.Ü., dass die Hörwache hinsichtlich des Sicherheitskanals (UKW-Kanal 16) »*an der Stelle*

durchzuführen ist, von der aus das Schiff üblicherweise geführt wird«. Es müsste dann ebenfalls klargestellt werden, dass die »übliche Führung« des Schiffes bei einem autonomen Schiff an Land/in einem Kontrollzentrum liegen kann. Wegen der geringen Reichweite des »per Hörwache« zu überwachenden UKW-Funks (als Rechtsvorgabe) wird möglicherweise an eine gänzlich andere Art der ständigen Überwachung von Sicherheitskanälen zu denken sein.

Dies gilt auch für die Notwendigkeit des »Ausgucks« gemäß Regel 5 der KVR. Hiernach muss »*jedes Fahrzeug jederzeit durch Sehen und Hören sowie durch jedes andere verfügbare Mittel, das den gegebenen Umständen und Bedingungen entspricht, gehörigen Ausguck halten, der einen vollständigen Überblick über die Lage und die Möglichkeit der Gefahr eines Zusammenstoßes gibt*«. Der Wortlaut der Norm setzt ein »*Sehen und Hören*« an Bord zwingend voraus, die »*anderen verfügbaren Mittel*« können jedenfalls das »*Sehen und Hören*« nicht ersetzen. Demgemäß ist in der nationalen Rechtsprechung, z.B. in den USA, bereits konstatiert worden, dass der Ausguck »gleichzeitig die Augen und Ohren« eines Schiffes repräsentiere und demgemäß in der Lage sein müsse, auf Basis von Ausbildung und Erfahrung nicht nur große Objekte zu erkennen, sondern auch kleinere Kursänderungen anderer Schiffe wahrzunehmen und sogar im Wasser treibende Gegenstände.¹³

Daraus ergibt sich folgender rechtlicher Maßstab: Will man keine Absenkung des Schiffssicherheitsstandards, so müssen elektronische Sensoren die Umgebung eines Schiffes mindestens genauso gut prüfen können, wie es die menschlichen Sinne mit technischer Unterstützung (z.B. durch Ferngläser, Radar, etc.) ermöglichen können. Der wissenschaftliche Nachweis hierzu wird sicherlich einige Kontroversen hervorrufen, gerade wenn komplexere Begegnungsszenarien simuliert werden. Noch interessanter wird es dann viel später auf der zivil- und versicherungsrechtlichen Ebene, wenn es – im Falle einer Kollision – um die Verteilung von Verursachungsbeiträgen geht, denn dabei wird auch die (ggf. teilweise) Missachtung der KVR ausgewertet und berücksichtigt.

Auswirkungen auf das rechtliche Verständnis eines »Kapitäns« und die Verpflichtung zur Hilfeleistung auf See

Naturgemäß hat ein Kapitän bereits im routinemäßigen Schiffsbetrieb eine Vielzahl von wichtigen Entscheidungen zu treffen. Die STCW-Konvention hebt deshalb in Art. I/1 lit c) hervor, dass der Kapitän das Schiff führt und mithin die Befehlsgewalt hat. Ein Schiff ohne menschliche Führung an Bord (insbesondere in seiner Ausformung als autonome Steuerung durch künstliche Intelligenz) stellt das Recht vor bislang unbekannte Fragen, da bislang immer die Fokussierung auf eine Führungsperson als juristisches Leitbild dient.

¹³ Siehe für die Nachweise aus der US-Rechtsprechung *Pritchett*, Ghost Ships: Why the Law Should Embrace Unmanned Vessel Technology, Tulane Maritime Law Journal (40) 2015, S. 197ff. (205).

Der Kapitän steht aber besonders im Zentrum, wenn außerplanmäßige Entscheidungen getroffen werden müssen und Notsituationen zu bewältigen sind. Aus diesem Grund hebt z.B. Regel 34-1 in Kapitel V SOLAS die uneingeschränkte Ermessenskompetenz des Kapitäns hervor. Hilfspflichten des Kapitäns in Seenotfällen sind sowohl in Art. 98 UN-SRU niedergelegt als auch in Regel 33, Kapitel 5 SOLAS konkretisiert. Insofern wird sich in näherer Zukunft z.B. die Frage stellen, ob eine Person an Land – nicht nur technisch, sondern auch juristisch gesehen – mittels Fernsteuerung die Kommandofunktionen des Kapitäns in jeder Hinsicht erfüllen kann – und damit juristisch als »Kapitän« mit allen Rechten und Pflichten gilt. Zumindest auf die Steuerungsfunktionen im Schiffsbetrieb werden sich wohl auch die Kommandofunktionen eines Kapitäns an Bord relativ unproblematisch auf einen Entscheidungsträger an Land übertragen lassen. Es wird aber z.B. zu klären sein, ob dieser gleichzeitig für mehrere Schiffe zuständig sein kann.

Schwieriger wird es im Verhältnis zur Einhaltung aktiver Rettungspflichten des Kapitäns. Begriffstechnisch kann ein »*onshore vessel controller*« keine Personen in Seenot »antreffen« und ihnen nicht direkt »Hilfe leisten«. Hat insofern ein Entscheidungsträger an Land mittels seiner technischen Hilfsmittel Personen in Seenot entdeckt, so wird es v.a. um die Erfüllung kommunikativer Hilfspflichten gehen (Informationen an andere Schiffe, an die zuständige Seenotleitung und ggf. an die Küstenwache). Und es wird sich die Frage stellen, welche technischen Einrichtungen und Vorräte ein unbemanntes Schiff vorhalten muss, sollte die Notwendigkeit auftreten, in einer unmittelbaren Bedrohungslage Personen an Bord zu nehmen. Da dies bereits im traditionellen Schiffsbetrieb mit Menschen eine schwierige Herausforderung ist, wird juristisch zu klären sein, ob das ferngesteuerte oder autonom fahrende Schiff zumindest in der Lage sein muss, Rettungsboote und Rettungsmittel abzuwerfen, um Hilfe zur Selbsthilfe leisten zu können.

Fazit – Übergangsvorschriften, Ausnahmen und »gleichwertiger Ersatz« als Lösung?

Die vorstehende Diskussion hat nur eine kleine Auswahl der sich zukünftig stellenden Fragen angerissen. Für eine genauere Betrachtung der juristischen Herausforderungen muss man differenzieren: Soll das Schiff ständig durch einen Menschen an Land ferngesteuert werden oder trifft es zulässigerweise auch autonom eigene nautische Entscheidungen? Wann reicht es aus, dass der Mensch nur beobachtet, wann muss der Mensch lenkend eingreifen? Parallel werden sich diese Fragen auch bei anderen Fahrzeugen und Transportträgern stellen. Soweit jedoch durch ferngesteuerte bzw. autonom fahrende Schiffe staatliche Seegrenzen überschritten werden oder Staatengemeinschaftsräume (wie die Hohe See) betroffen und gefährdet sind, bedarf es einer internationalen Diskussion und erfolgreichen Abstimmung über die Rahmenbedingungen ihrer Verwendung.

Die IMO ist im Bereich der internationalen Schifffahrt das internationale zuständige Forum. Die Vergangenheit hat hier gezeigt, dass technisch hochkomplexe Fragen das

Potenzial haben, Verhandlungsergebnisse massiv, über viele Jahre, zu verzögern.¹⁴ Gerade die Schaffung eines komplett neuen Rechtsrahmens für »Schiffe ohne Menschen an Bord« könnte sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Die Innovationskluft innerhalb der IMO-Mitgliedschaft könnte sich als problematisch erweisen, einige Staaten könnten »blockieren«. Daher bietet es sich ggf. an, den existierenden Rechtsrahmen zu nutzen und auf die in IMO-Konventionen durchaus übliche Methodik möglicher Ausnahmen und Befreiungen zu setzen oder ggf. auf sog. »gleichwertigen Ersatz« zu verweisen.¹⁵ Auf diese Weise könnte dann quasi eine »built in agenda« nutzbar gemacht werden, denn es geht immer noch (nur) um den zu modernisierenden Rechtsrahmen der zulässigen Nutzung von Handelsschiffen. Die zukünftigen Herausforderungen technischer Innovationen könnten jedoch in den bestehenden IMO-Rechtsrahmen integriert werden.

So könnte z.B. die »ununterbrochene Wache« nach Regel 12, Kapitel IV SOLAS im unbemannten Schiffsbetrieb ggf. als »gleichwertig« anzusehen sein, wenn das Schiff durch die Verwendung elektronischer Sensoren nachgewiesenermaßen ebenfalls in der Lage ist, ununterbrochen »einen vollständigen Überblick über die Lage und die Möglichkeit der Gefahr eines Zusammenstoßes« zu haben und diesen kontinuierlich zu bewerten. Bei der Erbringung dieses Nachweises steht dann jedoch der Flaggenstaat (im IMO-Jargon »die Verwaltung«) in einer besonderen politischen Verantwortung, insbesondere gegenüber den Küstenstaaten. Denn der Flaggenstaatsverwaltung einiger weniger Staaten obläge es dann, die technisch-juristischen Voraussetzungen eines unbemannten/ferngesteuerten (ggf. sogar vollständig autonomen) Schiffsbetriebs progressiv vorzuzeichnen – ohne dass es grundlegend einer vollständig neuen IMO-Konvention für diesen Bereich bedürfte.

14 Es sei hier nur auf die technischen Diskussionen zur Ballastwasserbehandlungsmethodik und zur Standardisierung verschiedener Ballastwasserbehandlungsanlagen verwiesen.

15 Vgl. z.B. zu technisch »gleichwertigem Ersatz« im Bereich des Umweltschutzes auf See: Regel 5 MARPOL Annex I, Regel 5 MARPOL Annex II oder Regel 4 MARPOL Annex VI.

