

60. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2022



60. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2022

Veröffentlichung der auf dem 60. Deutschen Verkehrsgerichtstag vom 17. bis 19. August 2022 in Goslar gehaltenen Vorträge, Referate und erarbeiteten Empfehlungen

Luchterhand Verlag 2023

Die Drucklegung dieser Dokumentation wurde vom Bundesministerium der Justiz unterstützt.



**Deutscher
Verkehrsgerichtstag**



Bundesministerium
der Justiz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

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

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

Hamburg 2022

Herausgeber:

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

Alle Rechte vorbehalten.

© 2023 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Wolters-Kluwer-Straße 1, 50354 Hürth.

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

Umschlagkonzeption: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Kirrberg
Satz: Datagroup-Int SRL, Timisoara, Romania

Druck und Weiterverarbeitung: Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz, Polen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Arbeitskreise	
Themen, Referenten	VII
Empfehlungen	
der Arbeitskreise	XI
Eröffnungsansprache	
des Präsidenten des Deutschen Verkehrsgerichtstages	
Professor Dr. Ansgar Staudinger	XXVII
Begrüßungsansprache	
der Oberbürgermeisterin der Stadt Goslar Urte Schwerdtner	XXIII
Rede Dr. Volker Wissing	
Bundesminister für Digitales und Verkehr	XXVII
Referate:	
Arbeitskreis I:	
Angemessene Rechtsfolgen im Ordnungswidrigkeitenrecht	
1. Dr. Alessandro Bellardita	1
2. Ulrich Chiellino	7
3. Ralph Gübner	11
4. Timo Payer	15
Arbeitskreis II:	
Cannabis im Straßenverkehr – Strafrecht und Ordnungswidrigkeiten	
1. Dr. Holger Niehaus	33
2. Carsten Staub	49
3. Prof. Dr. Stefan Tönnies	59
Arbeitskreis III:	
Wurde auf den 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag verschoben	
Arbeitskreis IV:	
Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?	
1. Siegfried Brockmann	69
2. Arne Koerdts	75
3. Prof. Dr. Jana Kühl	83
4. Michael Milde	99
Arbeitskreis V:	
Reha-Management Schwerstverletzter nach Verkehrsunfällen	
1. Christian Janeczek	105
2. Herbert Lang	111
3. Prof. Dr. Michael J. Raschke	129
4. Hans Georg Schleich	133

Inhaltsverzeichnis

Arbeitskreis VI:

E-Scooter, Krankenfahrstühle, langsame Landmaschinen – ist unser Haftungsrecht noch zeitgemäß?

- | | |
|--|-----|
| 1. Annett Brinckmann | 139 |
| 2. Prof. Dr. Dirk Looschelders | 145 |
| 3. Stephan Miller | 161 |

Arbeitskreis VII:

Beurteilung der Fahreignung durch das Strafgericht und die Fahrerlaubnisbehörde – zwei Seiten einer Medaille?

- | | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Stefan Derpa | 167 |
| 2. Dr. Ingo E. Fromm | 177 |
| 3. Thorsten Prange | 189 |
| 4. Dr. Thomas Wagner | 197 |

Arbeitskreis VIII:

Durchsetzung der Schiffssicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt

- | | |
|----------------------------------|-----|
| 1. Simon Esser | 211 |
| 2. Sara Vatankhah | 223 |
| 3. Tilo Wallrabenstein | 251 |

Die Anzahl der erfassten Teilnehmer am 60. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2022 betrug 1227.

Sie gliederten sich nach Gruppen wie folgt auf:

Rechtsanwälte	518	Medienvertreter	50
Versicherer	111	Fahrlehrer	30
Polizei	93	Richter	26
Sonstige	89	Staatsanwälte	16
Automobilclub/Verkehrswacht	66	Industrie	15
Mediziner/Psych./Uni	62	Schifffahrt	12
Verwaltung	60	Berufsgenossenschaft	5
TÜV / Dekra / SV	59		

Arbeitskreise, Themen, Referenten

AK I:	Angemessene Rechtsfolgen im Ordnungswidrigkeitenrecht <ul style="list-style-type: none">– Welcher Maßstab gilt für Fahrverbote, Bußgelder und Punkte?– Welche Maßnahmen stärken die Verkehrssicherheit?– Mehr Spielräume für mehr Einzelfallgerechtigkeit?
Leitung	Gerhard Hillebrand, Rechtsanwalt, Vorsitzender der ARGE Verkehrsrecht im DAV, ADAC Verkehrspräsident, Steinbach & Partner GBR, Neumünster
Referent	Dr. Alessandro Bellardita, Richter am Amtsgericht Karlsruhe, hauptamtlicher Dozent an der Hochschule für Rechtspflege Schwetzingen
Referent	Ulrich Chiellino, Dipl.-Psych., Leiter Verkehrspolitik des ADAC e.V., München
Referent	Ralph Gübner, Rechtsanwalt, Kanzlei »Die Anwälte«, Kiel
Referent	Timo Payer, Präsident, Bayerisches Polizeiverwaltungsamt, Straubing
AK II:	Cannabis im Straßenverkehr – Strafrecht und Ordnungswidrigkeiten <ul style="list-style-type: none">– Gleichbehandlung von Alkohol und Cannabis?– Stand der Wissenschaft – Grenzwerte (noch) aktuell?– Problembereich Medizinalcannabis
Leitung	Helmut Trentmann, Präsident des Bund gegen Alkohol und Drogen im Straßenverkehr e. V., Hamburg
Referent	Dr. Holger Niehaus, Richter am Landgericht, Düsseldorf
Referent	Carsten Staub, Rechtsanwalt, Mettmann
Referent	Prof. Dr. Stefan Tönnies, Leiter der Abteilung Forensische Toxikologie, Institut für Rechtsmedizin, Frankfurt/Main
Arbeitskreis III:	Wurde auf den 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag verschoben
AK IV:	Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das? <ul style="list-style-type: none">– Zahlen und Fakten – Erkenntnisse der Unfallforschung zum Radverkehr– Radverkehr in Städten und in ländlichen Räumen– Flächenkonkurrenzen und Zielkonflikte– Verkehrsklima und Normbefolgung
Leitung	Kirsten Lühmann, MdB a.D., stellv. Präsidentin der Verkehrswacht Niedersachsen
Referent	Siegfried Brockmann, Leiter Unfallforschung der Versicherer, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin

Arbeitskreise, Themen, Referenten

Referent	Arne Koerdt, Stv. Leitung Abteilung 4 – Nachhaltige Mobilität, Leitung Referat 45 - Rad- und Fußverkehr, Ortsmitte, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart
Referentin	Prof. Dr. Jana Kühn, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Institut für Verkehrsmanagement, Salzgitter
Referent	Michael Milde, Abteilungsleiter Mobilitätsplanung der Stadt Münster, Amt für Mobilität und Tiefbau, Münster
AK V:	Reha-Management Schwerstverletzter nach Verkehrsunfällen <ul style="list-style-type: none">– Optimierung der Akut- und Anschlussheilbehandlung– Voraussetzungen und Win-Win-Situation für alle Beteiligten– Anspruch des Verletzten auf Reha-Management?
Leitung	Dr. Hans-Joseph Scholten, Rechtsanwalt, Vors. Richter OLG Düsseldorf a.D., Gladbeck
Referent	Christian Janeczek, Fachanwalt für Verkehrsrecht und Strafrecht, Mitglied im Geschäftsführenden Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im DAV, Dresden
Referent	Herbert Lang, Rechtsanwalt, Abteilungsdirektor Kraft-Schaden, Allianz Vers.-AG München i.R.
Referent	Prof. Dr. Michael J. Raschke, Klinik für Unfall-, Hand- und Wiederherstellungschirurgie, Universitätsklinikum Münster (UKM), Präsident der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie (DGU), Münster
Referent	Hans-Georg Schleich, Geschäftsführer, ReIntra GmbH, Unterföhring
AK VI:	E-Scooter, Krankenfahrräder, langsame Landmaschinen – ist unser Haftungsrecht noch zeitgemäß? <ul style="list-style-type: none">– Überzeugt es, langsam fahrende Kfz trotz ihres Gefahrenpotentials von der Gefährdungshaftung auszunehmen?– Abschaffen, einschränken, ausdehnen – Reformbedarf bei § 8 Nr. 1 StVG?
Leitung	Dr. Jutta Laws, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht Hamm
Referentin	Annett Brinckmann, Fachanwältin für Steuerrecht, Referatsleiterin Steuerrecht und Justizariat, Deutscher Bauernverband e. V., Berlin
Referent	Prof. Dr. Dirk Looschelders, Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Düsseldorf
Referent	Stephan Miller, Rechtsanwalt, ADAC e. V., München
AK VII:	Beurteilung der Fahreignung durch das Strafgericht und die Fahrerlaubnisbehörde – zwei Seiten einer Medaille? <ul style="list-style-type: none">– Fahrerlaubnisentzug als eine gerichtliche Maßregel der Besserung und Sicherung– Private MPU im Strafverfahren

Arbeitskreise, Themen, Referenten

	<ul style="list-style-type: none">– Feststellung fahreignungsrelevanter Tatsachen - Bindungswirkung strafgerichtlicher Entscheidungen– Gefährlichkeits- und Fahreignungsprognose
Leitung	Dr. Peter Dauer LL.M., Leitender Regierungsdirektor a.D., ehem. Behörde für Inneres und Sport, Hamburg
Referent	Stefan Derpa, Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München
Referent	Dr. Ingo E. Fromm, Fachanwalt für Straf- und Verkehrsrecht, Dr. Caspers, Mock & Partner mbB, Koblenz
Referent	Thorsten Prange, Vorsitzender Richter am Landgericht Bremen
Referent	Dr. Thomas Wagner, Fachbereichsleiter a.a. BfF DEKRA e. V. Dresden,
AK VIII:	Durchsetzung der Schiffssicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt
	<ul style="list-style-type: none">– Wie effektiv ist unser Kontrollsystem?– Hafenstaatskontrollen– Ahndung von Verstößen, Strafverfolgung
Leitung	Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Ehlers, Präsident und Professor des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie a.D., Hamburg
Referent	Simon Esser, Leiter Wasserschutzpolizeikommissariat 3, Wasserschutzpolizei Hamburg
Referentin	Sara Vatankhah, Referatsleiterin Recht, Dienststelle Schiffssicherheit, BG Verkehr, Hamburg
Referent	Tilo Wallrabenstein, Syndikus, Verband Deutscher Reeder, Hamburg

EMPFEHLUNGEN DER ARBEITSKREISE

Arbeitskreis I

Angemessene Rechtsfolgen im Ordnungswidrigkeitenrecht

1. Eine verkehrspsychologische Maßnahme und andere (vergleichbare) Interventionen zur Verhaltensänderung als Alternative zu dem bestehenden Instrumentarium (Geldbuße und Fahrverbot) sollen gestärkt werden.
2. Der Gesetzgeber wird aufgefordert, einen Regelungskatalog für ein Absehen vom Fahrverbot zu erstellen. Neben Maßnahmen zur Verhaltensänderung sind dabei insbesondere berufliche, familiäre und finanzielle Aspekte zu würdigen. Dies führt zu einer bundeseinheitlichen Gleichbehandlung. Gleichzeitig wird durch die höhere Akzeptanz eine Entlastung der Justiz erreicht.
3. In geeigneten Fällen soll ein Fahrverbot auch auf Bewährung ermöglicht werden.
4. Der Arbeitskreis hält es für erforderlich, die vorhandenen Widersprüche im Bußgeldkatalog durch eine inhaltliche Überprüfung zu beseitigen und die Rechtsfolgen mehr an den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit auszurichten.
5. Bisher regelkonformes Verhalten soll bei einem erstmaligen Verkehrsverstoß im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden.