Zivilrecht und Versicherungsrecht

Prof. Dr. Dieter Schwampe
Rechtsanwalt, Dabelstein & Passehl Rechtsanwälte PartGmbH,
Hamburg – Leer

I. Einleitung

Die Menschheit betreibt die Schifffahrt seit tausenden von Jahren. Sie war immer und ist auch heute noch geprägt von der Führung des Schiffes durch den Kapitän und seine nur wenigen Schranken unterworfenen Anordnungsmacht an Bord, wo ihm die Schiffsbesatzung auch dort unterstellt ist, wo sie andere Qualifikationen hat, insbesondere im Bereich der Bedienung der Schiffsmaschinen. In jüngster Zeit und mit zunehmender Geschwindigkeit und wirtschaftlichem Nachdruck werden Konzepte entwickelt, die die Besatzung an Bord ganz oder zumindest zeitweise überflüssig machen sollen. Dabei sind grundsätzlich drei unterschiedliche Konzepte zu unterscheiden. Zum einen geht es um autonome Schiffe. Darunter sollen für diesen Beitrag Schiffe verstanden werden, die ohne jeglichen menschlichen Eingriff vom Abgangsort zum Zielort fahren, die Reiseroute und die Bewegung des Schiffes anhand vorgegebener Programme selbst bestimmen und auf unerwartet eintretende Situationen anhand dieser Programme autonom reagieren. Das zweite Konzept besteht darin, Schiffe zwar ohne Besatzung an Bord fahren zu lassen, die Steuerung und den Betrieb des Schiffes aber nicht sich selbst steuernden Programmen zu überlassen, sondern die Schiffe quasi ferngesteuert durch Menschen von Land aus bedienen zu lassen. Im Rahmen dieses Beitrags werden derartige Konzepte als landgestützte Schiffsführung bezeichnet werden. Das dritte Konzept besteht in der Nutzung einer der beiden genannten Varianten in Kombination mit Schiffsbesatzungen, die Schiffe aus Häfen heraus und in Häfen hineinbringen, während die dazwischen liegende Passagen entweder von autonomen Systemen oder durch landgestützte Schiffsführung bewältigt werden.

Dieser Beitrag untersucht nicht die Frage, ob derartige Schiffe öffentlich-rechtlich zulässig sind, ob also der Flaggenstaat ihren Einsatz erlaubt. Dies ist bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen. Für diesen Beitrag wird unterstellt, dass die Flaggenstaaten autonome oder landgestützt geführte Schiffe zulassen. Vor diesem

Hintergrund beschäftigt sich der Verfasser mit der Frage, ob autonome oder landgestützte Seeschifffahrt im Bereich zivilrechtlicher Haftung und Versicherung Anpassungen des gegebenen Rechtsrahmens aus internationalen Übereinkommen, nationalem Recht und verbreiteten Standardverträgen erfordert. Existierende Haftungs- und Versicherungsregelungen basieren auf der traditionellen Schifffahrt mit einem Kapitän an Bord, der aufgrund einer bis ins einzelne geregelten Ausbildung in der Lage sein soll, das Schiff mit den darauf befindlichen Personen und Ladung sowie die Allgemeinheit vor Schaden zu bewahren. Von Reedern wird die sorgfältige Auswahl und Überwachung der Schiffsbesatzung, insbesondere der Kapitäne, erwartet. Diese auf persönliche Verantwortung abgestellte Haftungslage bedarf der Überprüfung, wenn Maschinen Schiffe ohne menschlichen Eingriff führen oder wenn Schiffe von Land aus geführt werden, denn diejenigen, die sie führen, sind für die Erfassung der Situation auf Sensorik an Bord der Schiffe angewiesen sind und für die Ausübung der Kontrolle über das Schiff auf eine ständige Verbindung mit dem Schiff.

II. Internationale Übereinkommen im Haftungsbereich

Die internationale Schifffahrt ist wie kaum ein anderes Rechtsgebiet von internationalen Übereinkommen geprägt. Wer sich Gedanken über die Angemessenheit von Haftungsnormen macht, muss daher mit der Überprüfung internationaler Übereinkommen beginnen. Sofern internationale Übereinkommen einschlägige Regelungen enthalten, können einzelne Staaten Rechtssetzung nur durch Verhandlungen zu Änderungen solcher internationalen Übereinkommen betreiben, denn sie sind auch in nationalem Rahmen völkerrechtlich gegenüber anderen Vertragsstaaten verpflichtet, das Übereinkommensrecht zur Anwendung zu bringen¹. Derartige Verfahren sind langwierig und benötigen regelmäßig viele Jahre. Ein keine Vollständigkeit beanspruchender Blick auf einige der maßgeblichen zivilrechtlichen Übereinkommen mit haftungsrechtlicher Bedeutung im Rahmen der Seeschifffahrt zeigt *aber*, dass die internationalen Übereinkommen weder Anwendungsprobleme für autonome oder landgestützt geführte Schiffe mit sich bringen noch Rechtsetzung in diesem Bereich grundsätzlich behindern. Zahlreiche Übereinkommen verwenden zwar den Begriff des Schiffes, definieren ihn aber nicht und ermöglichen so eine Auslegung, dass auch autonome oder landgestützt geführte Schiffe Schiff im Sinne der Übereinkommen ist. Zu diesen Übereinkommen gehören das Arrestübereinkommen von 1952² und das Haftungsbeschränkungsübereinkommen von 1976/1996³. Was nach diesen

- 1 Siehe etwa Art. 6 EGHGB, der bewirkt, dass das teilweise gegen die Haager Regeln verstößende neue deutsche Seerecht gegenüber anderen Vertragsstaaten der Haager Regeln zurücktritt und in diesem Verhältnis materiell die Haager Regeln gelten.
- 2 Internationales Übereinkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über den Arrest in Seeschiffe, BGBl. 1972 II, 653, 663.
- 3 Übereinkommen von 1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, BGBl. II 1986., 786; Protokoll von 1996 zur Änderung des Übereinkommens von 1976

Übereinkommen als Schiff zu verstehen ist, richtet sich dann nach der jeweiligen nationalen Rechtsordnung, in Deutschland also nach deutschem Recht (dazu III.). Besonderer Betrachtung bedarf das Zusammenstoßübereinkommen von 1910⁴. Wie die zuvor genannten Übereinkommen enthält es keine Definition des Schiffes und erstreckt sich deshalb problemlos auch auf autonome und landgestützt geführte Schiffe. Auch mit den in Art. 8 geregelten Pflichten des Kapitäns nach dem Eintritt einer Kollision lässt sich umgehen. Zum einen führt die Bestimmung nicht dazu, dass das Übereinkommen auf autonome Schiffe nicht anwendbar wäre, sondern schlicht dazu, dass die auf den Kapitän bezogenen Vorschriften des Übereinkommens bei Schiffen ohne Kapitäne leerlaufen. Bei landgestützt geführten Schiffen wird zu entscheiden sein, ob derjenige, der das Schiff von Land aus führt, hinsichtlich der Kapitänspflichten wie ein solcher behandelt wird. Da es bei Art. 8 um die Verpflichtung zur Rettung anderer Sachen *und* Menschen geht, der die Kontrolle über derartige Maßnahmen ausübt, wird man dies ohne weiteres bejahen können. Für autonome Schiffe ergeben sich aber Anwendungsprobleme daraus, dass das Übereinkommen für die Haftung auf Verschulden (*fault*) abstellt. Die zum Teil in der Literatur vertretene Auffassung, das sei unproblematisch, weil das Übereinkommen nicht auf die Besatzung abstelle, sondern auf das Schiff⁵, ist zwar einerseits – im Hinblick auf denjenigen, der ein Schiff von Land aus führt – richtig, löst aber andererseits das Problem für autonome Schiffe nicht. Richtig ist, dass in der Tat in Art. 3 des Übereinkommens vom Schiff gesprochen wird. Allerdings geht es dort nicht, wie van Hooydonk meint, um einen *error*, was man auch neutral als Defekt oder Fehler verstehen kann, sondern um *fault*, also Verschulden. Verschulden wohnt subjektiver Vorwurf inne, der bei Versagen von autonomen Systemen nach hier vertretener Ansicht gerade nicht besteht. Ebenso wenig kommt in Betracht, den Hersteller gegebenenfalls mangelhafter Software oder den Provider eines IT-Zugriffs im Falle des Zusammenbruchs als das »Schiff« anzusehen, um dessen Verschulden es im Übereinkommen geht. Beim Recht des Schiffszusammenstoßes werden sich deshalb für autonome Schiffe Lücken auftun. Auf die Problematik wir später noch näher eingegangen.

Andere Übereinkommen definieren sehr wohl, was im Rahmen des Übereinkommens unter dem Begriff des Schiffes zu verstehen ist. Die Hager Regeln von 1924⁶ etwa, an die die Bundesrepublik Deutschland auch nach der Seerechtsreform als Vertragsstaat völkerrechtlich gebunden ist, definieren in Art. 1 d) »als 2Schiff2 gilt jedes

über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, BGBl. II 2000, 791; Verordnung zu den 2012 beschlossenen Änderungen des Protokolls von 1996 zur Änderung des Übereinkommens von 1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen, BGBl. 2015 II; 506.

- 4 Übereinkommen vom 23.10.1910 zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen, RGBl. 1913 II, 89.
- 5 Van Hooydonk, *The Law of unmanned Merchant Shipping – an Exploration*, (2014) 20 JIML 403 (421) 403.
- 6 Internationales Übereinkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über Konnossemente, RGBl. 1939 II, 1049.

Fahrzeug, das für die Beförderung von Gütern zur See verwendet wird«. Das von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierte Bergungsübereinkommen 1989⁷ bestimmt in Art. 1 b), das Schiff i.S.d. Übereinkommens »jedes See- oder Binnenschiff oder schwimmende Gerät oder jedes schwimmfähige Bauwerk« ist. Das Ölhafungsübereinkommen von 1992⁸ definiert in Art. I Nr. 1 Schiff als »ein Seeschiff oder ein sonstiges Seefahrzeug jeder Art, das zur Beförderung von Öl als Bulkladung gebaut oder hergerichtet ist; jedoch wird ein Schiff, das Öl und andere Ladungen befördern kann, als Schiff nur angesehen, wenn es tatsächlich Öl als Bulkladung befördert, und während jeder Fahrt, die auf einer solchen Beförderung folgt, sofern nicht nachgewiesen wird, dass es keine Rückstände solcher Beförderung von Öl als Bulkladung an Bord hat«. Deutlich kürzer bestimmt Art. 1 Nr. 1 des Bunkerölübereinkommens von 2001⁹ Schiff als »jede Art von Seeschiff oder sonstigem seegängigen Gerät«. Schließlich bedeutet der Begriff »Schiff« im Wrackbeseitigungsübereinkommen von 2007¹⁰ gem. Art. 1 Nr. 2 »ein seegängiges Wasserfahrzeug jeder Art und umfasst Tragflächenboote, Luftkissenfahrzeuge, Unterwassergerät, schwimmendes Gerät und schwimmende Plattformen, ausgenommen diese Plattformen befinden sich zur Erforschung, Ausbeutung oder Gewinnung mineralölicher Ressourcen des Meeresbodens vor Ort im Einsatz«. Trotz aller Vielfalt dieser Definitionen eint sie, dass sie für das Vorliegen eines Schiffes nicht zur Voraussetzung haben, dass das Schiff eine Besatzung hat und dass das Schiff von Menschen geführt wird.

Im Ergebnis finden deshalb die genannten Konventionen nicht nur auf traditionelle Schiffe Anwendung, die durch Kapitäne und Besatzungen an Bord geführt werden, sondern auch auf Schiffe, die autonom durch Programme gesteuert oder von Menschen landseitig geführt werden. Für nationale Gesetzgeber bedeutet dies, dass ihnen völkerrechtlich im Bereich des Regelungsgefüges der internationalen Übereinkommen abweichende Rechtsetzung jenseits dessen, was die Übereinkommen im Rahmen von Vorbehalten zulassen, nicht möglich ist. Dies mag man positiv bewerten, wenn man der internationalen Rechtseinheitlichkeit hohen Wert beimisst. Man mag es misslich finden, wenn man meint, dass die internationalen Übereinkommen keine angemessenen Antworten auf die Herausforderungen der neuen Technologien beinhalten.

Soweit die Übereinkommen Spielraum lassen oder bestimmte Bereiche gar nicht regeln, steht es den nationalen Gesetzgebern offen, selbst Regelungen zu finden. Dies ermöglicht deutlich schnellere Rechtsetzung, ihm wohnt aber die Gefahr der internationalen Rechtszersplitterung inne. Abgesehen davon hat nationale Rechtsetzung in einem internationalen Bereich wie der Schifffahrt große industriepolitische

7 Internationales Übereinkommen von 1989 über Bergung, BGBl. 2011 II, 511.

8 Internationales Übereinkommen von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden, BGBl. 1996 II, 670.

9 Internationales Übereinkommen von 2001 über die zivilrechtliche Haftung für Bunkerölverschmutzungsschäden, BGBl. 2006 II, 579.

10 Internationales Übereinkommen von Nairobi von 2007 über die Beseitigung von Wracks, BGBl. 2013 II, 530.

Bedeutung. Straffe und belastende Regelungen in einem Land können schnell dazu führen, dass ganze Industrien in kurzer Zeit in Länder abwandern, die weniger belastende gesetzliche Regelungen schaffen. Einer der Aufgaben der nächsten Zeit wird es sein, hier das richtige Maß zu finden.

III. Der Begriff des Schiffs nach deutschem Recht

Im deutschen Recht ist der Begriff des Schiffes nicht gesetzlich definiert. Der BGH versteht unter Schiff im Rechtssinne jedes schwimmfähige, mit einem hohen Raum versehene Fahrzeug von nicht ganz unbedeutender Größe, dessen Zweckbestimmung es mit sich bringt, dass es auf dem Wasser bewegt wird¹¹. Diese Definition wird in der Literatur als weder vollständig noch zweifelsfrei kritisiert¹². In der Literatur hat sich deshalb die Formulierung im Kommentar von Schaps/Abraham durchgesetzt, nach der ein Schiff ein schwimmfähiger Hohlkörper von nicht ganz unbedeutender Größe ist, der fähig und bestimmt ist, auf oder auch unter dem Wasser fortbewegt zu werden und dabei Personen oder Sachen zu tragen¹³. In der Definition tauchen zwar Personen auf, jedoch nicht als Führer des Schiffes, sondern wie die Gegenüberstellung mit Sachen zeigt, als Gegenstand der Beförderung. Das Verständnis eines Schiffes nach deutschem Recht umfasst also auch autonome und landgestützt geführte Schiffe. Wo deutsches Haftungsrecht von Schiffen spricht, sind mithin diese Schiffe gleichfalls erfasst.

IV. Haftung aus Vertrag

1. Haftung für See- und Ladungstüchtigkeit

Nach § 498 HGB haftet der Verfrachter für Verlust oder Beschädigung des Gutes aufgrund des Einsatzes eines seeuntüchtigen Schiffes, sofern er nicht nachweist, dass der Mangel der Seetüchtigkeit bei Anwendung der Sorgfalt eines ordentlichen Verfrachters bis zum Antritt der Reise nicht zu entdecken war. Was Seetüchtigkeit i.S. des HGB ist, wird in § 485 HGB legal definiert. Gefordert wird, dass das Schiff in seetüchtigem Stand, gehörig eingerichtet, ausgerüstet, bemannt und mit genügenden Vorräten versehen ist. Dies führt zur Frage, ob ein Schiff ohne Bemannung per se nicht seetüchtig sein kann, weil die Legaldefinition des § 485 HGB gerade auch die Bemannung umfasst. Dem ist aber nicht so, denn die Bestimmung fordert nicht Bemannung schlechthin, sondern *gehörige* Bemannung. Ob ein Schiff *gehörig*

11 BGH NJW 1952, 1135.

12 Rabe, Seehandelsrecht, 4. Aufl. 2000, Einf. Rn. 2.

13 Schaps/Abraham, Das Seerecht, 4. Aufl. 1978, vor § 476 Anm. 1; Rabe (Fn. 12), Einf. Rn. 2; Herber, Seehandelsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 93; für das Seeverversicherungsrecht ebenso Schwampe in Thume/de la Motte/Ehlers, Transportversicherungsrecht, 2. Aufl. 2011; Kap. 7 Rn. 519.

bemannt ist, ist keine Frage des HGB, sondern der öffentlich-rechtlichen Schiffsbesetzungsvorschriften. Sofern diese den Betrieb eines Schiffes ohne jeglichen menschlichen Eingriff, also eines autonomen Schiffes, oder aber den Betrieb des Schiffes im Rahmen einer landgestützten Schiffsführung zulässt – was für diesen Beitrag gerade unterstellt wird –, ist auch ein ohne Besatzung fahrendes Schiff i.S. des § 485 HGB »gehörig bemannt«. Die §§ 485, 498 HGB finden daher ohne weiteres auch auf autonome oder landgestützt geführte Schiffe Anwendung. Einer Rechtsänderung bedarf es hier nicht. Das gilt insbesondere auch, soweit der Verfrachter von einer Haftung für Seeuntüchtigkeit befreit ist, wenn deren Vorliegen bei Anwendung der Sorgfalt eines ordentlichen Verfrachters bis zum Antritt der Reise nicht zu entdecken war. Es bestehen keine Bedenken, es auf vertraglicher Ebene bei einem Verschuldenstatbestand zu belassen. Ändern werden sich allerdings die Anforderungen an einen sorgfältigen Verfrachter, der sich bei einem mit einem Kapitän besetzten Schiff auf die Überprüfung der Seetüchtigkeit durch den Kapitän stützen kann (für den er nach § 501 HGB auch einzustehen hat). Bei autonomen oder ferngesteuerten Schiffen wird es deshalb anderer Maßnahmen des Verfrachters bedürfen, um die Feststellbarkeit und tatsächliche Feststellung einer etwaigen Seeuntüchtigkeit vor Reiseantritt sicherzustellen.

2. Haftung für nautisches Verschulden

Nach altem Seerecht war der Verfrachter gem. § 607 HGB a.F. von der Haftung für nautisches Verschulden befreit. Mit der Seerechtsreform ist dieser Haftungsfreiheitsstatbestand entfallen. Allerdings erlaubt das Gesetz die vertragliche Vereinbarung, auch durch allgemeine Geschäftsbedingungen, dass der Verfrachter ein Verschulden seiner Leute und der Schiffsbesatzung nicht zu vertreten hat, wenn ein Schaden durch Verhalten bei der Führung des Schiffes entstanden ist. Sofern ein Schiff autonom gesteuert ist, fehlt es nicht nur an einer Besatzung an Bord, sondern auch an einer landgestützten Führung des Schiffes. Kommt es aufgrund eines Fehlers in den autonomen Systemen des Schiffes zu einem Fehler bei der Führung des Schiffes, greifen die nach dem Gesetz zulässigen vertraglichen Haftungserleichterungen nicht ein. Eine vertragliche Ausdehnung der Haftungsfreiheit auch für solches Systemversagen wäre zwar denkbar, ist durch § 512 HGB aber nicht erlaubt. Bei einem Versagen nautischer Systeme ist der Verfrachter also auf den allgemeinen Entlastungsbeweis nach § 498 Abs. 2 HGB angewiesen, bei dem er nur dann von der Haftung befreit ist, wenn der Verlust oder die Beschädigung auf Umständen beruht, die durch die Sorgfalt eines ordentlichen Verfrachters nicht hätten abgewendet werden können. Eine Ausdehnung des § 512 HGB auf Versagen nautischer Systeme ist nicht angezeigt. Er hat seinen Zweck darin, auch Verfrachtern unter deutschem Recht die international übliche Freizeichnung von Besatzungverschulden im nautischen Bereich zu ermöglichen.¹⁴ Eine Ausdehnung wäre auch nicht angemessen, denn derartige Haftungsfreistellungen gibt es auch nicht im Hinblick auf andere technische Systeme des Schiffes.

¹⁴ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 17/10309, S. 80 und 89.