Arbeitskreis II

Cannabis im Straßenverkehr – Strafrecht und Ordnungswidrigkeiten

1. Der Konsum von Alkohol oder Cannabis und die Teilnahme am Straßenverkehr sind im Sinne der Verkehrssicherheit grundsätzlich voneinander zu trennen.
2. Nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft können für Cannabis weder im Strafrecht noch im Ordnungswidrigkeitenrecht mit Alkohol vergleichbare Grenzwerte festgelegt werden.
3. Der aktuell angewandte Grenzwert von 1,0 ng THC pro ml Blutserum liegt so niedrig, dass er den Nachweis des Cannabiskonsums ermöglicht, aber nicht zwingend einen Rückschluss auf eine verkehrssicherheitsrelevante Wirkung zulässt. Dies führt in der Praxis dazu, dass in einem nicht vertretbaren Umfang Betroffene sanktioniert werden, bei denen sich eine »Wirkung« im Sinne einer

Empfehlungen

- möglichen Verminderung der Fahrsicherheit aus wissenschaftlicher Sicht nicht tragfähig begründen lässt.
4. Der Arbeitskreis empfiehlt, dem Gesetzgeber aufzugeben, den derzeit angewandten Grenzwert für die THC-Konzentration von 1,0 ng THC pro ml Blutserum angemessen heraufzusetzen.

Arbeitskreis III

Wurde auf den 61. Deutschen Verkehrsgerichtstag verschoben

Arbeitskreis IV

Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?

1. Eine Verbesserung der Sicherheit des Radverkehrs bedingt zwingend eine neue Aufteilung des Verkehrsraumes, unter anderem zugunsten des Fahrrades, und die Schaffung durchgängig sicher befahrbarer Radnetze.
2. Der Arbeitskreis erwartet, dass die vorhandenen Regelwerke zur Planung und zum Bau von Radverkehrsanlagen als Mindeststandard verbindlich umgesetzt werden. Die Bundesländer werden aufgefordert, eine wirksame Qualitätskontrolle auch hinsichtlich der fehlerverzeihenden und intuitiv nutzbaren Infrastruktur zu entwickeln und zu implementieren. Dies gilt sowohl für den Neubau als auch den Bestand.
3. Um mehr Spielraum für die Kommunen zu schaffen, wird dem Gesetzgeber empfohlen, die Ziele des StVG und den § 45 Abs. 9 StVO so zu verändern, dass präventive sowie proaktive Maßnahmen und Gestaltungen leichter möglich werden.
4. Zur Unterbindung sicherheitsgefährdenden Verhaltens sowohl im ruhenden als auch im fließenden Verkehr müssen die personellen Kapazitäten von Ordnungsbehörden und Polizei aufgestockt und die entsprechenden Aktivitäten intensiviert und koordiniert werden. In diesem Zusammenhang beklagt der Arbeitskreis, dass die Empfehlung des VGT von 2017 zu Fahrradstaffeln bisher nur unzureichend umgesetzt wurde.
5. Mehr Verkehrsausbildung und Fahrsicherheitstrainings sind anzubieten. Bei Kindern und Jugendlichen sollte dies auch durch die verstärkte Integration in die Lehrpläne erfolgen. Insbesondere bei Nutzenden von Pedelecs ist vor allem der Handel aufgefordert, zur Teilnahme an Trainings und zum Tragen von Helmen zu motivieren. Zusätzlich werden Bund, Länder und Kommunen aufgefordert, nachhaltige Kommunikationskonzepte und Maßnahmen für alle Verkehrsteilnehmenden entwickeln zu lassen, um das StVO-Gebot zur ständigen Vorsicht und gegenseitigen Rücksicht als tragende Säule der Verkehrssicherheit deutlich mehr ins Bewusstsein zu rücken.

Empfehlungen

6. Der Arbeitskreis stellt fest, dass das Radfahren unter Alkoholeinfluss eine nennenswerte Unfallursache darstellt. Der Bundesgesetzgeber wird erneut aufgefordert, hierfür einen Ordnungswidrigkeitentatbestand einzuführen.
7. Der Arbeitskreis fordert den Gesetzgeber auf, für die rechtliche Zuordnung als Fahrrad Maße und Gewichte insbesondere von Pedelecs, Lastenrädern und Gepanzen zu begrenzen.

Arbeitskreis V Reha-Management Schwerstverletzter nach Verkehrsunfällen

1. Ein objektives und neutrales Rehabilitationsmanagement ist im Interesse des Verletzten zwingend erforderlich.
2. Über die Vorzüge dieses Managements sollten alle an der Genesung beteiligten Berufsgruppen (Ärzte, Versicherer, Verkehrsanwälte und Reha-Dienstleister) aktiv informieren.
3. Nach einem schweren Personenschaden kommt es beim Übergang von einer Akutbehandlung im Krankenhaus in die Rehabilitation häufig zu Verzögerungen und zu erheblichen Defiziten an Versorgungsangeboten. Das gefährdet den Heilungserfolg. Daher besteht hier dringender Handlungsbedarf.
4. Ärzte, Versicherer, Verkehrsanwälte und Reha-Dienstleister sind aufgefordert, diese Reha-Lücke gemeinsam zu schließen.
5. Ungeachtet dessen wird der Gesetzgeber aufgerufen, das Versorgungsdefizit zeitnah zu beseitigen.

Arbeitskreis VI E-Scooter, Krankenfahrstühle, langsame Landmaschinen – ist unser Haftungsrecht noch zeitgemäß?

1. Der Gesetzgeber sollte § 8 Nr. 1 StVG grundlegend reformieren. Der generelle gesetzliche Ausschluss der Gefährdungshaftung für langsam fahrende Kraftfahrzeuge ist angesichts der geänderten Verhältnisse im Straßenverkehr nicht mehr zeitgemäß.
2. Das Gefährdungspotential land- und forstwirtschaftlicher Kraftfahrzeuge sowie von Baufahrzeugen und sonstigen selbstfahrenden Arbeitsmaschinen, die bauartbedingt maximal 20 km/h fahren können, hat sich im Laufe der Zeit aufgrund höherer Geschwindigkeiten der anderen Verkehrsteilnehmenden sowie geänderter technischer Ausmaße und Ausstattungen deutlich erhöht. Deshalb ist eine Ausnahme von der Gefährdungshaftung nicht mehr gerechtfertigt.
3. Das Gefährdungspotential neuer Typen langsam fahrender Kraftfahrzeuge, die bauartbedingt zwischen 6 km/h und 20 km/h fahren können, wie etwa E-Scooter, erscheint insbesondere wegen der erwartbaren Zunahme der Nutzung und

Empfehlungen

der Enge des Verkehrsraums so hoch, dass sie ebenfalls der Gefährdungshaftung unterfallen sollten.

4. Motorisierte Krankenfahrstühle sollten aufgrund des geringen Gefährdungspotentials und unter sozialpolitischen Gesichtspunkten weiter von der Gefährdungshaftung ausgenommen bleiben.

Arbeitskreis VII

Beurteilung der Fahreignung durch das Strafgericht und die Fahrerlaubnisbehörde – zwei Seiten einer Medaille?

1. Das geltende System der Doppelkompetenz der Fahreignungsbeurteilung durch das Strafgericht und die Fahrerlaubnisbehörde sollte beibehalten werden.
2. Sieht das Strafgericht von der Entziehung der Fahrerlaubnis ab, weil es den Angeklagten für fahrgeeignet hält, muss es diese Entscheidung nachvollziehbar begründen. Dadurch wird die Bindungswirkung gegenüber der Fahrerlaubnisbehörde sichergestellt.
3. Die Fortbildung im Verkehrsverwaltungsrecht bei den Strafgerichten, Strafverfolgungsbehörden und in der Anwaltschaft muss intensiviert werden. Eine entsprechende Spezialisierung innerhalb der Strafgerichte ist wünschenswert.
4. Beschuldigte sollen in jedem Stadium des Verfahrens möglichst frühzeitig – insbesondere durch qualifizierte Merkblätter – über weitere mögliche fahrerlaubnisbezogene Maßnahmen informiert werden.

Arbeitskreis VIII

Durchsetzung der Sicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt

1. Der Arbeitskreis hält Schiffskontrollen für ein effektives und weiterhin unverzichtbares Mittel, um die weltweit verbindlichen Vorschriften über die Sicherheit und den Schutz der Meere in der Seeschifffahrt wettbewerbsneutral durchzusetzen. Dazu sind ein harmonisiertes Vorgehen der Staaten auf Grundlage der Regelungen der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) und darauf fußender regionaler Vereinbarungen erforderlich. International koordinierte Inspektionskampagnen zu einzelnen Bereichen, wie etwa Lotsentransfereinrichtungen, sollten fortgesetzt werden.
2. Die IMO-Richtlinie zum Verfahren bei Hafenstaatkontrollen sollte auf größere Fischereifahrzeuge ausgeweitet, für kleinere Schiffe konkretisiert und um den in Europa entwickelten risikobasierten Kontrollansatz ergänzt werden. International sollte schnellstmöglich erreicht werden, dass alle Schiffsdokumente in elektronischer Form verfügbar sind, um Vorabkontrollen zu ermöglichen und dadurch auch den Aufwand für die Schiffsbesatzungen zu reduzieren. Die Bundesregierung sollte sich für die Unterstützung von Staaten in anderen Weltre-

Empfehlungen

- gionen bei der Optimierung von diskriminierungsfreien Hafenstaatkontrollen einsetzen.
3. Bei Kontrollen durch die Wasserschutzpolizei (WSP) sollte wie bei der Hafenstaatkontrolle durch die BG Verkehr ein risikobasierter Ansatz weiterverfolgt werden. Der Zugang der WSP zu den entsprechenden internationalen Datenbanken und die Kooperation mit ausländischen Kontrollbehörden sollte aufgabenbezogen ausgebaut werden.
 4. Um unnötige Kontrollen zu vermeiden, muss weiter ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden erfolgen. Die Zusammenarbeit der Wasserschutzpolizeien der Länder sollte durch die Einführung einer geeigneten gemeinsamen digitalen Infrastruktur verbessert werden. Insgesamt sollten Digitalisierungsoptionen bei Schiffskontrollen noch konsequenter verfolgt und die dafür erforderlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.
 5. Sanktionen bei Umweltstraftaten sollten abschreckend wirken. Einer ungerechtfertigten Kriminalisierung von Seeleuten muss auf internationaler Ebene entgegengewirkt werden.

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

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

in meiner Ansprache wird es unter anderem um folgende Aspekte gehen: Zum ersten Mal in der Geschichte des Deutschen Verkehrsgerichtstages findet die Veranstaltung in Goslar im Sommer statt. Die Verschiebung ist der Pandemie geschuldet. Denn sichergestellt werden sollte endlich wieder ein Gedankenaustausch in präsen-ter Form. Anlass zur besonderen Freude ist aber nicht allein, dass wieder regulär Arbeitskreise tagen und vor allem ein Galavortrag vor Publikum in der Kaiserpfalz stattfinden darf. In diesem Jahr wird der Verkehrsgerichtstag 60 Jahre alt und begeht seinen runden Geburtstag in der Stadt Goslar, die ihrerseits allen Grund zu feiern hat. Denn sie erreicht das stolze Alter von 1.100 Jahren. Das Tandem – Deutscher Verkehrsgerichtstag und Goslar – feiert also gemeinsam Geburtstag. Zur Klarstellung: Der 61. Verkehrsgerichtstag wird turnusgemäß in Goslar im Januar 2023 stattfinden.

Das 60-jährige Bestehen ist Grund genug, auf das vergangene Jahrzehnt zurück-zuschauen und kritisch zu hinterfragen, ob und inwieweit der Deutsche Verkehrsgerichtstag mit seinen Empfehlungen Eingang in Gesetzgebungsvorhaben gefunden, die Rechtsprechung und Verwaltungspraxis beeinflusst hat bzw. im wissenschaftlichen Schrifttum als gewichtige Stimme wahrgenommen worden ist. Als Give-away erhalten Sie eine Studie, die wir mit dem Ziel betrieben haben, dem Stellenwert des Deutschen Verkehrsgerichtstages einmal genauer nachzugehen. Die Ergebnisse der Untersuchung sind überaus erfreulich und belegen, dass die Empfehlungen der Arbeitskreise über Goslar hinaus ein ungemein positives Echo ausgelöst haben. Dank gebührt dabei auch Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, die tatkräftig an dem Erfolg des Deutschen Verkehrsgerichtstages mitgewirkt haben. Denn die Strahlkraft der Tagung lebt nicht allein davon, dass aktuelle Themenfelder besetzt werden. Vielmehr ist entscheidend, dass unter geschickter Führung der Arbeitskreise hochkarätige Referentinnen und Referenten mit einem Fachpublikum interessengerechte Vorschläge dem Gesetzgeber in Berlin oder auf europäischer Ebene unterbreiten bzw. jene zu einem Wandel in der Rechtsprechung führen. Dank gebührt dabei rückschauend sowohl allen Mitwirkenden beim Deutschen Verkehrsgerichtstag als auch denjenigen, die von der Presse aus einen Multiplikator darstellen und über den Kongress berichten.