Andere Probleme ergeben sich bei der landgestützten Führung des Schiffes. Gem. § 478 HGB besteht die Besatzung aus dem Kapitän, den Schiffsoffizieren, der Schiffsmannschaft sowie allen »sonstigen im Rahmen des Schiffsbetriebs tätigen Personen, die vom Reeder oder Ausrüster des Schiffes angestellt sind oder dem Reeder oder Ausrüster von einem Dritten zur Arbeitsleistung im Rahmen des Schiffsbetriebs überlassen werden und die den Anordnungen des Kapitäns unterstellt sind«. Im Rahmen der Seerechtsreform ist es mithin zu einer zumindest sprachlichen Erweiterung des Besatzungsbegriffs gegenüber § 481 HGB a.F. gekommen, der noch von »allen übrigen *auf dem Schiff* angestellten Personen« sprach. Allerdings haben Rechtsprechung¹⁵ und Lehre¹⁶ auch unter der alten Gesetzeslage dem Gesetzeswortlaut keine strikte räumliche Begrenzung auf Tätigkeit an Bord entnommen. Mit dem Wegfall des Erfordernisses der Anstellung auf dem Schiff eröffnet sich grundsätzlich die Möglichkeit, den landgestützten Führer eines Schiffes, der sicherlich im Sinne des Gesetzes im Rahmen des Schiffsbetriebs tätig wird, als Besatzungsmitglied anzusehen. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Handlungen eines landgestützten Führers eines Schiffes an Land vorgenommen werden, sie aber durch die elektronische Übertragung ihre Wirkung nicht an Land, sondern auf dem Schiff haben. Auch dies spricht dafür, den landgestützten Führern von Schiffen einem an Bord tätigen Besatzungsmitglied gleichzustellen. Dennoch kann die Einordnung als Besatzungsmitglied aber daran scheitern, dass es an der Unterstellung unter einen Kapitän fehlen wird. Man wird deshalb einen landgestützten Führer eines Schiffes nur dann als Besatzungsmitglied betrachten können, wenn er selbst als Kapitän angesehen werden kann. Dies kann dann nahe liegen, wenn für derartige Personen die Qualifikation als Kapitän gefordert wird, was sicherlich eine der Mindestvoraussetzungen für derartige Personen sein wird. Allerdings geht das Recht bislang davon aus, dass der Kapitän seinen Dienst an Bord verrichtet. Nach dem Seearbeitsrecht haben alle Besatzungsmitglieder, zu denen auch der Kapitän gehört (§ 5 Abs. 1 SeeArbG), seetauglich zu sein, was bedeutet, dass sie für die von ihnen zu verrichtenden Tätigkeiten auf See gesundheitstauglich sind (§ 11 SeeArbG). Es handelt sich dabei zwar nur eine seearbeitsrechtliche, nicht um eine seehandelsrechtliche Vorschrift. Dennoch übt auch nach tradiertem seehandelsrechtlicher Auffassung der Kapitän seine Tätigkeit an Bord des Schiffes aus. Erfüllt der landgestützte Führer eines Schiffes aber alle Anforderungen, die die Rechtsordnung an einen Kapitän stellt, so fragt sich, ob ihm die Rechtsstellung eines Kapitäns nur deshalb abgesprochen werden soll, weil das tradierte Bild des Kapitäns und das faktische Erfordernis seiner Anwesenheit an Bord von den bisherigen technischen Erfordernissen der Schiffsführung an Bord abhängig waren. Auch wenn der Gesetzgeber nicht tätig wird, könnte die Rechtsprechung jedenfalls im haftungsrechtlichen Rahmen Personen mit den Qualifikationen eines Kapitäns auch dann als

15 BGH NJW 1952, 64.

16 *Rabe*, § 481 Rn. 4, der allerdings bei »sonstigen Angestellten des Reeders, die nicht ständig an Bord sind«, von der Zugehörigkeit zur Schiffsbesatzung ausgeht, sofern sie auf dem Schiff Dienste verrichten.

solche behandeln, wenn sie das Schiff nicht von der Brücke aus, sondern von Land aus fahren. Ist dies der Fall, dann unterfällt jedenfalls der landgestützte Führer des Schiffs dem Besatzungsbegriff.

In diesem Fall führt eine zulässige Freizeichnung von Besatzungverschulden für nautische Fehler auch zu einer Haftungsbefreiung für Fehler bei der landgestützten Führung des Schiffs. Ist dies nicht der Fall, würde die Haftungsfreizeichnung scheitern. Das wäre zwar bei Betrachtung allein des deutschen Rechts unbedenklich, denn der deutsche Gesetzgeber hat sich ohnehin gegen eine Haftungsprivilegierung für nautisches Verschulden entschieden. Angesichts der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands als Mitgliedsstaat der Haager Regeln würde sich aber im Rahmen von Art. 6 EGHGB Handlungsbedarf ergeben, denn dort ist (nur) bestimmt, dass der Verfrachter abweichend von § 501 HGB ein Verschulden seiner Leute und der Schiffsbesatzung nicht zu vertreten hat, wenn der Schaden durch ein Verhalten bei der Führung oder der sonstigen Bedienung des Schiffes entstanden ist. Über den Begriff des Besatzungsmitglieds hinaus sprechen die Haager Regeln dagegen in Art. 4 § 2 (a) von den *servants of the carrier*. Für deren nautisches Verschulden muss auch Deutschland gegenüber anderen Haager Regeln Staaten Haftungsfreiheit gewähren, was beim jetzigen Wortlaut des Art. 6 EGHGB nicht der Fall wäre.

3. Schiffsüberlassungsverträge

Bei den Schiffsüberlassungsverträgen unterscheidet das HGB zwischen dem Schiffsmietvertrag – im Gesetz selbst als Bareboat Charter bezeichnet – und dem Zeitchartervertrag. Einer der Unterschiede zwischen diesen beiden Vertragstypen ist, dass bei der Bareboat Charter das Schiff ohne Besatzung überlassen wird, bei der Zeitcharter dagegen mit Besatzung. Dieser Unterschied wird bei autonomen Schiffen, die keinerlei Besatzung haben, entfallen. Zählt man, wie hier in Aussicht genommen, den landgestützten Führer des Schiffes zur Besatzung, dann hat bei der Zeitcharter diesen der Zeitcharterer zu stellen.

Für die Zeitcharter bestimmt § 560 HGB, dass der Zeitvercharterer das Schiff während der Dauer des Zeitchartervertrags in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu erhalten und insbesondere dafür zu sorgen hat, dass das Schiff seetüchtig ist. Insoweit kann auf die Ausführungen bei II.1. verwiesen werden. Für die Bareboat Charter enthält das Gesetz keine Bestimmungen zur Seetüchtigkeit. Dort ist in § 554 HGB allein vorgesehen, dass der Vermieter dem vom Gesetz so bezeichneten Mieter – die Praxis würde vom Bareboat Charterer sprechen – das Schiff in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu übergeben hat. Sodann hat der Mieter das Schiff während der Mietzeit in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu erhalten.

Der Bareboat Charterer des § 554 HGB ist zugleich Ausrüster im Rahmen des § 477 HGB. Seine Definition hat sich durch die Seerechtsreform etwas geändert, wobei die Änderung laut Gesetzesbegründung inhaltlich umfassender sei.¹⁷ Für das

¹⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 17/10309, S. 62 f.

hier behandelte Thema ist die Änderung aber von besonderer Bedeutung. Während § 510 HGB a.F. den Ausrüster noch als denjenigen definierte, der ein ihm nicht gehöriges Schiff zum Erwerb durch die Seefahrt für seine Rechnung verwendet und es entweder selbst führt oder die Führung einem Kapitän anvertraut, ist nun der Bezug auf die Führung des Schiffes, insbesondere aber auch das Anvertrauen zur Führung durch einen Kapitän, entfallen. Ausrüster ist nunmehr schlicht, wer ein ihm nicht gehörendes Schiff zum Erwerb durch Seefahrt betreibt. Durch den Wegfall der Bezugnahme auf einen Kapitän sind nach neuem Recht auch Betreiber autonomer oder landgestützt gesteuerter Schiffe unproblematisch Ausrüster.

Sofern der Bareboat Chartervertrag nichts anderes bestimmt – was bei den üblichen Standardverträgen nicht der Fall und für die Praxis ohnehin auszuschließen ist –, wird der »vertragsgemäße Gebrauch« des § 560 HGB jedenfalls in der Handelsschifffahrt immer der in § 477 HGB bestimmte Erwerb durch Seefahrt sein. Da für den Erwerb durch Seefahrt ein seetüchtiges Schiff gestellt werden muss, obliegt es dem Vercharterer, auch bei autonomen und landgestützt geführten Schiffen dafür zu sorgen, dass auch diese Systeme bei Übergabe an den Bareboat Charterer in einem solchen Zustand sind, dass das Schiff damit seetüchtig ist. Die Erhaltung dieses Zustands ist während der Vertragsdauer vertragliche Pflicht des Bareboat Charterers. Dieser ist mithin während der Vertragsdauer auch dafür verantwortlich, dass den besonderen Anforderungen an autonome und landgestützt geführte Schiffe Genüge getan wird.

Folge des Ausrüstungsverhältnisses ist es, dass der Ausrüster im Verhältnis zu Dritten als Reeder angesehen wird. Mit diesem beschäftigen sich die folgenden Ausführungen.

IV. Gesetzliche Haftungsregelungen

Während sich gezeigt hat, dass die Regelungen zur vertraglichen Verfrachterhaftung ohne allzu große Probleme auch auf autonome oder landgestützt geführte Schiffe anwendbar sind, stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen gesetzlichen Haftungen angemessene Regelungen der Verantwortlichkeit für Risiken aus den neuen Technologien darstellt. Dabei steht im Zentrum die Frage, ob das insoweit in Deutschland durchgängig geltende Verschuldensprinzip angemessen ist.

1. Haftung aus Schiffskollisionen

Deutschland hat das Internationale Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen ratifiziert¹⁸. Das Übereinkommen statuiert eine Verschuldenshaftung, spricht in Art. 3 aber nicht vom Verschulden von Besatzungsmitgliedern, sondern vom Verschulden eines Schiffes. Schon § 735 HGB a.F., der das Prinzip von Art. 3 des Übereinkommens in das nationale Recht

18 Oben Fn. 4.

übertrag, hat auf das Verschulden der Besatzung abgestellt, denn Schiffe als Sachen kann wegen des subjektiven Charakters von Schuld kein Verschulden treffen. Gemeinsames Verschulden der Besatzung beider Schiffe war in § 736 HGB a.F. geregelt. Die Seerechtsreform hat an den Grundsätzen nichts geändert. Es bleibt im § 570 HGB bei Verschulden und dem in § 571 HGB jetzt ausdrücklich auch so angesprochene Mitverschulden. Ist man mit der hier vertretenen Auffassung der Meinung, dass landgestützte Führer von Schiffen zur Schiffsbesatzung gezählt werden können (siehe II.2), bestehen für derartige Schiffe jedenfalls dann keine Probleme mit der Anwendung der Gesetzesvorschriften, wenn die Kollision auf einem Verschulden desjenigen beruht, der das Schiff landgestützt geführt hat. Anders ist dies aber, wenn die landgestützte Führung des Schiffes etwa deshalb unterbrochen wird, weil der Provider, der die Internetverbindung zum Schiff herstellt, seine Leistung nicht erbringt und der Kontakt zum Schiff abbricht. Dann fehlt es gerade an einem Verschulden bei der Führung des Schiffes. Es käme auf das Verschulden des Reeders an, das bei einem Versagen auf Seiten des Internetproviders aber regelmäßig nicht gegeben sein dürfte. Die Situation ähnelt dann derjenigen bei autonomen Schiffen, auf denen die Navigationssoftware fehlerhaft ist und zu einer Kollision führt. Auch hier dürfte Reederverschulden in der Mehrzahl der Fälle auszuschließen sein. Mangels Verschuldens des Reeders oder einer der in § 480 HGB genannten Personen kommt es dann nicht zur Schadensersatzpflicht bei der Kollision. Wie noch zu zeigen sein wird (III.3), ist fraglich, ob die allgemeinen deliktsrechtlichen Haftungstatbestände einen angemessenen Rechtsschutz für die Opfer einer solchen Kollision gewähren, sodass sich hier die Frage stellt, ob rechtlich nicht auf eine verschuldensunabhängige Haftung übergegangen werden müsste.

Regelungsbedarf besteht darüber hinaus im Bereich von § 571 HGB, der bislang das Mitverschulden bei der oder aller Reeder der an der Kollision beteiligten Schiffe regelt und den Umfang des zu leistenden Ersatzes an das Verhältnis der Schwere des Verschuldens festmacht. Eine solche Vorschrift versagt beim Zusammenstoß zweier autonomer Schiffe, aber auch beim Zusammenstoß zweier landgestützt geführter Schiffe in dem Fall, in dem die Verbindungen zu den Schiffen abbrechen. Hier bietet sich an, den in § 571 Abs. 1 S. 2 HGB enthaltenen Grundsatz hälftiger Teilung aufzugreifen, den das Gesetz bislang für den Fall vorsieht, dass ein Verhältnis der Schwere von Verschulden nicht festgestellt werden kann. Zu regeln wäre auch das Zusammentreffen von Verschulden auf Seiten eines traditionell geführten Schiffes mit Verursachung eines autonomen oder von landgeführten Schiffes, zu dem die Verbindung abgebrochen ist. Allerdings ist es der Rechtsprechung auch bislang gelungen, bei Zusammentreffen von Gefährdungshaftung und Mitverschulden zu angemessenen Regelungen zu kommen. Dieser Bereich könnte daher ggf. auch der Entwicklung durch die Rechtsprechung überlassen bleiben.

Eine ganz andere Frage ist, ob die Einführung einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Internationale Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen vereinbar wäre. Gute Argumente sprechen dafür, dass dies der

Fall ist. Das Übereinkommen bestimmt nur, dass im Falle des Verschuldens eine Haftung besteht. Diese Voraussetzungen würden auch bei einer verschuldensunabhängigen Regelung erfüllt sein, denn bei einer solchen Regelung träte natürlich auch im Verschuldensfall Haftung ein. Entscheidend ist letztlich, ob man meint, durch Art. 3 und 4 des Übereinkommens werde Haftung abschließend geregelt, so dass sie nur für Verschulden vorgeschrieben werden dürfe. Dagegen spräche aber gegebenenfalls, dass dann Art. 2 überflüssig wäre, der Haftungsfreiheit bei Zufall, höherer Gewalt und Zweifelsfällen vorsieht. Gerade weil dies so ist, könnte eine verschuldensunabhängige Haftung denkbar sein, sofern sie die Grenzen von Art. 2 beachtet.

2. Havarie-grosse

Auch bei dem gesetzlichen Schuldenverhältnis der Havarie-grosse (Gesetzestermiologie: Große Haverei) stellt das Gesetz in gewissen Situationen auf Verschulden ab. § 589 Abs. 1 HGB stellt zunächst klar, dass die Anwendung der Vorschriften über die Havarie-grosse nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass die Gefahr durch Verschulden eines Beteiligten herbeigeführt worden ist. Hier spielt das Verschulden noch keine Rolle, weil es gerade außer Acht gelassen wird. In Satz 2 bestimmt die Vorschrift allerdings, dass der Beteiligte, dem ein solches Verschulden zur Last fällt, wegen eines ihm entstandenen Schadens keine Vergütung verlangen kann. Ist die Gefahr, der durch die Havarie-grosse-Maßnahme begegnet wurde, durch Softwarefehler auf einem autonomen Schiff oder durch Kontaktverlust eines landgestützt geführten Schiffes entstanden, dann sind nach gegenwärtiger Rechtslage Vergütungsansprüche des Reeders nur dann ausgeschlossen, wenn ihn an den genannten Umständen ein Verschulden trifft. Daran wird es aber, wie bereits zur Kollision ausgeführt, häufig fehlen. Anders als ggf. im Haftungsrecht stellt sich hier aber die Frage, ob eine verschuldensunabhängige Rechtsfolge – Verlust des Vergütungsanspruchs – angemessen wäre. Bei der Havarie-grosse geht es um Abwendung der Gefahren, die der Gemeinschaft aller gefährdeten Werte drohen. Nach hiesiger Ansicht ließe sich gut vertreten, dass die Eigentümer von Treibstoff und Ladung (vgl. § 588 Abs. 1 HGB) ihre Werte bewusst, jedenfalls mit Kenntnismöglichkeit, einem Schiff anvertraut haben, welches Risiken eines Fehlers in der Navigationssoftware oder eines Zusammenbruchs der Kontaktmöglichkeiten ausgesetzt ist. Es wäre nicht recht verständlich, warum diese Risiken allein vom Reeder getragen werden sollten. Es wäre daher durchaus angemessen, es beim gegenwärtigen verschuldensabhängigen Verlust des Vergütungsanspruchs zu belassen mit der Folge, dass in den beschriebenen Konstellationen der Reeder seinen Vergütungsanspruch behalten würde.

Das Verschulden eines Beteiligten hat aber nicht nur Auswirkungen im Hinblick auf seinen Vergütungsanspruch. Gem. § 589 Abs. 2 HGB führt es vielmehr dazu, dass der schuldhaft handelnde Beteiligte den Beitragspflichtigen zum Ersatz des Schadens verpflichtet ist, den sie dadurch erleiden, dass sie die Schäden und Aufwendungen, die zur Errettung aus der Gefahr entstanden sind, gemeinschaftlich tragen müssen. Hinter dieser etwas umständlichen Formulierung verbirgt sich die Beitragspflicht, die ja deshalb eingetreten ist, weil Verschulden eines Beteiligten gem.

§ 589 Abs. 1 S. 1 HGB die Anwendung der Vorschriften über die Havarie-grosse gerade nicht ausschließt. Auch hier stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf denkbare Softwarefehler autonomer Schiffe oder Kontaktverlust landgestützt geführter Schiffe auf eine verschuldensunabhängige Haftung des Reeders umgestellt werden sollte. Dafür könnte sprechen, dass wir es hier mit einem Schadensersatzanspruch zu tun haben. Dagegen spricht zum einen aber, dass es sich um einen speziellen Havarie-grosse-rechtlichen Anspruch handelt und deshalb auch hier das bereits oben entwickelte Argument herangezogen werden kann, dass sich die Beteiligten der Havarie-grosse -Gemeinschaft freiwillig den auch vom Reeder nicht beherrschten Risiken von Softwarefehlern oder Kontaktverlusten ausgesetzt haben. Zusätzlich lässt sich hier ins Feld führen, dass es z.B. auch bei Ladungsbeteiligten eine verschuldensunabhängige Haftung gibt (Haftung von Befrachter und Ablader bei Unterlassen der Mitteilung über die Gefährlichkeit von Gütern gem. § 588 Abs.3 HGB), dass aber auch im bisherigen Regelungsgefüge des Havarie-grosse-Rechtes Ladungsbeteiligte trotz ihrer verschuldensabhängigen Ladungshaftung im Rahmen der Havarie-grosse nur bei Verschulden ersatzpflichtig sind. Auch insoweit spricht daher nichts dafür, dass das Havarie-grosse Recht einer Abänderung bedürfte.

3. Adjektivische Reederhaftung

§ 480 HGB bestimmt, dass der Reeder für den Schaden haftet, hinsichtlich dessen sich ein Mitglied der Schiffsbesatzung oder ein an Bord befindlicher Lotse in Ausübung seiner Tätigkeit einem Dritten gegenüber schadensersatzpflichtig gemacht hat. Es handelt sich um die sogenannte adjektivische Haftung, die ohne ein eigenes Verschulden des Reeders besteht und deshalb im Gegensatz zur Haftung für Verrichtungsgehilfen nach § 831 BGB auch keinen Exculpationsbeweis zulässt. Da nach hier vertretener Auffassung der landseitige Führer des Schiffes als Mitglied der Schiffsbesatzung angesehen werden kann (vgl. II.2), greift die adjektivische Haftung des Reeders dann ein, wenn Dritten bei der landgestützten Führung des Schiffes Schaden verursacht wird, vorausgesetzt dass der landgestützte Führer des Schiffes dafür selbst schadensersatzpflichtig ist. Dies wird nach § 823 BGB regelmäßig der Fall sein, wenn dem landgestützten Führer des Schiffes zumindest ein Fahrlässigkeitsvorwurf gemacht werden kann. Für derartige Fallkonstellationen bedarf es daher keiner Änderung im geltenden Recht.

Wo das Schiff allerdings autonom fährt und Dritte aufgrund eines Softwarefehlers in der Navigationssoftware geschädigt werden, fehlt es an der tatbestandsmäßigen Schadenszufügung durch ein Mitglied der Schiffsbesatzung oder einen an Bord tätigen Lotsen. Da es mithin an einer Haftung für die adjektivische Anknüpfung fehlt, kommt es insoweit auch nicht zur Reederhaftung. Entsprechend ist die Situation, wenn bei einem landgestützt geführten Schiff ohne Verschulden des Reeders der Kontakt zum Schiff abbricht und in der Folge Dritte zu Schaden kommen.