Die wissenschaftliche Studie über die letzten zehn Jahre ist jedenfalls ein Beleg dafür, dass nicht nur in Goslar über Verkehrsrecht, sondern weit über Goslar hinaus über den Verkehrsgerichtstag gesprochen wird und die Empfehlungen der Arbeitskreise von zentraler Bedeutung sind. Dies ist auch mit Blick auf die Zukunft ein Ansporn. Für das Fachpublikum, Interessenvertreter und Verbände folgt aus der Untersuchung im Gegenzug: Nur wer hier in Goslar am Diskurs teilnimmt, kann auch Einfluss nehmen auf Empfehlungen in den Arbeitskreisen. Die Teilnahme beim Deutschen Verkehrsgerichtstag ist demnach ein »Muss«.

Doch wie steht es um den Nachwuchs beim Verkehrsgerichtstag? Die Reform der Juristenausbildung ist auf Bundes- wie Landesebene eine unendliche Geschichte. Der Pflichtfachstoff mit Blick auf das Erste wie Zweite juristische Staatsexamen wächst und wächst, und das vielfach in Bereichen, in denen mit Blick auf spätere berufliche Tätigkeiten womöglich dessen Praxisrelevanz fehlt. Leider werden zunehmend detaillierte Kenntnisse der Rechtsprechung abverlangt, ohne dass stupendes Wissen um Einzelfallentscheidungen den Blick für Strukturen schärft. Ein wirkliches Manko besteht aber darin, dass das Versicherungsrecht in der juristischen Ausbildung viel zu stiefmütterlich behandelt wird. Gerade der normale Verkehrsunfall als Massenphänomen ist indes ohne versicherungsrechtliche Kenntnisse nicht zu lösen. Überdies begleiten den Menschen von der Wiege bis zur Bahre Versicherungsformulare. Daher lautet meine Empfehlung, dringend dem Versicherungsrecht in der Ausbildung stärkere Aufmerksamkeit zu schenken, natürlich nicht, ohne dass an anderer Stelle der Prüfungstoff verschlankt wird. Dies hat womöglich den weiteren positiven Effekt, beim juristischen Nachwuchs in höherem Maße Interesse am Versicherungs- und Verkehrsrecht zu wecken.

Doch blicken wir nun nach Europa! So veröffentlicht die EU-Kommission seit 2020 einmal im Jahr ihren sogenannten Rechtsstaat-»TÜV«. Der aktuelle Bericht fällt für Deutschland zwar auf der einen Seite positiv aus. Allerdings befürchtet die EU-Kommission in Deutschland einen Mangel an Richterinnen und Richtern. Um dies zu verhindern, sollte ihrer Ansicht nach eine bessere Bezahlung den Beruf attraktiv machen. Dem kann ich mich nur anschließen und hoffe, der Staat erkennt, wie wichtig neben den weiteren Organen der Rechtspflege, etwa der Anwalt- eben auch die Richterschaft ist. Auf der einen Seite hohe Anforderungen an die Examennoten zu stellen, dann allerdings auf der anderen Seite nur mit einem krisensicheren Job und der richterlichen Unabhängigkeit punkten zu können, ohne angemessene Bezahlung, könnte im Laufe der Zeit dazu führen, dass sich die Justiz als nicht mehr wettbewerbsfähig erweist. Denn neben der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind sicherlich ebenso das Einstiegsgehalt und seine Fortentwicklung nicht unwesentliche Faktoren.

Nach Europa zu schauen, heißt aber auch, der wachsenden Bedeutung des Europarechts in stärkerem Maße gerecht zu werden. Zur Illustration mag die kleine Schuldrechtsreform vom 1.1.2022 dienen. Das Thema etwa der richtlinienkonformen Auslegung und Rechtsfortbildung beherrscht zunehmend den Alltag der Anwalt- wie der Richterschaft. Ob und inwieweit die Justiz eine Umsetzungsvorschrift

»nachbessern« darf, um sie auf die Linie der zwingenden Vorgaben einer Richtlinie des Europäischen Gesetzgebers zu bringen, betrifft nicht nur die Gewaltenteilung innerhalb unseres Rechtsstaates, die Reichweite der Staatshaftung, sondern ganz grundlegend auch das Rangverhältnis von Europarecht und nationalem Recht. Dieses Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht will gelernt sein. Deshalb gehört dieses Thema verstärkt in die juristische Ausbildung wie auch in das Jahresprogramm von Richterakademien.

Vielfach wirft das Europarecht offene und entscheidungserhebliche Fragen auf. Derartige Fragen gehören nach Luxemburg zum Europäischen Gerichtshof. Als positives Beispiel mag aus jüngster Zeit der Vorlagebeschluss des Bundesgerichtshofes vom 2. August 2022 dienen (X ZR 53/21). Das Verfahren betrifft verkürzt den Reiserücktritt unter der Herrschaft der Pandemie. Ob nun Reisende kostenlos von Pauschalreisen Abstand nehmen dürfen oder ihren Veranstaltern Stornogeühren schulden, ist eine offene und entscheidungserhebliche Frage, welche unmittelbar mit der neuen Pauschalreise-Richtlinie zu tun hat. Die Antwort betrifft nicht nur hiesige Touristinnen und Touristen, sondern Reisende aus der gesamten EU. Allein der Europäische Gerichtshof in Luxemburg vermag jedoch im Binnenmarkt für Rechtseinheit und -sicherheit zu sorgen.

Ermuntern möchte ich angesichts dessen gerade die Eingangs- und Berufungsinstanzen, ihr Vorlagerecht zu nutzen. Es erscheint nicht stets zielführend, einen Rechtsstreit über Jahre im Instanzenzug erst bis nach Karlsruhe zum Bundesgerichtshof gelangen zu lassen, in der Erwartung, von dort werde dann ein Vorlageverfahren zum Europäischen Gerichtshof angestoßen. Also nur zu: Blinker setzen, sich auf die Überholspur und dem direkten Wege nach Luxemburg begeben, natürlich unter Beachtung des Tempolimits. Dies gilt umso mehr, weil doch bei dem einen oder anderen Mal Senate des Bundesgerichtshofes und ebenso Oberlandesgerichte als letzte Instanzen das Wort »Vorlagepflicht« eher kleingeschrieben bzw. mit kritikwürdiger Begründung davon abgesehen haben, sich an den Europäischen Gerichtshof zu wenden.

Als Beispiele mögen die Urteile des Bundesgerichtshofs vom 3. März 2021 und 5. Mai 2021 dienen. In beiden Verfahren geht es um Verkehrsunfälle in Deutschland, ausgelöst durch Fahrzeuggespanne, also eine Zugmaschine mit Anhänger. Welches Recht gilt nun für den Innenausgleich zwischen dem deutschen Haftpflichtversicherer der Zugmaschine und dem ausländischen Haftpflichtversicherer des Anhängers, etwa aus Tschechien oder Dänemark? Der IV. Zivilsenat in Karlsruhe ist sich da ganz sicher, es könne nur deutsches Recht sein und danach müsse der ausländische Haftpflichtversicherer im Innenverhältnis die Hälfte des Schadens tragen. Auch der Europäische Gerichtshof – so die Revisionsinstanz – würde zu demselben Ergebnis gelangen. Dies gelte gleichermaßen für die Kolleginnen und Kollegen in den Gerichtssystemen unserer Nachbarstaaten. Mir fehlen leider diese prophetische Gabe und letztlich vor allem das Verständnis. Denn die eine und einzige Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, welche der Bundesgerichtshof für seine Argumentation ins Feld führt, datiert vom 21. Januar 2016 (C- 359/14 u.a.). Sie verhält sich jedoch zu der Frage des Innenausgleichs von zwei Haftpflichtversicherern in

grenzüberschreitenden Sachverhalten gerade nicht, jedenfalls nicht in der angebliehen Eindeutigkeit. Was vergibt man sich aber in Karlsruhe, in einer dogmatisch hochkomplizierten und millionenschweren Frage, letzte Zweifel durch eine Vorlage zu beseitigen?

Zweites Beispiel: Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 2021 (C-33/20 u.a.) zum drittfinanzierten Autokauf, initiiert vom Landgericht Ravensburg, einer Eingangsinstanz, welche verschiedene Fragen gebündelt vorgelegt hatte. Die Antworten des Europäischen Gerichtshofs ziehen derzeit weite Kreise. Es geht insbesondere darum, ob man einem Verbraucher Rechte wie etwa sein Rücktrittsrecht abschneiden darf, wenn er hierüber unzutreffend belehrt oder informiert wurde. Der Europäische Gerichtshof ist hier streng und sieht den schwarzen Peter beim Kreditgeber, welcher ihm obliegende Pflichten, den Verbraucher ordnungsgemäß zu informieren und insbesondere über sein Widerrufsrecht zu belehren, nicht nachgekommen ist. Ein solches Fehlverhalten erfordere effektive Sanktionen, um den Kreditgeber davon abzuschrecken, gegen die im nach dem Europarecht obliegenden Pflichten gegenüber dem Verbraucher zu verstoßen (siehe im Nachgang OLG Stuttgart, 2. November 2021, 6 U 32/19 und BGH, Vorlagebeschluss vom 31. Januar 2022, XI ZR 113/21 u.a.). Dies gilt aber womöglich nicht nur für den drittfinanzierten Autokauf im Lichte der Verbraucherkreditrichtlinie (2008/48). Was aber gilt bei Lebensversicherungsprodukten und den dortigen Lebensversicherungsrichtlinien im Fall einer ausgebliebenen oder unzutreffenden Belehrung über das Widerspruchsrecht? Nun, viele Oberlandesgerichte, so auch das OLG Koblenz (9. Februar 2022, 10 U 246721; 2. November 2021, 10 U 246/21) wollten diese Frage nicht dem Europäischen Gerichtshof unterbreiten, obschon es sich im Anlansstreit um die letzte Instanz handelte. Am 22. Juli 2022 hat nun der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (B 70/21) klargestellt: Das OLG Koblenz hätte vorlegen müssen.

Ein vergleichbares Dilemma zeigt sich bei Kraftfahrzeug-Leasingverträgen B2C mit Kilometerabrechnung, die im Fernabsatz zustande kommen. Welche Richtlinien tatsächlich einschlägig sind und mit welcher Folge, erscheint unklar. Auch wenn hier der einen oder anderen RichterIn bzw. Richter beim Bundesgerichtshof scheinbar alles klar und eindeutig vorkommt, ist es zu begrüßen, dass sich nun endlich Berufungsinstanzen (etwa OLG München, 21. Juni 2022, 32 U 557/22) ein Herz fassen, und den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einbinden.

Festzuhalten bleibt: Wenn ein Gericht seine Vorlagepflicht missachtet, dies mag ein Amts-, Land-, ein Oberlandesgericht oder den Bundesgerichtshof betreffen, droht die Gefahr, dass den Parteien ihr gesetzlicher Richter in Luxemburg entzogen, das rechtliche Gehör sowie Europarecht verletzt werden. Und nicht immer ergibt das Zuwarten über Jahre und das Abarbeiten des deutschen Instanzenweges Sinn, um dann möglicherweise nach weiteren Jahren zu erfahren, dass hunderte und tausende Fehlurteile mittlerweile in Rechtskraft erwachsen sind, weil uns der Europäische Gerichtshof leider viel zu spät die Augen öffnen konnte. Und auch bei der Annahme, eine Vorlage erscheine nicht geboten, weil man überzeugt sei, die zutreffende Anwendung des Europarechts erweise sich als derart offenkundig, dass

für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum verbleibe (*acte clair*), sollte man vorsichtiger agieren. Allzu schnell gelangen ab und an innerstaatliche Instanzen zu der Einschätzung, für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Europäischen Gerichtshof bestehe die gleiche Gewissheit. Nicht von der Hand zu weisen ist, dass hier oftmals mit nationaler Brille, also getrübttem Blick ergebnisorientiert in die europäische Glaskugel geschaut wird.