Das Ausfallen von § 480 HGB als Anspruchsgrundlage für derartig geschädigte Dritte könnte verschmerzt werden, wenn Dritte aufgrund anderer Haftungsvorschriften hinreichend geschützt wären. Dies ist aber gerade nicht der Fall.

Zwar steht solchen Dritten grundsätzlich ein Schadensersatzanspruch aufgrund der allgemeinen deliktsrechtlichen Anspruchsnorm des § 823 Abs. 1 BGB zu. Dafür bedarf es aber eines Verschuldens des Reeders, welches in den genannten Konstellationen typischerweise aber gerade nicht vorliegen wird. Eine Haftung nach § 831 BGB kommt regelmäßig aus mehreren Gründen gleichfalls nicht in Betracht: zum einen handelt es sich beim Hersteller der Software und beim Internetprovider, der den Zugang zu dem landgeschützt gesteuerten Schiff ermöglichen soll, schon nicht um Verrichtungsgehilfen. Beim Softwarelieferanten stellt sich schon die Frage, ob er überhaupt vom Reeder zu einer Verrichtung bestellt ist. Das ist beim Internetprovider zwar durchaus der Fall, hier scheidet die Einordnung als Verrichtungsgehilfe aber an der Selbstständigkeit¹⁹, und der mangelnden Weisungsgebundenheit und damit dem Fehlen einer Einbindung in die Organisation des Reeders. Zum anderen dürfte dem Reeder, wenn man von einem Verrichtungsgehilfen ausginge, regelmäßiger der Entlastungsbeweis gelingen.

Dritte würden deshalb im Ergebnis nach der gegenwärtigen Rechtslage in derartigen Konstellationen schutzlos sein. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine verschuldensunabhängige Haftung des Reeders gegenüber diesen Dritten, genereller ausgedrückt: gegenüber der Allgemeinheit, angezeigt ist. Das lässt sich durchaus so vertreten. Zwar besteht keinerlei Veranlassung, grundsätzlich vom Verschuldensprinzip in der Seeschifffahrt Abstand zu nehmen. Wenn aber ein komplexes System wie ein Schiff entweder autonom eingesetzt oder von Land gesteuert wird, dann entstehen daraus völlig neue Risiken, für die man sehr wohl der Ansicht sein kann, dass sie ohne Rücksicht auf Verschulden von demjenigen getragen werden sollten, der sich ihrer bedient.

Wer eine Gefährdungshaftung befürwortet, muss aber darauf achten, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen nicht missachtet werden. Es muss dann dafür Sorge getragen werden, dass dortige Haftungsstatbestände auch für die neu gebildete Gefährdungshaftung Bestand haben. So etwa die Haftungsfreiheit nach Art. 3 Abs. 3 des Bunkeröl-Übereinkommens²⁰ für Schäden die durch Kriegshandlung, Feindseligkeiten, Bürgerkrieg, Aufstand oder ein außergewöhnliches, unvermeidliches und unabwendbares Naturereignis, entstanden sind; für Schäden, die ausschließlich durch eine Handlung oder Unterlassung verursacht wurden, die von einem Dritten in Schädigungsabsicht begangen wurde, oder für die Schäden, die ausschließlich durch die Fahrlässigkeit oder eine andere rechtswidrige Handlung einer Regierung oder einer anderen für die Unterhaltung von Lichtern oder sonstigen Navigationshilfen verantwortlichen Stelle in Wahrnehmung dieser Aufgabe verursacht wurden.²¹

19 BGH NJW 2009, 1740.

20 Siehe Fn. 9.

21 Siehe bzgl. weiterer Haftungsfreiheitstatbestände z.B. auch Art. 3 iVm. Art. 3 der Anlage der Verordnung (EG) Nr. 392/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See, ABl. L 131/24; Art. III Abs. 2 CLC 1992 (Fn. 8); Art. 10 Wrackbeseitigungs-Übereinkommen (Fn. 10).

VI Produzentenhaftung

Nachdem bislang die Haftung von Reeder und Verfrachter betrachtet worden ist, soll es nun um die Haftung des Herstellers autonomer Systeme gehen. Das gegenwärtige Recht stellt dafür zwei Anspruchsgrundlagen zur Verfügung, nämlich die zu § 823 BGB von der Rechtsprechung ausgestaltete Produkthaftung sowie die Haftung nach dem ProdHaftG. Beide Anspruchsgrundlagen erfassen sowohl Personenschäden als auch Sachschäden. In beiden Fällen obliegt die Beweislast für den Produktfehler, den Schaden und die Ursächlichkeit des Fehlers für den Schaden dem Anspruchsteller²². Unter dem ProdHaftG haftet der Hersteller ohne Verschulden. Die Produkthaftung nach § 823 BGB setzt Verschulden voraus. Die Rechtsprechung hat allerdings eine Beweislastumkehr vorgenommen²³, die sowohl im industriellen wie auch im handwerklichen Bereich anwendbar ist²⁴. Die Haftung nach dem ProdHaftG für Personenschäden gilt auch für Sachen, die ihrer Art nach nicht gewöhnlich für den privaten Ge- oder Verbrauch bestimmt sind. Personenschäden aufgrund produktfehlerbehafteter autonomer Navigationseinrichtungen unterstehen mithin einer verschuldensunabhängigen Haftung des Herstellers. Bei Sachschäden ist dies anders. Hier erfasst das ProdHaftG nur Fälle, in denen die Sache ihrer Art nach gewöhnlich für den privaten Ge- oder Verbrauch bestimmt war. Das ist bei Navigationsanlagen auf autonomen Schiffen gerade nicht der Fall. Für solche Schäden steht also nur die deliktsrechtliche Produkthaftung nach § 823 BGB zur Verfügung.

Angesichts der besonderen Umstände des Seeverkehrs ist zu erwägen, ob die Beweislast für Schäden aufgrund von fehlerhafter Navigationssystemen dem Hersteller aufgebürdet werden sollte. Einer Verschärfung der Haftung mit dem Ziel einer verschuldensunabhängigen Produkthaftung auch im Sachschadensbereich erscheint dagegen nicht als erforderlich. Dies entspricht grundsätzlich auch der allgemeinen Auffassung im Bereich autonomes Fahren von Automobilen²⁵. Im Kfz-Bereich gibt es Anzeichen, dass Hersteller eine Art Garantiehaftung für alle Unfälle übernehmen könnten²⁶.

VII. Seeversicherung

Die Seeversicherung ist in Deutschland seit der Aufhebung der 10. Titels des Fünften Buches des HGB §§ 778–900 HGB a.F.) gesetzlich nicht mehr geregelt. Das VVG findet auch nach der VVG-Reform nicht auf die Seeversicherung Anwendung (§ 209

22 Zu § 823 BGB s. u.a. BGH NJW 1991, 1948; zum ProdHG s. § 1 Abs. 4.

23 BGH NJW 1991, 1948, NJW 199, 1028.

24 BGH 116, 104.

25 *Wendt/Oberländer*, InPeR 2016, 58.

26 s. etwa die Veröffentlichung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/macht-im-internet/volvo-uebernimmt-haftung-fuer-selbstfahrende-autos-13847238.html>.

VVG). Im Bereich der Seeschifffahrt ergibt sich also für den Gesetzgeber mit Ausnahme der Frage, ob eine Pflichtversicherung eingeführt werden sollte (dazu unter VIII.) keine Regelungsbedarf.

Es soll aber ein kurzer Blick auf die unter Geltung deutschen Rechts betriebene Kaskoversicherung geworfen werden. Marktstandard ist noch eine Kombination aus den Allgemeinen Deutschen Seeversicherungsbedingungen (ADS) und den DTV Kaskoklauseln 1978, deren im Markt am weitesten verbreitete Fassung diejenige von 1992 ist. Daneben finden sich als neue Bedingungen im Markt die DTV-ADS 2009, zuletzt überarbeitet in der Fassung von 2016.

Keine der hier betrachteten AVB definiert, was unter dem von ihnen verwendeten Begriff des Schiffs zu verstehen ist. Damit gilt auch hier das schon oben dargestellt allgemeiner Verständnis dessen, was unter deutschem Recht als ein Schiff zu verstehen ist. Sowohl autonome als auch landgestützt gesteuerte Schiffe können deshalb unter den Bedingungen versichert werden.

Die Anwendung der Bedingungen auf autonome oder langgestützt geführte Schiffe bereitet keine größeren Schwierigkeiten. Der Versicherungsnehmer ist durch § 19 ADS und Ziff. 22 DTV-ADS gehalten, alle gefahrerheblichen Umstände anzuzeigen. Zweifelsohne handelt es sich bei einer autonomen oder landgestützten Führung des Schiffes um einen gefahrerheblichen Umstand, so dass der Versicherungsnehmer die Deckung verlieren kann, wenn er diesen Umstand nicht vor Vertragsschluss anzeigt.

Für die Kaskoversicherer wird die größte Bedeutung die Seetüchtigkeit solcher Schiffe haben. Ziff. 23 DTV Kaskoklauseln und Ziff.33.2 DTV-ADS enthalten Ausschlüsse für Fälle der Seeuntüchtigkeit. Wie im Schifffahrtsrecht ist auch hier eine Facette der Seetüchtigkeit, dass das Schiff »gehörig bemannt« ist. Wie dort gilt auch hier, dass ein Schiff, dass mit staatlicher Genehmigung entweder autonom eingesetzt oder von Land aus gesteuert wird, auch ohne jegliche Besatzung »gehörig bemannt« ist. Die in Ziff. 33.2.1 DTV-ADS angesprochenen Fälle der Verursachung der Seeuntüchtigkeit durch den Kapitän wird es bei autonomen Schiffen nicht mehr geben. Es bleibt insoweit bei der allgemeinen Bestimmung, dass der Versicherungsnehmer seine Deckung bei Seeuntüchtigkeit dann nicht verliert, wenn er sie selbst nicht verschuldet hat (Ziff. 23 DTV Kaskoklauseln und Ziff. 33.1.2 DTV-ADS). Betrachtet man, wie hier vorgeschlagen, den landgestützten Führer eines Schiffes als Kapitän im Sinne der Bedingungen, sofern er mindestens die für Kapitäne vorgeschriebenen Qualifikationen hat, dann stellt sich die Frage, wie mit ihrem Fehlverhalten unter den Versicherungsbedingungen umzugehen wäre. Die Rechtsprechung hat den Kapitän eines Schiffes in der Seekaskoversicherung durchgehend als Repräsentanten des Versicherungsnehmers angesehen.²⁷ Dagegen hat sich in der Literatur deutlicher Widerstand gezeigt.²⁸ Es fragt sich, ob die Rechtsprechung ihre Position zur Reprä-

27 BGH VersR 1983, 479; HansOLG Hamburg, VersR 1987, 1004; LG Hamburg TranspR 2004, 263.

28 *Looks*, VersR 2003, 1509; *Zschoche*, TranspR 2004, 52; *Herber*, TranspR 2004, 52; *Schwampe*, Seekaskoversicherung, Klausel 23 Rn. 28.

sentantenstellung eines Kapitäns ohne Weiteres auf den langgestützten Führer eines Schiffes übertragen würde. In der Praxis ist das Problem allerdings ohnehin dadurch entschärft, dass Kapitänsverschulden nach dem sog. Seekasko-Druckstück 12/2003²⁹ und Ziff. 33.1.3 und 33.2.1.3 DTV-ADS nicht mehr deckungsrelevant ist.