Im Zweifel muss also Vorfahrt für die Vorlage gelten. Ansonsten droht, dass man als Bundesgerichtshof zähneknirschend einräumen muss, man sei, ohne sich selbst an den EuGH gewendet zu haben, durch eine Vorlage einer Eingangsinstanz nunmehr aus Luxemburg eines Besseren belehrt worden und gezwungen, seine eigene Rechtsprechung zu korrigieren. Dieses Schicksal traf beispielsweise am 12. April 2022 den XI. Zivilsenat vom Bundesgerichtshof (XI ZR 179/21). Also: Mehr und früher Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof wagen.

Und wenn es dann bereits ein Vorlageverfahren gibt und schon Schlussanträge eines Generalanwalts vorliegen, ist es zwar zutreffend, dass sich der Europäische Gerichtshof der Ansicht des Generalanwalts nicht anschließen muss. Er tut es aber statistisch sehr häufig. In einem Parallelverfahren ist es daher im Zweifel geboten, dieses Verfahren entsprechend § 148 ZPO auszusetzen und die Antwort des Europäischen Gerichtshofs abzuwarten.

Beispiel: Seit dem 2. Juni 2022 liegen die Schlussanträge der Generalanwaltschaft in der Rechtssache C-100/21 vor. Es geht um eine unzulässige Abschaltvorrichtung, das »Thermofenster« als möglicher Anlass für die Haftung eines deutschen Automobilherstellers. Dessen ungeachtet entschließt sich das Landgericht Frankfurt am 21. Juli 2022 (2-17 O 141/21) »durchzuentcheiden« und die Haftung des Autoherstellers abzulehnen, und zwar mit der Begründung, die Kammer teile die abweichende Rechtsansicht der Generalanwaltschaft nicht (so auch Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, 27. Juni 2022, 7 U 44/22; beachte allgemein auch OLG München, 28. Juni 2022, 5 U 6845/20; OLG Bamberg, 20. Juni 2022, 1 U 565/21). Zumindest dann, wenn anderslautende Schlussanträge eines Generalanwalts bereits veröffentlicht wurden, erscheint mir die Aussetzung eines Parallelverfahrens analog § 148 ZPO überzeugender. Es bleibt jedenfalls spannend, ob der Europäische Gerichtshof wie die Generalanwaltschaft ebensolche oder womöglich sogar weitergehende abschreckende Sanktionen gegenüber Automobilherstellern bei unzulässigem »Thermofenster« fordert oder von derartigen Sanktionen absieht.

Europa ist aber auch selbst in der Pflicht, und zwar bei der Absicherung von Vorauszahlungen von Kunden an Luftfahrtunternehmen. Die jetzige Regierung hat in ihrem Koalitionsvertrag (Seite 113) ausgeführt, sich der Thematik der Kundengeldabsicherung bei gebuchten Flügen anzunehmen. Und es ist in der Tat an der Zeit, hier endlich etwas zu tun. Der Zustand, dass ein Verbraucher 100 % des Flugpreises vorauszahlen muss, ohne dass diese Gegenleistung in irgendeiner Form abgesichert ist, der Flug aber möglicherweise erst in Wochen oder Monaten, wenn überhaupt, durchgeführt wird, lässt sich kaum rechtfertigen. Und all diejenigen, welche darauf verwiesen haben, für Kunden bestehe kein Risiko, da insbesondere

deutsche Luftfahrtunternehmen ausreichend kapitalstark seien und keine Insolvenz drohe, sind mehrfach Lügen gestraft worden, siehe nur die vergangenen Insolvenzen von Air Berlin und Germania. Die Lösung kann aber letztlich kein deutscher Alleingang sein. Hier muss die Bundesregierung vielmehr Stichwortgeber auf europäischer Ebene sein, damit dort ein einheitliches Schutzkonzept geschaffen wird. Und das beliebte Argument, es drohe dadurch ein Wettbewerbsnachteil, dass Drittstaatenunternehmen nicht gleichermaßen einer solchen Absicherung unterlägen, verfängt nicht. Denn so wie die Fluggastrechte-Verordnung Drittstaaten-Carrier erfasst, die beispielsweise von Europa aus starten, ist es ohne Weiteres möglich, eine solche Kundengeldabsicherung auf Unternehmen aus Drittstaaten zu erstrecken, soweit hinreichende Bezüge zum Binnenmarkt gegeben sind.

Europa ist schließlich an einer weiteren Stelle gefordert: Der Brexit hat dazu geführt, dass gerade bei internationalen Verkehrsunfällen Geschädigten bestimmte Schutzgerichtsstände nicht mehr offenstehen. Dieses Dilemma zeigt sich zunehmend bei inländischen Gerichtsverfahren. So kann eine geschädigte Person, die in Deutschland ansässig ist, nicht mehr wie vor dem Brexit, englische Haftpflichtversicherer hier an ihrem Wohnsitz verklagen. Die einzige sinnvolle Lösung – sofern nicht die Brüssel Ia-VO im Zuge einer Reform auf Drittstaatsverhältnisse in Versicherungssachen erstreckt wird – besteht im Ausbau des revidierten Lugano-Übereinkommens. Zwar haben mittlerweile viele der Vertragsstaaten grünes Licht gegeben. Nur die EU-Kommission selbst ist zögerlich, wie teils auch aus Regierungskreisen in Deutschland ein Vorbehalt formuliert wird. Aus dem Blickwinkel allerdings der Betroffenen, also der Verkehrsunfallopfer, erscheint ein solcher Ausbau dringend notwendig.

Begrüßungsansprache der Oberbürgermeisterin der Stadt Goslar Urte Schwerdtner

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Präsident Professor Staudinger,
meine sehr verehrten Damen und Herren,
als Oberbürgermeisterin der Stadt Goslar freue ich mich sehr, Sie zum 60. Deutschen Verkehrsgerichtstag Goslar begrüßen zu dürfen und heiße Sie alle ganz herzlich in unserer historischen Kaiserpfalz willkommen.

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

Ein herzliches Willkommen Herrn Minister Volker Wissing, Bundesminister für Digitales und Verkehr, der heute den Plenarvortrag halten wird. Ich freue mich sehr, lieber Herr Wissing, dass Sie zu uns nach Goslar gekommen sind.

Meine Damen, meine Herren, verehrte Gäste,
Goslar freut sich, wir freuen uns, dass Sie in diesem Jahr zum 60. Mal zu uns gekommen sind.

Nach zwei etwas anderen Verkehrsgerichtstagen, die coronabedingt in einem sehr schlanken Format stattgefunden haben, sind Sie zum ersten Mal in den Sommer gewechselt, um in der schönen Jahreszeit wieder unter gewohnten Umständen tagen zu können und Goslar auch noch einmal ganz anders zu erleben.

Auch für mich ist dieser Sommer-Verkehrsgerichtstag eine Premiere und ich freue mich sehr, die Veranstaltung erstmalig als Oberbürgermeisterin begleiten zu dürfen.

In den letzten Jahren habe ich immer sehr gern als RichterIn des Goslarer Amtsgerichts an den Arbeitskreisen teilgenommen. Zu meinem Dezernat gehörten auch Bußgeldsachen. Und ich bin ehrlich: Diese Verfahren -insbesondere auch Verkehrsordnungswidrigkeiten – waren nicht immer vergnügungssteuerpflichtig.

Wenn beispielsweise das Punktekonto vollgelaufen ist oder der Entzug der Fahrerlaubnis droht, entwickeln Betroffene und Verteidiger ungeahnte Kräfte, denen von den Entscheidern an den Amtsgerichten natürlich mit Verständnis, aber auch der Verpflichtung, im Straßenverkehr disziplinieren zu müssen und deshalb mit der gebotenen Härte, begegnet wird.

Begrüßungsansprache

Gerade deshalb waren und sind die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstages, die interdisziplinär alle Bereiche der Verkehrswissenschaft und damit ganz unterschiedliche Sichtweisen berücksichtigen, hilfreich und eine gute Entscheidungsgrundlage für die Politik.

In diesem Jahr freue ich mich, diese Veranstaltung aus einer für mich neuen Perspektive begleiten zu dürfen, bin aber natürlich trotzdem auf die Ergebnisse der Arbeitskreise sehr gespannt.

Insbesondere das Thema des 1. Arbeitskreises: »Angemessene Rechtsfolgen im Ordnungswidrigkeitenrecht«, das sich dem Maßstab für das sensible Fahrverbot widmet und zu recht die Frage nach Maßnahmen, die die Verkehrssicherheit stärken und einen Spielraum für mehr Einzelfallgerechtigkeit eröffnen, trifft den Kern von praxisrelevanten Themen.

Der 2. Arbeitskreis, der sich der Thematik »Cannabis im Straßenverkehr« beschäftigt, wird sich hoffentlich einem Teil der vielen offenen Fragen widmen, die meiner Meinung nach im Vorfeld der Legalisierung zu beantworten sind.

Aber jetzt komme ich noch einmal auf die 60-jährige Verbindung zwischen Goslar und dem Verkehrsgerichtstag zurück.

In einer Ehe wird der 60. Hochzeitstag auch Diamantene Hochzeit genannt, da die Ehe nach 60 Jahren so beständig und wertvoll wie ein Diamant sein soll.

Ein Paar, das bereits seit 60 Jahren verheiratet ist, hat gemeinsam Höhen und Tiefen miteinander erlebt und trotzdem immer zusammengehalten. Sie haben das geschafft, wovon so viele träumen: In all diesen Jahren konnte nichts die Verbindung des Ehepaars trennen. Ein Privileg, das nicht viele Paare erhalten und ein umso größerer Grund, die Diamantene Hochzeit angemessen zu feiern.

Und so verhält es sich doch irgendwie auch mit dem Deutschen Verkehrsgerichtstag und der Stadt Goslar.

Denn nach einigen etwas turbulenteren Jahren mit Abwanderungsgedanken und Mitgliederbefragungen, Nachbesserungen in unserer Tagungsinfrastruktur und letztlich der Entscheidung, Goslar doch die Treue zu halten, (zu einer »Scheidung« zugunsten Leipzig ist es am Ende glücklicherweise nicht gekommen) befindet sich die »Ehe« der Stadt Goslar mit unserem Tagungsflaggschiff »Verkehrsgerichtstag« mittlerweile doch wieder in ruhigem Fahrwasser.

Meine Damen und Herren,

in einer guten Ehe müssen beide Partner immer wieder an sich arbeiten. Und das tut die Stadt Goslar auch. Hier ist eine Menge passiert.

Wir haben im Herzen der Altstadt den Umbau einer ehemaligen Hauptschule zum neuen Kulturmarktplatz abgeschlossen. Mit dem Kulturmarktplatz oder auch kurz KUMA genannt haben wir für 12 Mio. Euro ein neues Zentrum der Bildungs- und Informationsvermittlung, der Kommunikation und Freizeitgestaltung in der Goslars Altstadt.

Hier finden wir das Stadtarchiv und die Stadtbibliothek, einen Großteil der Marktkirchenbibliothek, den Hort der Campus-Kita Zum Frankenberg, unsere Kulturverwaltung und ein Kultur-Café.

Begrüßungsansprache

Heute Abend haben Sie übrigens die Möglichkeit, im KUMA an unserem Dämerschoppen mit Live-Musik teilzunehmen und sich selbst ein Bild von dem Ergebnis des Umbaus zu machen.

Dann haben wir die Sanierung und den Umbau unseres Rathauses vollendet. Das war eines der großen Leuchtturmprojekte der letzten Jahre in der Stadt Goslar mit Gesamtkosten von 14,4 Mio. Euro.

Die Baumaßnahme startete bereits im Jahr 2011 und niemand hatte zu Beginn damit gerechnet, dass ein Einzug erst elf Jahre später erfolgen würde. Hier finden nun endlich wieder die Ratssitzungen statt, die Tourist-Information ist eingezogen und im Keller finden Sie das neue Welterbe-Infozentrum.