Auch im Bereich der Deckung von Kollisionsrisiken ergeben sich keine größeren Schwierigkeiten. Gem. Ziff. 34 DTV Kaskoklauseln und Ziff. 65 DTV-ADS gewährt der Versicherer dem Versicherungsnehmer Versicherungsschutz auch für den Fall, dass er einem Dritten wegen des Verlustes oder der Beschädigung von Sachen aufgrund gesetzlicher Haftpflichtbestimmungen Ersatz zu leisten hat und der Verlust oder die Beschädigung bei der Bewegung des Schiffes oder durch navigatorische Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Teilnahme am Schiffsverkehr verursacht worden sind. Die Bedingungen stellen damit weder darauf ab, dass sich Besatzung an Bord befindet, noch dass an Bord Fehler stattfinden, noch dass die Haftpflicht überhaupt auf der Navigation durch einen Menschen beruht. Auch Haftung infolge von Fehlern im Rahmen autonomer Schifffahrt wird also von der Deckung erfasst..

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Bereich der Kaskoversicherung die Problematik weniger im Bedingungswerk liegt, sondern eher im Underwriting. Die Versicherungswirtschaft ist es gewohnt, mit neuen Technologien umzugehen. Der Umstand, dass es noch keinerlei Schadenserfahrung gibt, ist für Versicherer per se kein Grund, Risiken als unversicherbar anzusehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass auch für autonom geführte und landgestützt gesteuerte Schiffe ein Markt bestehen wird. Ob dieser Markt groß ist und wie sich das Preisniveau einspielen wird, bleibt abzuwarten.

VIII. Versicherungspflicht mit Direktanspruch?

1. Versicherungspflicht

a) Statuierung der Versicherungspflicht

Im Schifffahrtsrecht gibt es im Bereich der Tankschifffahrt seit geraumer Zeit Versicherungspflichten³⁰, die Direktansprüche gegen die Versicherer der Haftung vorsehen³¹. Es ist auf absehbare Zeit kaum vorstellbar, dass eine Akzeptanz für autonome oder auch nur landgestützt geführte Tankschiffe besteht; sollte es zu solchen Schiffen kommen, besteht aber bereits sowohl Versicherungspflicht als auch Direktanspruch.

29 Abgedruckt bei *Schwampe*, Seekaskoversicherung, Klausel 23 Rn. 33.

30 Art. VII Abs. 1 Internationales Übereinkommen von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölerschmutzungsschäden 1992, siehe auch § 2 ÖISG.

31 a.a.O. Art. VII Abs. 8.

Versicherungspflicht und Direktanspruch sind gleichfalls in weiteren internationalen Übereinkommen, aber auch in EU-Recht vorgesehen, so in Art. 7 Abs. 1 und 6 des Bunkerölübereinkommens³² und in Art. 12 Abs. 1 und 10 des Wrackbeseitigungsübereinkommens³³. Eine entsprechende Regelung findet sich auch für die Versicherung über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See. In der EU ist dies geregelt durch die Verordnung (EG) Nr. 392/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Unfallhaftung von Beförderern von Reisenden auf See³⁴, die sog. Athen-Verordnung. Diese Verordnung verschafft dem noch nicht in Kraft befindlichen Protokoll von 2002 zum Athener Übereinkommen von 1974 über die Beförderung von Reisenden und ihrem Gepäck auf See für die EU Geltung. Die Gesetzestechnik ist kompliziert. Für Haftung und Versicherung verweist Art. 3 der Verordnung auf Bestimmungen der der Verordnung als Anhang I beigefügten konsolidierten Fassung des Athener Übereinkommens von 1974 und des Protokolls von 2012. Die Versicherungspflicht findet sich in Art 4bis Abs. 1 des Anhangs I, der Direktanspruch in Art. 4 bis Abs. 10.

Im Jahr 2013 hat der Gesetzgeber durch das Gesetz über bestimmte Versicherungsnachweise in der Seeschifffahrt³⁵ (SeeVersNachwG) Vorschriften über den Nachweis des Bestehens der Versicherungen erlassen. Das Gesetz enthält zum einen Ausführungsbestimmungen zur Athen-Verordnung, die im Passagierbereich selbst die Versicherungspflicht anordnet; sie setzt zum anderen aber auch die Richtlinie 2009/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Versicherung von Schiffseigentümern für Seeforderungen um.³⁶ Diese Richtlinie ist durchaus bemerkenswert. Denn die internationalen Übereinkommen sehen grundsätzlich eine Versicherungspflicht ausschließlich als eine Annexregelung zu einer eigentlich vorrangig vorgenommenen Haftungsregelung (z.B. für Ölverschmutzung; Wrackbeseitigung oder Schäden von Reisenden) vor. Die Richtlinie knüpft dagegen nicht an Haftungsbestimmungen an – diese regelt das Haftungsbeschränkungsübereinkommen nicht, sondern setzt sie vielmehr voraus –, sondern an das Recht des Reeders (und anderer Personen), für bestimmte Forderungen – eben die Seeforderungen – seine Haftung zu beschränken. Der Vorgabe von Art. 4 der Richtlinie folgend bestimmt § 2 Abs. 1 SeeVersNachwG, dass jeder Schiffseigentümer eines Schiffes mit einer Bruttoreaumzahl von mindestens 300, das die Bundesflagge führt oder einen Hafen im Inland anläuft oder verlässt oder eine vor der Küste gelegene Einrichtung innerhalb des Küstenmeeres der Bundesrepublik Deutschland anläuft oder verlässt, eine der Richtlinie 2009/20/EG entsprechende Versicherung oder sonstige finanzielle Sicherheit aufrechtzuerhalten hat, um seine Haftung für

32 Internationales Übereinkommen von 2001 über die zivilrechtliche Haftung für Bunkerölverschmutzungsschäden, BGBl. 2006 II, 579.

33 Internationales Übereinkommen von Nairobi von 2007 über die Beseitigung von Wracks, BGBl. 2013 II, 530.

34 ABl. L 131/24.

35 BGBl. 2013 I, 1471,

36 ABl. L 131, S. 128.

Seeforderungen im Sinne des Haftungsbeschränkungsübereinkommens 1976/1996 abzudecken. Seeforderungen sind die in Art. 2 des Haftungsbeschränkungsübereinkommens aufgezählten Ansprüche, nämlich

- (a) Ansprüchen wegen Tod oder Körperverletzung oder wegen Verlust oder Beschädigung von Sachen (einschließlich Beschädigung von Hafenanlagen, Hafenbecken, Wasserstraßen und Navigationshilfen), die an Bord oder in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb des Schiffes oder mit Bergungs- oder Hilfeleistungsarbeiten eintreten, sowie wegen daraus entstehender weiterer Schäden;
- (b) Ansprüche wegen Schäden infolge Verspätung bei der Beförderung von Gütern, Reisenden oder deren Gepäck auf See;
- (c) Ansprüche wegen sonstiger Schäden, die sich aus der Verletzung nichtvertraglicher Rechte ergeben und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb des Schiffes oder mit Bergungs- oder Hilfeleistungsarbeiten stehen;
- (d) Ansprüche aus der Hebung, Beseitigung, Vernichtung oder Unschädlichmachung eines gesunkenen, havarierten, gestrandeten oder verlassenen Schiffes, samt allem, was sich an Bord eines solchen Schiffes befindet oder befunden hat;
- (e) Ansprüche aus der Beseitigung, Vernichtung oder Unschädlichmachung der Ladung des Schiffes;
- (f) Ansprüche einer anderen Person als des Haftpflichtigen wegen Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Schäden, für die der Haftpflichtige seine Haftung nach diesem Übereinkommen beschränken kann, abzuwenden oder zu verringern, sowie wegen weiterer durch solche Maßnahmen entstandener Schäden.