In einer spannenden Ausstellung können Sie sich dort kostenfrei an zum Teil interaktiven Stationen über das Thema Welterbe informieren.

Historische Funde während der Umbauzeit haben übrigens ergeben, dass unser Rathaus älter ist als bislang angenommen.

Aufgrund einer Inschrift im Sitzungszimmer ging man bislang von einer Bauzeit im Jahr 1647 aus. Nun konnten die dortigen freigelegten Holzbohlen, die den Raum komplett überwölben, in das Jahr 1295 datiert werden. Damit ist unser Rathaus eines der ältesten noch vorhandenen Rathäuser im deutschsprachigen Raum. Und natürlich auch eines der schönsten.

Mit dem Kaiserpfalzquartier direkt hier neben der Pfalz wird ein weiteres Großprojekt – vielleicht das bedeutendste der nahen Zukunft – auf den Weg gebracht.

Demnächst werden die ersten Abrissarbeiten beginnen, die alten Waschbetongebäude und die Fahrzeughalle werden verschwinden.

Entstehen werden dort ein Vier-Sterne-Hotel mit Tiefgarage und eine Veranstaltungshalle.

Nach einer zweijährigen Planungsphase sollen in weiteren zwei Jahren die Neubauten erstellt werden, so dass Sie sich – voraussichtlich – so ist zumindest der Plan – in vier Jahren auf einen neuen Tagungsstandort freuen dürfen.

Dass so etwas Großartiges in Goslar möglich ist, ist zum einen sowohl dem persönlichen als auch finanziellen Engagement unseres Ehrenbürgers Hans-Joachim Tessner, aber zum anderen auch der positiven Begleitung durch den Rat der Stadt Goslar zu verdanken, der dieses Großprojekt positiv begleitet.

Mit dem Rathaus und dem KUMA bildet das Kaiserpfalzquartier dann gewissermaßen einen architektonischen Dreiklang, der hoffentlich auch Musik in den Ohren des Verkehrsgerichtstags sein wird. Und was sind schon vier Jahre im Vergleich zu einem 60. bzw. sogar 1100-jährigen Geburtstag?

Alles in allem also ein guter Grund für Sie in Goslar zu sein und auch in Zukunft zu bleiben! Vielleicht lohnt es sich ja sogar über eine Sommer- und eine Winterveranstaltung nachzudenken.

Meine Damen und Herren, was 1963 mit 200 Tagungsmitgliedern im Kleinen begann, hat sich mittlerweile im 60. Veranstaltungsjahr zu einem über die Landesgrenzen hinaus anerkannten und international beachteten Forum mit regelmäßig um die 2.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern entwickelt.

Begrüßungsansprache

Dazu haben Sie, Herr Präsident Staudinger, Ihre Vorgänger, Geschäftsführer und Mitarbeiter durch die Auswahl der Themen und Referenten maßgeblich beigetragen.

Aber auch die Stadt Goslar und ihre Menschen sind nicht unwesentlich beteiligt. Sie tagen nicht in austauschbaren großen Tagungs- oder Messezentren, sondern hier in der Kaiserpfalz und an mehreren besonderen Standorten in der Stadt: in der Stadtparkasse, in der Volksbank, im Kulturkraftwerk, beim Landkreis Goslar, im Achtermann und im Niedersächsischen Hof. Sie sind dort, wo wir üblicherweise Geldgeschäfte abwickeln, Kunst genießen oder Verwaltungsangelegenheiten erledigen. Und dennoch sind die Wege kurz.

Das macht die Einzigartigkeit aus und so profitieren Wirtschaft, Handel, Hotels und Gastronomie in der ganzen Stadt. Und Sie profitieren, weil Sie nicht ein Tagungszentrum, sondern eine ganze Stadt erleben.

Auch bei diesem »Sommerverkehrsgerichtstag«, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Verkehrsgerichtstags, haben wir wie immer alles gegeben, um Ihnen einen reibungslosen Tagungsaufenthalt zu bereiten.

Gestern Abend hat die Landesregierung eine noch recht junge Tradition fortgesetzt. Der stellvertretende Ministerpräsident und Wirtschaftsminister Dr. Bernd Althusmann hatte zum dritten Mal zum Landesempfang geladen und damit erneut ein Zeichen der Wertschätzung gegenüber dem Deutschen Verkehrsgerichtstag erbracht.

Eine wunderbare Veranstaltung, die den Verkehrsgerichtstag Goslar um einen weiteren attraktiven Programmpunkt bereichert.

Aus Anlass und in Würdigung des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstags fand der Empfang hier im besonderen Ambiente der historischen Kaiserpfalz statt.

Unter dem Motto »Wo Kaiser ihr Herz verlieren« blickt die Stadt Goslar in diesem Jahr auf 1.100 Jahre Stadtgeschichte zurück und feiert mit zahlreichen Jubiläumshighlights und Veranstaltungen diesen besonderen Geburtstag.

Insofern ist der 60. Verkehrsgerichtstag ein weiterer besonderer Höhepunkt in unserem Jubiläumsjahr!

Meine Damen und Herren,

ich bin jedenfalls sicher, dass in Goslar nicht nur Kaiser ihr Herz verlieren.

Bevor ich gleich das Wort an Herrn Minister Wissing übergebe, wünsche ich dem 60. Deutschen Verkehrsgerichtstag einen erfolgreichen Verlauf und Ihnen allen einen angenehmen Aufenthalt in unserer wunderschönen Stadt.

Herzlichen Dank und Glückauf!

Skript zur Rede anlässlich des 60. Verkehrsgerichtstags am Donnerstag, 18. August 2022, ab 10 Uhr in Goslar Dr. Volker Wissing MdB

Redezeit: ca. 30 Minuten

Es gilt das gesprochene Wort.

**Sehr geehrter Herr Professor Staudinger,
sehr geehrte Frau Schwerdtner,
sehr geehrte Damen und Herren,**

Im Straßenverkehr brauchen wir vor allem drei Dinge: Rücksicht, gesunden Menschenverstand und – ganz wichtig: klare Regeln.

Und wir sind auf kluge Köpfe angewiesen, die diese Regeln kontrollieren, abwägen, formulieren – und immer an die aktuellen Gegebenheiten anpassen.

Kluge Köpfe, wie sie heute wieder in Goslar versammelt sind – zum 60. Verkehrsgerichtstag.

Danke für Einladung und herzlichen Glückwunsch zu diesem beeindruckenden Jubiläum!

In den knapp 60 Jahren seit Gründung des Deutschen Verkehrsgerichtstags hat sich der Verkehr auf unseren Straßen stark gewandelt.

Straßen und Fahrzeuge sind sicherer geworden;
regelmäßig kommen neue Mobilitätsformen hinzu;
die Digitalisierung verändert unsere Gewohnheiten und die Art und Weise, wie wir Fahrzeuge bauen oder uns im Verkehr bewegen;
der Klimawandel führt in vielen Bereichen zu einem Umdenken, etwa zu einem neuen Bewusstsein für nachhaltiges Reisen.

All das hat der Deutsche Verkehrsgerichtstag seit seiner Gründung begleitet – und teilweise mitgestaltet.

Verkehrs- und Rechtsexperten diskutieren hier jährlich aktuelle Entwicklungen und geben der Politik wertvolle Hinweise und Empfehlungen.

Knapp 60 Jahre nach seiner Gründung ist der Deutsche Verkehrsgerichtstag damit sehr wertvoll für uns alle, denn er steht ganz im Dienst des Verkehrsrechts und des Verkehrs allgemein.

Die aktuelle Weltlage zeigt: In all unseren Bemühungen, die besten Lösungen für unser Verkehrssystem und alle Verkehrsteilnehmer zu finden, müssen wir auch weiterhin flexibel bleiben.

Ukrainekrieg, Klimawandel, Corona-Pandemie, Digitalisierung – die Herausforderungen sind riesig.

Das Programm der kommenden zwei Tage gibt einen guten Überblick zu aktuell drängenden Themen im Verkehrsrecht.

Auf einige Themen gehe ich in der nächsten halben Stunde ein, wobei ich sie natürlich nur kurz anreißen kann.

Die gute Nachricht: Bei der Verkehrssicherheit sind wir insgesamt auf einem sehr guten Weg.

Ich gehe sogar so weit, zu sagen, dass wir heute in Deutschland – was die Verkehrssicherheit angeht – zu den Top-Performern im europäischen und im weltweiten Vergleich gehören.

Das belegen unter anderem die aktuellen Zahlen zum Unfallgeschehen.

Im vergangenen Jahr ist die Zahl der Verkehrstoten erneut gesunken.

Zur Einordnung: 1963, also im Jahr, in dem der Deutsche Verkehrsgerichtstag zum ersten Mal tagte, starben bei uns im Verkehr noch mehr als 14.513 Menschen [Bundesgebiet vor der Wiedervereinigung, ohne ehemalige DDR], 2021 waren es 2.562.

Klar ist aber auch: Die Zahl ist auch heute noch zu hoch.

Unser Ziel lautet: Vision Zero.

Aber ein Erfolg ist der Rückgang in jedem Fall – und hier wollen wir weiter anknüpfen.

Das Verkehrssicherheitsprogramm der Bundesregierung für den Zeitraum 2021 bis 2030 zeigt den Beitrag und die Selbstverpflichtung des Bundes zur Vision Zero auf.

Insgesamt enthält das Verkehrssicherheitsprogramm rund 180 Einzelmaßnahmen. Mit einigen haben wir schon begonnen, einige werden wir priorisiert angehen.

Das neue Verkehrssicherheitsprogramm ist kein starrer Plan, sondern ein lebendiger und lernender Prozess, der regelmäßig überprüft und angepasst werden soll.

Den Unfallverhütungsbericht werden wir zum Controllinginstrument weiterentwickeln, ab 2022 wird er erstmals Indikatoren zur Messung der Verkehrssicherheit enthalten.

Die Erkenntnisse sollen dann auf der zweiten Nationalen Verkehrssicherheitskonferenz vorgestellt werden, die voraussichtlich im Frühjahr 2023 stattfinden wird.

Bei der Weiterentwicklung des Verkehrssicherheitsprogramms haben wir aber auch im Blick, dass wir eine geteilte Verantwortung haben.

Viele Maßnahmen liegen nicht in der Zuständigkeit des Bundes.

Daher verfolgt das Bundesministerium für Digitales und Verkehr einen breiten Ansatz, der Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände, aber auch die

Fachöffentlichkeit bei Verbänden, Institutionen und Unternehmen noch stärker als zuvor einbindet.

Zur ersten Nationalen Verkehrssicherheitskonferenz im Mai 2021 hat der Bund dazu gemeinsam mit Ländern, Gemeinden und anderen Partnern den »Pakt für Verkehrssicherheit« ins Leben gerufen.

Erstmals haben Bund, Länder und Kommunen damit eine gemeinsame Strategie mit einem gesamtstaatlichen Ziel festgelegt: Die Zahl der Verkehrstoten soll in Deutschland bis 2030 um 40 Prozent reduziert und die Zahl der Schwerverletzten signifikant gesenkt werden.

Die im »Pakt für Verkehrssicherheit« festgelegten 12 Handlungsfelder spiegeln sich auch im Verkehrssicherheitsprogramm und im Unfallverhütungsbericht wider.

Die konkreten Handlungsfelder richten sich unter anderem an den Schwerpunkten des Unfallgeschehens aus, da dort die Potenziale am höchsten sind, die Zahl der Getöteten zu verringern.

Dazu gehören zum Beispiel die »Landstraßensicherheit« und innerorts vor allem auch Radfahrer, die als ungeschützte Verkehrsteilnehmende einem besonderen Risiko ausgesetzt sind.

Sie berücksichtigen aber auch künftige Entwicklungen oder Bereiche, bei denen wir alle Anstrengungen leisten müssen, um die Unfallzahlen so gering wie möglich zu halten, etwa Unfälle mit Kindern.

Als Vorarbeit zum Verkehrssicherheitsprogramm der Bundesregierung und zur gemeinsamen Strategie hat ein intensiver Dialogprozess – mit insgesamt 400 Akteuren – stattgefunden.

Danke an alle, die sich daran beteiligt haben!

Einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit leisten auch unsere Förderprojekte und Präventionsmaßnahmen.

Viele Aktionen sind in enger und guter Kooperation mit dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat sowie der Deutschen Verkehrswacht entstanden.

In den Angeboten werden verschiedene Zielgruppen – von Kindern über Jugendliche bis zu Senioren – angesprochen, und das über jeweils passende Medien zu allen verkehrssicherheitsrelevanten Themen.

Da vor allem ältere Radfahrer und hier insbesondere die Pedelec-Fahrer ein erhöhtes Risiko aufweisen, im Straßenverkehr zu verunglücken, fördert das BMDV hierzu gezielt Maßnahmen und Projekte.

Zusätzlich wird mit der nationalen Kampagne »Runter vom Gas«, die gemeinsam vom BMDV und DVR umgesetzt wird, allgemein für die Gefahren im Straßenverkehr sensibilisiert.

Die Kampagne wirbt unter anderem für das Tragen von Fahrradhelmen, welches sich übrigens kontinuierlich weiter durchsetzt.

Die Helmtragequote ist laut aktueller Erhebung des Bundesamtes für Straßenwesen im Jahr 2021 weiter gestiegen und liegt nun bei 32 Prozent.

Besonders erfreulich: Vor allem Pedelec-Fahrer nutzen häufig einen Fahrradhelm [56 Prozent].

Mit unserer neuesten Runter-vom-Gas-Kampagne, die wir vergangenen Monat vorgestellt haben, wollen wir insbesondere Einsatzkräfte schützen.

Mit den neuen Autobahnplakaten wollen wir informieren und sensibilisieren.

Wir möchten darauf aufmerksam machen, was für eine wichtige Arbeit Straßenwärterinnen und -wärter, Rettungskräfte und Polizistinnen und Polizisten auf der Autobahn leisten.

Wir möchten die Gefahren zeigen, die hierbei für die Einsatzkräfte von vorbeifahrenden Fahrzeugen ausgehen.

Vor allem möchten wir für umsichtiges, rücksichtsvolles Fahren bei Baustellen, Notfällen und Unfällen auf Autobahnen werben.

Die Plakate werden deutschlandweit an mehr als 700 Orten zu sehen sein und in diesen Tagen angebracht.

Um Reichweite und Wirksamkeit all unserer Kampagnen zu erhöhen, werden die Programme regelmäßig evaluiert und mit den Bundesländern abgestimmt.

Ich komme noch einmal kurz auf die Unfallzahlen zu sprechen.

Die Zahl der im Straßenverkehr Getöteten ging im Jahr 2021 bei fast allen Verkehrsarten zurück.

Den stärksten Rückgang, nach absoluten Zahlen gesehen, gab es bei den Benutzern von Fahrrädern – mit einem Rückgang um 12,7 Prozent.

Das ist eine gute Nachricht, wenngleich wir auch im Blick haben müssen, dass die Zahl der verunglückten Radfahrenden zwischen den Jahren 2000 und 2021 um mehr als zehn Prozent gestiegen ist.

Die Radverkehrssicherheit zu erhöhen bleibt unsere Aufgabe.

Deutschland soll Fahrradland werden – dieses Ziel haben wir uns mit dem Nationalen Radverkehrsplan 3.0 gesetzt.

Für uns ist klar: Mehr Radverkehr braucht mehr Qualität bei der Infrastruktur!

Je besser die Bedingungen für die Radfahrenden sind, desto sicherer, nachhaltiger und energieeffizienter wird der Verkehr insgesamt gestaltet.

Denn nur wenn eine einladende, möglichst getrennte und sichere Radverkehrsinfrastruktur zur Verfügung steht, steigen noch mehr Menschen aufs Fahrrad.

Viele haben heute schlichtweg Angst, Rad zu fahren.

Fahrradwege sind häufig zu schmal, enden plötzlich, haben keine intuitive Führung, es gibt zu viele gefährliche Kreuzungen ohne getrennte Ampelschaltungen, freie Abbieger oder Einmündungen ohne Sichtachsen.

Wenn zum Beispiel Eltern ihre Kinder lieber mit dem Auto zur Schule bringen, statt sie mit dem Rad fahren zu lassen, dann stimmt etwas nicht.

Wenn für den Pendler das Fahrrad gar nicht erst infrage kommt, weil es keinen sicheren, durchgehenden Radweg in die nächste Stadt gibt oder das Rad nicht sicher am Bahnhof abgestellt werden kann, dann stimmt etwas nicht.

Wenn Radverkehrsinfrastruktur vielerorts einem Hindernisparcours gleicht, dann stimmt etwas nicht.

Deshalb wollen und müssen wir dringend noch mehr für den Radverkehr tun.

Und mit »wir« meine ich alle Verantwortlichen für den Radverkehr vor Ort.

Mit unserer neuen Publikation »Einladende Radverkehrsnetze« zum Sonderprogramm »Stadt und Land« zeigen wir, welche Bedürfnisse Radfahrende haben.

Die Publikation soll Inspirations- und Sensibilisierungsquelle für Kommunen sein – denn sie gibt einen Ausblick, wie sichere Radverkehrsinfrastruktur in unserem Land aussehen kann.

Darin enthalten sind unter anderem sieben Handlungsempfehlungen für einladende Radwege:

Erstens: angebotsorientierte Infrastruktur.

Wenn das Angebot stimmt, wird es genutzt.

Ein guter Radweg hat je Fahrtrichtung eine Breite von mindestens 2,50 Metern. Damit können sich zwei Radfahrende in jeder Situation sicher überholen.

Zweitens: Radverkehrsnetze.

Planen Sie ein in sich geschlossenes Radverkehrsnetz mit einer eigenen Wegeführung.

Drittens: sichere Wege.

Nur wer sich sicher fühlt, fährt gerne Fahrrad. Unterziehen Sie jeden Radweg einem Test: Würden Eltern ihre Kinder hier gern Rad fahren lassen?

Viertens: Entflechtung.

Entflechten Sie die Verkehre, indem Sie eigene Wege für Radfahrende anbieten – getrennt von Fuß- und Kfz-Verkehr!

Fünftens: Beschleunigung

Verkürzen Sie Reisezeiten für den Radverkehr ganz gezielt!

Sechstens: Vernetzen der Verkehrsträger.

Statten Sie alle Haltepunkte von Bus und Bahn mit sicheren und komfortablen Radabstellanlagen aus!

Und siebtens: Sichtbarkeit.

Je sichtbarer die Radinfrastruktur im Verkehrsraum ist, desto größer ist der Anreiz zum Umstieg.

Gute und sichere Mobilitätsangebote werden nachgefragt, genutzt und kommen allen zu Gute.

Wer Interesse an dem Leitfaden hat: Sie finden ihn auf der Website des BMDV.

Zur Wahrheit gehört aber auch: Wir können noch so schöne Hinweise und Empfehlungen abgeben – Infrastruktur kostet Geld.

Das BMDV investiert daher massiv in den Ausbau der Radinfrastruktur in Deutschland.

Wir haben umfassende Finanzierungs-, Finanzhilfe- und Zuwendungsprogramme zur Förderung des Radverkehrs geschaffen, die sehr gut angenommen werden.

Im Haushaltsjahr 2022 stehen Ausgabemittel in Höhe von rund 755 Millionen Euro für den Radverkehr zur Verfügung.

Allein das erfolgreiche »Sonderprogramm Stadt und Land« erhält einmalig zusätzliche Mittel in Höhe von mehr als 300 Millionen Euro aus dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022.

Zudem wurde jetzt ein neuer Titel für die Förderung von Fahrradparkhäusern an Bahnhöfen mit zunächst 32 Millionen Euro geschaffen.

Mit dem ersten Regierungsentwurf zum Haushalt 2023 wird die dringende Verstärkung der Mittel erst einmal mindestens bis 2028 angestrebt, um mehr Planungssicherheit zu schaffen und langfristig den Radverkehrsinfrastrukturausbau zu unterstützen.

Damit öffnen wir den Weg für viele dringend benötigte Infrastrukturvorhaben, um den Radverkehr sicherer zu gestalten – und zwar für alle.

Ein Thema, das viele Radfahrer, aber auch andere Verkehrsteilnehmer beschäftigt, sind E-Tretroller.

Fest steht: Es gibt bereits klare Regeln für das Nutzen von E-Tretrollern auf öffentlichen Straßen.

Sie stehen in der sogenannten Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung.

Wir müssen dafür sorgen, dass diese Regeln auch eingehalten werden.

Es gibt zum Beispiel immer wieder Probleme, weil die Fahrzeuge nicht richtig abgestellt werden und dadurch Fußgänger und den Radverkehr behindern.

Hier sind vor allem auch die Anbieter von Elektrokleinstfahrzeugen in der Verantwortung – mit denen wir regelmäßig im Austausch sind.

Sie haben zugesagt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und die Nutzer entsprechend zu sensibilisieren.

Außerdem haben wir den Kommunen bereits ein wichtiges Instrument an die Hand gegeben:

Mit der StVO-Novelle haben wir für den Straßenraum ein Sinnbild »Elektrokleinstfahrzeug« geschaffen.

Damit ist es möglich, spezielle Parkflächen für Roller und Co auszuweisen, auch in Kombination mit Fahrrädern.

Es liegt an den Kommunen, diese Parkflächen auch tatsächlich einzurichten – und das Einhalten der geltenden Regeln zu überwachen.

Das muss man kontinuierlich überprüfen.

Das Hauptproblem scheint mir aber eher die Überwachungsichte zu sein und nicht etwa die Höhe der vorgesehenen Bußgelder.

Hier bleiben wir im Gespräch!

Und zum Beispiel das Thema Haftung wird ja auch heute noch hier im Arbeitskreis sechs besprochen.

Wie Sie wissen, haben wir uns im Koalitionsvertrag darauf verständigt, das Straßenverkehrsgesetz und die StVO anzupassen.

Darin vorgesehen ist, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs künftig auch die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden.

Hierdurch sollen den Ländern und Kommunen größere Entscheidungsspielräume eröffnet werden.

Derzeit prüfen wir, ob und wie das umgesetzt werden könnte.

Ein weiteres Thema, über das Sie heute sicher noch intensiv diskutieren werden, ist Cannabis im Straßenverkehr.

Wichtig ist hier das klare Signal:

Eine Legalisierung des Konsums von Cannabis bedeutet keine Legalisierung des Fahrens unter der Wirkung von Cannabis.

Entscheidend für die Regelungen im Straßenverkehr ist allein die Straßenverkehrssicherheit.

Die Grenzwerte für Drogen im Straßenverkehr legt bekanntermaßen nicht unser Ministerium fest, sondern das ist Sache der Rechtsprechung, die sich an den Empfehlungen der Grenzwertkommission orientiert.

Unser Ministerium hat bereits in der vergangenen Legislaturperiode die Grenzwertkommission aufgefordert, die geltenden Empfehlungen zu prüfen.

Die Frage ist, ob die geltenden Grenzwertempfehlungen im Straßenverkehrsgesetz [Paragraph 24a Absatz 2 StVG] – auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung von Alkohol und Drogen – aktualisiert werden müssen.

Wie ich mir habe sagen lassen, war die Diskussion innerhalb der Grenzwertkommission durchaus kontrovers.

Eine Einigung konnte nur dahingehend erzielt werden, dass es keine Möglichkeit gebe, ich zitiere:

bei einer »im Sinne der Forderung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 Promille vergleichbaren THC-Konzentration zu einer eindeutigen Antwort zu kommen«.

Sie sehen – das Thema ist nicht trivial.

Über eventuelle Grenzwerte zerbrechen sich jetzt Kommission und Justiz den Kopf.

Für mich aber ist klar: Nach Cannabis-Konsum setzt man sich nicht ans Steuer.

Meine Damen und Herren,

der Deutsche Verkehrsgerichtstag beschäftigt sich bekanntermaßen hauptsächlich mit dem Straßenverkehrsrecht.

Es gibt aber einen Arbeitskreis, der hier eine Ausnahme macht:

Der Arbeitskreis Nummer acht behandelt Schifffahrtsthemen.