Bereits oben wurde ausgeführt, dass das Haftungsbeschränkungsübereinkommen die Begriffe des Schiffes und des Seeschiffes zwar verwendet, aber nicht definiert und es dafür auf das nationale Recht ankommt. Auch das SeeVersNachwG verzichtet auf eine Definition des (See-)Schiffes und legt lediglich fest, dass das Gesetz auf Schiffe mit einer Größe von mindestens 300 BRZ anwendbar ist. Da das deutsche Verständnis eines Schiffes weit genug ist, um auch autonome und ladgestützt geführte Schiffe zu erfassen (oben III.), wird auch für diese Schiffe durch das SeeVersNachwG eine Versicherungspflicht begründet. Mit anderen Worten: der Einführung einer Versicherungspflicht für autonome oder ladgestützt geführte Schiffe bedarf es nicht – es gibt sie schon. Allerdings ist zu beachten, dass sie anders ausgestaltet ist, als Versicherungspflichten anderer Verkehrsträger, insbesondere der Luftfahrzeuge und der KFZ. Dies liegt daran, dass dort die Versicherungspflicht nicht an bestimmte Ansprüche anknüpft, sondern an den Betrieb des Luft- oder Landfahrzeugs (§ 33 LuftVG, § 7 StvG). Sofern aus dem Betrieb eines Seeschiffes andere Forderungen Dritter als die in Art. 2 des Haftungsbeschränkungsübereinkommens geregelten Seeforderungen entstehen, erstreckt sich darauf die Versicherungspflicht nicht. Allerdings erfasst das Übereinkommen die typischen Risiken aus dem Betrieb eines Seeschiffes.

b) Inhalt der Versicherungspflicht

Wie die Versicherung im Einzelnen auszusehen und wer sie stellen kann, ist im SeeVersNachwG nur indirekt, und dazu auch nur teilweise, geregelt. Indirekt insoweit,

als § 2 Abs. 1 SeeVersNachwG hinsichtlich der Versicherung auf Art. 3 Buchst. b und Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie Bezug nimmt. Dort findet sich Erstaunliches. Denn Art. 3 Buchst. B definiert Versicherung als »eine Versicherung mit oder ohne Selbstbeteiligung, zu der beispielsweise eine Schadensversicherung, wie sie gegenwärtig von Mitgliedern der International Group of P & Clubs angeboten wird, und andere wirksame Formen der Versicherung«. Die P&I Clubs sind privatrechtlich organisierte Unternehmen, die International Group ihr ebenso privatrechtlicher Zusammenschluss. Dass eine EU-Richtlinie auf Privatunternehmen verweist, um gesetzliche Anforderungen an deren Produkte anzuknüpfen, ist mehr als ungewöhnlich. Auch die ausdrückliche Zulassung von Selbstbehalten ist für eine Pflichtversicherung eher selten. Die internationalen Übereinkommen, die Versicherungspflichtigen vorsehen, knüpfen diese an die Haftung. Da die Haftung keinen Selbstbehalt kennt, muss auch die Versicherung die gesamte Haftung des Haftpflichtigen abdecken, also jedenfalls gegenüber dem Geschädigten ohne Selbstbehalt. Durch die ausdrückliche Zulassung von Selbstbehalten, ist dies bei der Richtlinie und dem SeeVersNachwG anders. Durch Vereinbarung hoher Selbstbehalte kann also der Schutzwirkung der Versicherungspflicht, den die Richtlinie selbst im Erwägungsgrund (4) als den Opferschutz bezeichnet, durchaus eingeschränkt werden. Da die Richtlinie, und ihr folgend das SeeVersNachwG, keine Versicherungspflicht statuieren (dazu unter VIII.2), beschäftigt sie sich auch nicht mit der Frage, ob der Versicherer sich auf leistungseinschränkende Bestimmungen des Versicherungsvertrages berufen kann. Natürlich kann er es, denn mit Ausnahme der Anordnung, dass die Versicherung die im Haftungsbeschränkungsübereinkommen geregelten Seeforderungen erfassen muss, wird nur der Abschluss, nicht aber der Inhalt des Vertrages vorgegeben. Dies muss man jedoch vor dem Hintergrund der Marktgegebenheiten sehen. Mehr als 90% der Welthandels-tonnage sind bei den P&I Clubs der International Group versichert, was auch der Grund dafür ist, dass die Richtlinie diese direkt anspricht. Diese P&I Clubs haben Vorauszahlungsklausel, die sog. *pay-to-be-paid* oder *pay first* Regelungen. Nach ihnen haftet der Versicherer nur gegenüber seinem eigenen Versicherten, nicht gegenüber Dritten³⁷. Ein Deckungsanspruch entsteht erst, wenn der Versicherte seine Haftpflicht gegenüber dem Geschädigten durch Zahlung zum Erlöschen gebracht hat. Anders als nach dem Haftpflichtversicherungskonzept des deutschen VVG schuldet der Versicherer deshalb nicht Freihaltung von Ansprüchen, sondern nur Erstattung dessen, was der Versicherte selbst zuvor gezahlt hat. Vor diesem Hintergrund sind Selbstbehalte in der Tat bedeutungslos. Entscheidet man sich, Direktansprüche zuzulassen, sollte der Aspekt aber erneut betrachtet werden.

2. Direktanspruch

Einen Direktanspruch gegen den Versicherer sieht die Richtlinie 2009/2020/EG nicht vor und wird auch durch das SeeVersNachwG nicht begründet. Der in § 115

³⁷ Schwampe in Thume/de la Motte/Ehlers, Transportversicherungsrecht, 2. Aufl., Kap./Rn. 744.

VVG statuierte Direktanspruch gegen Haftpflichtversicherer steht nicht zur Verfügung. Zwar handelt es sich bei der Versicherung nach dem SeeVersNachwG um eine Pflichtversicherung, so dass insoweit die Voraussetzungen des § 113 VVG erfüllt sind. Das VVG als Ganzes findet aber auf die Seeversicherung keine Anwendung (§ 209 VVG).

Es stellt sich dennoch Frage, ob autonome oder landgestützt gesteuerte Schiffe ein derart erhöhtes Schadenspotenzial aufweisen, dass für sie ein über die ohnehin schon bestehende Versicherungspflicht hinaus gehender Direktanspruch gegen den Haftpflichtversicherer vorgesehen werden sollte. Spezielle Haftungsübereinkommen gehen erkennbar diesen Weg, der mit dem Ölhaftungsübereinkommen beschritten und mit den Bunkeröl- und Wrackbeseitigungsübereinkommen sowie dem Protokoll zum Athener Übereinkommen konsequent fortgesetzt wird. Es ist deshalb durchaus zu erwägen, für die hier besprochenen Schiffe einen Direktanspruch gegen den Haftpflichtversicherer vorzusehen. Die Schwierigkeit wird indessen darin liegen, den Direktanspruch nur auf die besondere Gefährlichkeit der neuen Technologien zu begrenzen. Die nach der Richtlinie 2009/2020/EG und dem SeeVersNachwG zu nehmende Versicherung deckt dagegen nicht allein die sich aus den besonderen Gefahren autonomer oder landgestützt geführter Schiffe ergebenden Risiken, sondern alle Seeforderungen im Sinne des Haftungsbeschränkungsübereinkommens. Es wäre verfehlt, diesen weiten Bereich einem Direktanspruch zu unterstellen. Ein Direktanspruch wäre vielmehr auf Ansprüche wegen der besonderen Risiken dieser Technologien zu beschränken. Die Abgrenzung dieses Bereiches wird sicherlich schwierig werden und würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Wie bereits ausgeführt, ist mit mehr als 90 % der größte Teil der Welttonnage derzeit bei P&I Clubs versichert. Auch wenn diese P&I Clubs grundsätzlich keinen direkten Anspruch von Geschädigten gegen sich selbst gewähren, haben sich die Versicherer auch in anderen Bereichen als flexibel genug gezeigt, neu begründete Versicherungspflichten wie nach der Athen-Verordnung, dem Wrackbeseitigungsübereinkommen und dem Bunkerölübereinkommen zu übernehmen und Direktansprüche gegen sich einzuräumen. Wie in keinem anderen Bereich ist aber vor jeder Überlegung zur Einführung einer Versicherungspflicht zu prüfen, ob der Versicherungsmarkt die gewünschten Versicherungen überhaupt zur Verfügung stellt. Oben wurde für die Seekaskoversicherung auf die ungeklärte Frage verwiesen, ob die Versicherer hinreichenden »Risikoappetit« haben, um die neuartigen Risiken autonomer und landgestützt geführter Schiffe in Deckung zu nehmen. Für die P&I-Versicherung gilt grundsätzlich nichts anderes – allerdings mit einem wesentlichen Unterschied: die P&I-Clubs sind Gegenseitigkeitsversicherer. Die versicherten Reeder sind also zugleich Träger der Unternehmen. Findet sich hinreichende Unterstützung in der Reederschaft für autonome oder landgestützt geführte Schiffe, dann besteht hier gegebenenfalls eher und schneller Bereitschaft, solche Risiken zu übernehmen. Welche Probleme vorschnelles gesetzgeberisches Handeln haben kann, zeigen die Vorgänge um das Protokoll von 2002 zum Athener Übereinkommen. Die Vorgaben zum Deckungsumfang für Terrorismusschäden waren im Versicherungsmarkt

schlicht nicht zu erfüllen. Die IMO selbst hat deshalb mit den *IMO Reservation and Guidelines for Implementation of the Athens Convention*³⁸, die im Erwägungsgrund (7) der Athen Verordnung direkt angesprochen wird, den Mitgliedsstaaten nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar die Anregung gegeben, bei der Ratifizierung des Übereinkommens Vorbehalte hinsichtlich der Höhe dieser Deckung zu machen, und zwar begrenzt auf einen Rahmen, über den zuvor mit den P&I Clubs Einigung erzielt worden war.

IX. Standortpolitische Überlegungen

An verschiedenen Stellen in diesem Beitrag wurde bereits angerissen, dass nationale Regelungen die Rechtszersplitterung fördern, eine Entwicklung, die die internationale Rechtssetzung im Rahmen der IMO und durch sonstige internationale Übereinkommen entgegengewirkt werden soll. Rechtszersplitterung ist aber nur eine unerwünschte Folge. Eine andere, für den Wirtschaftsstandort Deutschland viel gravierendere Folge einseitiger deutscher Regelungen wäre die Gefahr, nicht nur die Hersteller dieser modernen Technologie aus Deutschland zu vertreiben, sondern ebenso innovationsfreudige Reedereien und außerdem letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Häfen zu mindern. Denn einseitige Verschärfungen der Herstellerhaftung, der Verfrachterhaftung oder der Reederhaftung bergen bei einem so internationalen Wirtschaftszweig wie der Schifffahrt das Risiko, dass Unternehmen sich erhöhtem Haftungsdruck durch Abwanderung entziehen. Einem Hochtechnologiestandort wie Deutschland würde dies nur schaden. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von einseitigen Haftungsverschärfungen ließen sich zwar dadurch begegnen, dass diese Haftungsregime nicht nur auf deutsche Hersteller oder Redereien beschränkt wären, sondern die Anwendung schlicht für das deutsche Staatsgebiet zu erklären. Dem wohnt aber das Risiko der Umleitung von Verkehrsströmen inne, jedenfalls dann, wenn europäische Nachbarn Häfen zu Verfügung stellen, in denen autonome oder landgestützt geführte Schiffe ohne Haftungsverschärfung laden und löschen können.

Jede gesetzgeberische Lösung sollte deshalb ausschließlich in europäischem Rahmen stattfinden, besser noch in internationalem Rahmen.

38 IMO Circular Letter No. 2758, im Internet abrufbar unter <http://folk.uio.no/erikro/WWW/corrgr/13.pdf>.