Die steigende Nachfrage in der Schiffslogistik führt uns die Bedeutung der Seeschifffahrt gerade eindrucksvoll vor Augen.

Immerhin transportieren Seeschiffe derzeit rund 90 Prozent des weltweiten Warenverkehrs.

Die Sicherheit im Seeverkehr, der Schutz der Meeresumwelt und der Schiffsbesatzungen sind der Bundesregierung daher sehr wichtig.

Weltweit verbindliche Vorschriften werden für diese Bereiche insbesondere durch die Internationale Seeschifffahrts-Organisation – kurz IMO – getroffen.

Das Verkehrsressort ist bei der IMO in den verschiedenen Ausschüssen und Unterausschüssen stark vertreten.

Mein Haus engagiert sich hier mit dem Ziel, die Schifffahrt sicherer und umweltbeziehungsweise klimaverträglicher zu machen sowie gute Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord zu gewährleisten.

Für die Einhaltung dieser internationalen Vorschriften sind der Staat, unter dessen Flagge ein Schiff betrieben wird, der Schiffsbetreiber und die Besatzung verantwortlich.

Ob dieser Aufgabe nachgekommen wird, überwacht auf Schiffen unter fremder Flagge, die den eigenen Hafen anlaufen, die sogenannte »Hafenstaatkontrolle«.

Werden hierbei schwerwiegende Mängel festgestellt, die eine Gefahr für die Menschen an Bord, die Meeresumwelt oder einen sicheren Schiffsbetrieb darstellen, wird dem Schiff so lange das Auslaufen verweigert, bis diese Mängel behoben sind.

Ein Themenschwerpunkt auf diesem Verkehrsgerichtstag sind unter anderem die Fragen, wie effektiv unser Kontrollsystem ist und welche Rolle die Hafenstaatkontrolle hat.

Aktuell sieht es so aus: Das deutsche Hafenstaatkontrollsystem ist eingebettet in die einheitliche Schiffssicherheitsüberwachung Europas.

Darüber hinaus gelten die Regelungen der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle, bekannt als »Paris MoU«.

Neben den europäischen Küstenstaaten sind auch nicht EU-Staaten [Kanada, Norwegen, Großbritannien] Vertragspartner des Paris MoU.

Damit erstreckt sich der Geltungsbereich von den Küsten Europas über das gesamte nordatlantische Becken bis nach Nordamerika.

Ziel ist eine harmonisierte Durchführung der Kontrollen, um sogenannte Substandard-Schiffe zu bekämpfen.

Bei einem Überprüfungsbesuch der Europäischen Schiffssicherheitsagentur EMSA bei der Dienststelle Schiffssicherheit in Hamburg im Juni 2022 wurde festgestellt, dass Deutschland die europäischen Vorgaben hervorragend umgesetzt hat.

Das hat uns bestätigt: Wir sind hier sehr gut aufgestellt.

Klar ist aber auch: Die Hafenstaatkontrolle ist kein starres System, sondern muss sich stetig an die geänderten Bedingungen und Anforderungen anpassen.

Dies gelingt, indem bestehende Vorschriften ständig überarbeitet werden – im internationalen Bereich bei der IMO, auf europäischer Ebene, bis hin zur nationalen Gesetzgebung.

Ganz aktuell plant die Europäische Kommission, die Hafenstaatkontrollrichtlinie zu überarbeiten.

Etwa stellt sich die Frage, inwieweit Fischereifahrzeuge in das System integriert werden können.

Außerdem werden aktuelle Fragen im Hinblick auf das Erreichen der Umwelt- und Klimaziele – das sogenannte green shipping – eine wichtige Rolle spielen.

Ich bin überzeugt: Der Arbeitskreis acht ist wichtiger denn je. Schon seit dem Jahr 2001 befasst er sich mit Seeverkehrsthemen.

Gerne möchte ich die Gelegenheit nutzen und mich ganz herzlich bei Herrn Professor Ehlers für seine ehrenvolle Mitwirkung in diesem Arbeitskreis bedanken.

Herr Professor Ehlers, Sie haben ihn mehr als 20 Jahre lang geleitet und mitgestaltet.

Für unser Haus sind Sie kein Unbekannter. Sie waren Referatsleiter im Bundesverkehrsministerium und von 1989 bis 2008 Präsident des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie.

Ich danke auch Herrn Scholz, dem ehemaligen Referatsleiter des Referates »Gefahrenabwehr im Seeverkehr« in meinem Haus.

Auch Sie haben den Arbeitskreis jahrelang unterstützt.

Beide übrigens auch noch aus dem Ruhestand heraus.

Danke für Ihren Einsatz!

Ich hoffe, dass Sie uns als Experten weiterhin mit Ihrer unschätzbaren Erfahrung zur Seite stehen.

Der Arbeitskreis acht setzt jetzt außerdem eine wichtige Initiative um.

Auch um der Bedeutung des Verkehrsgerichtstages Rechnung zu tragen, hat sich mein Haus dafür eingesetzt, dass hier künftig zusätzlich zum Schiffsverkehr Themen der Verkehrsträger Schiene und Luftfahrt besprochen werden.

Ich freue mich sehr darüber.

Denn klar ist: Es ist eigentlich gar nicht mehr möglich, die Verkehrsträger getrennt voneinander zu betrachten.

Jeder Verkehrsträger hat unterschiedliche Stärken.

Wichtig ist, dass wir immer alle Verkehrsträger mitdenken und sie klug und effizient miteinander vernetzen.

Meine Damen und Herren,

Der Verkehrsbereich befindet sich im stetigen Wandel.

Gerade passiert unglaublich viel.

Verkehre werden verlagert, digitalisiert, automatisiert.

Daten spielen eine immer größere Rolle.

Intelligente Verkehrssysteme sorgen auf Schiene, Straße und Wasserstraße für mehr Sicherheit, mehr Effizienz und weniger Umweltbelastungen.

All das bedeutet einen enormen Fortschritt – und hat gleichzeitig natürlich auch Auswirkungen auf die rechtliche Lage.

Daher ist es so wichtig, dass es Gremien und Veranstaltungen wie den Deutschen Verkehrsgerichtstag gibt.

Das wir uns austauschen – und vor allem flexibel bleiben.

Rede Dr. Volker Wissing

Gemeinsam müssen wir dafür sorgen, dass ALLE Verkehrsteilnehmer die besten Rahmenbedingungen vorfinden – für ein fortschrittliches, sicheres und gutes Miteinander im Straßenverkehr.

Danke für Ihren wichtigen Beitrag.

Ich wünsche Ihnen einen erfolgreichen 60. Verkehrsgerichtstag!

Vielen Dank.

Mehr »Einzelfallgerechtigkeit« bei der Verhängung von Fahrverboten

**Dr. Alessandro Bellardita,
Richter am Amtsgericht Karlsruhe, hauptamtlicher Dozent an der Hochschule
für Rechtspflege Schwetzingen**

In jedem Verfahren – auch in einem Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren – ist das primäre Ziel des Richters, auf Grund eigener Prüfung und Würdigung des zu entscheidenden Falles, für Einzelfallgerechtigkeit zu sorgen. Das gebietet auch das Rechtsstaatsprinzip, dessen Ausfluss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und damit auch die Einzelfallgerechtigkeit ist (Art. 20 Abs. 1 GG). Sicherlich darf dieser – zugegebenermaßen etwas programmatisch – klingende Eingangssatz nicht dahingehend missverstanden werden, dass jeder Richter in jedem Einzelfall bis ins kleinste Detail alle Umstände, die die Bedeutung der Verkehrsordnungswidrigkeit und die persönliche Vorwerfbarkeit betreffen, aufzuklären hätte. Dem stünde zum einen die Zielrichtung des Bußgeldkatalogs, weitestgehende Gleichbehandlung gleichartiger Fälle zu erreichen, diametral entgegen – eine Zielrichtung, die auch das Bundesverfassungsgericht für durchaus legitim hält. Und zum anderen wäre eine solche Einzelfallprüfung »bis ins kleinste Detail« in der Rechtspraxis angesichts der hohen Fallzahlen in Ordnungswidrigkeitsverfahren ein unmögliches Unterfangen, weil jeder Richter auch das eigene Dezernat und damit eine effektive Verfahrensbearbeitung im Blick haben muss.

I. Normative Gewichtung von Verkehrsordnungswidrigkeiten

Vor diesem Hintergrund ist eine gewisse Gewichtung innerhalb des breiten Spektrums von Verkehrsordnungswidrigkeiten vonnöten, um auch in der Rechtspraxis die Fälle, in denen eine Einzelfallbetrachtung in der Regel geboten ist, von denjenigen Fällen zu unterscheiden, die eher eine generalisierende Betrachtung erfordern:

So kennt das Gesetz die Kategorie der geringfügigen Ordnungswidrigkeiten, bei welchen zum Beispiel die Feststellung von wirtschaftlichen Verhältnissen des

Betroffenen in der Regel unberücksichtigt bleiben (vgl. § 17 Abs. 3 Hs. 2 OWiG).¹ Geringfügig in diesem Sinne sind alle Geldbußen, die sich noch innerhalb des Verwarnungsbereichs (§ 56 Abs. 1 S. 1 OWiG, § 1 Abs. 1 S. 2, § 2 BKatV) bewegen und das maximale Verwarnungsgeld von 55 Euro nicht übersteigen.² Ferner kennt das Gesetz die so genannten unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten i. S. d. § 2 Abs. 2 BKatV: Hier kann die Verwarnung sogar ohne Verwarnungsgeld erfolgen (vgl. § 2 Abs. 2 BKatV). Der Begriff »unbedeutend« umschreibt demnach eine besonders geringfügige Ordnungswidrigkeit.

Eine weitere Kategorisierung erlaubt die in § 79 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 OWiG geregelte Grenze, wonach die Rechtsbeschwerde erst bei einer Geldbuße von mehr als 250 Euro für zulässig erklärt wird – und zwar aus Gründen der Prozessökonomie, die sogar die richterliche Aufklärungspflicht reduziert.³

Hieraus kann gefolgert werden, dass jedenfalls dann, wenn eine Rechtsbeschwerde erlaubt ist – nämlich insbesondere ab einer Geldbuße, die die Grenze in § 79 Abs. 1 Nr. 1 OWiG überschreitet oder, wenn beispielsweise ein Fahrverbot verhängt wird (vgl. § 79 Abs. 1 Nr. 3 OWiG) –, auch das Gesetz von einer besonderen Erheblichkeit der Ordnungswidrigkeit und damit – als Pendant dazu – von einer damit verbundenen Erheblichkeit der entsprechenden Sanktion ausgegangen werden kann.

II. Richterliche Spielräume im Bereich des Regelfahrverbots

Hier soll der Fokus daher auf die in der Rechtspraxis besonders relevanten Verkehrsordnungswidrigkeiten gelegt werden, die ein Regelfahrverbot mit sich bringen, insbesondere in Fällen, in denen dem Betroffenen erstmalig ein Fahrverbot auferlegt wurde (so genannte »Ersttäter«). Denn trotz der oben erläuterten normativen Gewichtung, sieht das Gesetz gerade bei der Verhängung eines Regelfahrverbotes kaum Spielräume für den Richter vor, um dem Gebot der Einzelfallgerechtigkeit wirklich gerecht zu werden: Während bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße – auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen und der Voreintragungen – eine Abweichung vom Regelfall in begründeten Fällen zulässig ist, bestimmt § 25 Abs. 1 Alt. 1 StVG lediglich, dass Fahrverbote zwischen einem und drei Monaten anzuordnen sind – was wiederum davon abhängt, wie schwerwiegend die Verkehrsordnungswidrigkeit nach dem Bußgeldkatalog, genau genommen nach den in § 24 StVG i. V. mit § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 4 BKatV enumerativ aufgelisteten Tatbeständen ist. Wird in diesen Fällen ein Fahrverbot angeordnet, so ist gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 BKatV in der Regel die dort bestimmte Dauer festzusetzen. § 25 Abs. 2a StVG, welcher die viermonatige Schonfrist regelt, sieht für die Verwaltung und die Gerichte ebenfalls kein Ermessen vor und die in § 25 Abs. 1 Alt. 2 StVG vorgesehene Beschränkung des Fahrverbotes auf einzelne Fahrzeugarten kommt in

1 Metz, NZV 2020, 563.

2 Zur Grundsystematik des Ordnungswidrigkeitsrechts: Nowroussian, JA 2020, 241.

3 Bellardita, DAR 2014, 382 ff. (richterliche Aufklärungspflicht).

der Rechtspraxis nur selten zur Anwendung. Hinzu kommt, dass ein Absehen vom Fahrverbot – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – nur dann in Betracht kommt, wenn erhebliche und unvermeidliche Härten durch Arbeits- oder Existenzverlust oder besondere persönliche Härten drohen. Die in diesem Zusammenhang teilweise sehr strenge obergerichtliche Rechtsprechung schränkt den diesbezüglichen Ermessensspielraum der Tatgerichte stark ein – was auch Rechtsanwältinnen das Verteidigen ihrer Mandanten nicht gerade einfach macht: Eine Unzumutbarkeit liegt nämlich nicht (mehr) vor, wenn die drohende Existenzgefährdung durch anderweitige, zumutbare Maßnahmen abgewendet werden kann, so etwa bei Arbeitnehmern durch Urlaub, vor allem bei Selbständigen durch die kurzfristige Einstellung eines Fahrers (nötigenfalls durch Kreditaufnahme), sonst durch die mögliche und zumutbare Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder sonstiger Hilfsmöglichkeiten durch Dritte (vor allem Angehörige und Verwandte), die flexible Reorganisation im Betrieb und – neuerdings – die Möglichkeit des Einsatzes von Home-Office-Arbeitsmodellen.⁴

Eine »Einzelfallgerechtigkeit« scheidet daher in der Rechtspraxis meistens nicht am fehlenden Willen des Tatrichters, sondern vielmehr an den nur sehr eingeschränkten Entscheidungsspielräumen im Gesetz und der engen Auslegung der Härtefallregelung für das Absehen von Fahrverboten durch die obergerichtliche Rechtsprechung.

III. Modelle für richterliche Spielräume

Gerade vor dem Hintergrund der deutlich eingeschränkten richterlichen Ermessensspielräume, wären in diesem Zusammenhang neue Wege begrüßenswert:

1) Fahrverbot »auf Bewährung«

Ein denkbarer Weg, um den Gerichten mehr Spielraum bei der Einzelfallbeurteilung zu gewähren, bestünde *de lege ferenda* in der Verhängung eines Fahrverbots mit der Möglichkeit der Aussetzung der Vollziehung dieser Nebenfolge zur Bewährung. Um in den Genuss einer solchen Fahrverbotsaussetzung zu kommen, müsste der Betroffene als Auflage eine verkehrserzieherische Maßnahme durchführen, die entweder der Richter anzuordnen hat oder der Betroffene bereits vor der mündlichen Verhandlung in Eigenregie unternimmt (z. B. eine verkehrspsychologische Intensivberatung). Ein solches Nachtatverhalten spricht auch dafür, dass der Betroffene einsichtig ist und wird derzeit von einigen – leider noch zu wenigen – Gerichten honoriert. In diesem Zusammenhang wäre vorstellbar, die Bewährung auf einen Zeitraum von bis zu einem Jahr zu verlängern. Begeht der Betroffene innerhalb der Bewährungszeit eine Verkehrsordnungswidrigkeit, die die oben bezeichnete Geringfügigkeitsgrenze (vgl. § 56 OWiG) überschreitet, könnte das Gericht die Bewährung allerdings

⁴ Vgl. zum Ganzen: Berz/Burmann, StraßenverkehrsR-HdB, 12. B. Vorverfahren Rn. 78, beck-online; Deutscher, NZW 2020, 57 ff.

widerrufen. Bei unbedeutenden Ordnungswidrigkeiten sollte ein Widerruf der Bewährung unterbleiben.

Angesichts der dogmatischen Einordnung des Fahrverbotes als Denkkettel- und Besinnungsmaßnahme – die Gesetzesbegründung spricht hier von einem »eindringlichen Erziehungsmittel«, das Bundesverfassungsgericht von einer »Erziehungsfunktion« – erscheint allerdings der Gedanke einer Aussetzung der Vollziehung des Fahrverbots zur Bewährung – zumindest ansatzweise – systemfremd.

Die Einführung einer solchen Aussetzung würde jedenfalls eine grundlegende Reform der systematischen Konzeption des Fahrverbots bedeuten, welche nicht nur den Gesetzgeber und Rechtsanwender, sondern vor allem auch die Strafvollstreckung bei den Staatsanwaltschaften vor erheblichen Herausforderungen stellen würde. Jedenfalls würde die dann erforderliche Überwachung der Bewährungsfristen einerseits die Gerichte zusätzlich belasten und andererseits die aktuelle Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten bei den Staatsanwaltschaften als – mehr oder weniger – bloße »Durchlaufposten« auf den Kopf stellen.

2) Aufteilung der Fahrverbotsdauer

Da die Verhängung von kürzeren Fahrverboten (z. B. von zwei oder drei Wochen) sicherlich die erzieherische Wirkung und die Denkkettelfunktion des Fahrverbots relativieren würde, könnte indessen eine Aufteilung des Fahrverbots (z. B. bei der Verhängung eines einmonatigen Fahrverbots in zwei Fahrverboten von jeweils fünfzehn Tagen) vorteilhaft sein, um berufliche oder andere Härten bei Bedarf abmildern zu können, ohne aber auf die Erziehungswirkung des Fahrverbotes gänzlich zu verzichten. Diese Regelung würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Einsprüche gegen Bußgeldbescheide spürbar reduzieren, weil erfahrungsgemäß die Betroffenen nicht wegen der festgesetzten Geldbuße, sondern wegen des angedrohten Fahrverbotes die Bußgeldbescheide anfechten, darunter ein nicht geringer Anteil nur deswegen, weil sie eine negative Folge für das bestehende Arbeitsverhältnis oder bei Kleinselbständigen wirtschaftliche Einbußen befürchten.

Während eine solche Regelung eine deutliche Entlastung der Justiz und Staatsanwaltschaften mit sich bringen würde, könnte der Verwaltungsaufwand bei den Verwaltungsbehörden steigen: Denn diese müssten dann die Verwahrung der Führerscheine überwachen und die Kontrolle bezüglich der aufgeteilten Fahrverbotsdauer übernehmen. Mittelfristig könnte im Zuge der Digitalisierung des gesamten Rechts- und behördlichen Verkehrs die Einführung des »digitalen Führerscheins« eine Erleichterung des Verwaltungsaufwands bewirken, weil dann etwa durch elektronische Sperrvermerke eine automatisierte Kontrolle solcher Fristen erfolgen könnte. Jedenfalls würde die Aufteilung der Fahrverbotsdauer für Arbeiter und Angestellte einen erheblichen Vorteil trotz gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Denkkettelfunktion bedeuten: Denn auf der einen Seite können Arbeitnehmer durch Inanspruchnahme von Urlaubsansprüchen die Fahrverbotsdauer ohne große Schwierigkeiten mit dem Arbeitgeber überbrücken. Auf der anderen Seite werden die Betroffenen gerade im

Urlaub den durch die Verbüßung des Fahrverbots herbeigeführten Mobilitätsverlust deutlich spüren.

3) Verkürzung der Fahrverbotsdauer als Belohnung

Zusätzlich könnte für den Betroffenen unter bestimmten Bedingungen auch eine Verzichtsmöglichkeit auf die in § 25 Abs. 2a StVG geregelte Schonfrist eingeführt werden: Wer freiwillig eine zeitnahe Vollstreckung des Fahrverbotes ermöglicht, könnte dann z. B. mit einem verkürzten Fahrverbot auf zwei Wochen belohnt werden. Dies würde durchaus dem Erziehungskonzept des Fahrverbotes entsprechen.

Denkzettel statt Strafzettel – was bewirkt die Verkehrspsychologie als Sanktion?

**Ulrich Chiellino,
Dipl.-Psych., Leiter Verkehrspolitik des ADAC e.V., München
Kurzfassung**

In der Trias der Sanktionsmöglichkeiten für Verkehrsverstöße bewegt sich die verkehrspsychologische Maßnahme zwischen Bußgeld, Fahrverbot sowie einem Eintrag im Fahrleistungsregister. Verkehrsteilnehmer passen ihr Verhalten stetig an. Die Beobachtung im Verkehrsraum zeigt, die ursprünglich erworbene Regelkonformität erodiert mit zunehmender Fahrerfahrung. Dieser Prozess verläuft individuell unterschiedlich, erfolgt meist in Stufen und ist in der Ausprägung heterogen. Entscheidend bei der Verkehrssozialisierung ist, ab wann ein Korrektiv einsetzt, um eine vom Subjekt akzeptierte Norm der Regelübertretung zu hinterfragen bzw. offen zu legen. Die Wahrnehmung und das Empfinden einer (a)moralischen Kognition nach einem Fehlverhalten im Verkehrsraum wird dabei u.a. beeinflusst durch die uneinheitliche gesellschaftliche Ächtung der Verkehrsdelikte, die Wahrscheinlichkeit mit der Situation konfrontiert zu werden und die Reversibilität der Handlung.

Eine verkehrspsychologische Intervention bietet die Chance, die eigenen Einstellungen bezogen auf den Straßenverkehr in diesem Kontext zu reflektieren und die Ursachen für das eigene (riskante) Verhalten zu ergründen. Ein vertrauensvoller und offener Umgang während der Maßnahme vorausgesetzt, führt die gewonnene Erkenntnis häufig zu einer stabileren Einsicht zur Regeltreue. Verkehrsverstöße bzw. daraus resultierende »Strafzettel« würden durch den persönlichen »Denkzettel« aus dem verkehrspsychologischen Gespräch in der Folge (nachhaltig) reduziert verzeichnet werden. Konventionelle »Strafzettel«, die mit Bußgeldern beglichen werden, weisen in einer (wiederholten) Regelmäßigkeit auf eine vorhandene Symptomatik i.S. eines gezeigten Fehlverhaltens hin, lassen den Betroffenen aber mit den Ursachen allein, so dass eine Besserung i.S. einer erhöhten Regelkonformität bestenfalls nur durch weiteren Kontrolldruck erreicht wird. Überwachung und Bestrafung unterdrücken ein unerwünschtes Verhalten, können es aber im Ursprung nicht beseitigen.

Insofern stellt sich die Frage, weshalb eine verkehrspsychologische Intervention nicht schon frühzeitig bei auffällig gewordenen Verkehrsteilnehmern systematisch

und verbindlich bspw. als Alternative zu Fahrverboten genutzt wird, um verkehrssicherheitsabträglichen Einstellungen und Verhaltensweisen aktiv und wirksam begegnen zu können. Dafür notwendige Kriterien in der Strafverfolgung sind zu erörtern

Ausgangssituation

Das Ziel einer Gemeinschaft ist es, Mobilität für alle u.a. zuverlässig, sicher und umweltgerecht zu gestalten. Daher regulieren Gesetze und Verordnungen die Prozesse im Verkehrswesen. Davon abweichendes Verhalten kann zu Störungen innerhalb des Systems führen und wird entsprechend sanktioniert. Neben einer Geldbuße sind ein Eintrag im Fahreignungsregister und/oder ein Fahrverbot denkbar.

Die subjektive Betroffenheit in Bezug auf die eingeleitete Maßnahme zur Verbesserung der Regelkonformität nach Auffälligkeit ist unterschiedlich zu beurteilen. So kann eine Geldstrafe für eine Person, die auf Sozialleistungen angewiesen ist, erheblich schwerer wiegen, als für eine Person, die über ein ausreichend auskömmliches Gehalt verfügt. Vergleichbar dazu kann ein zusätzlicher Eintrag in das Fahreignungsregister für einen Verkehrsteilnehmer mit hohem Punktestand zu einem existenzbedrohenden Zustand führen, während ein unbelasteter Verkehrsteilnehmer es lediglich zur Kenntnis nimmt. Fahrverbote werden hingegen allgemein als zu vermeidende Maßnahme empfunden.

So ergab eine ADAC Mitgliederumfrage mit rund 1000 Teilnehmern aus dem Jahr 2022, dass vor die Wahl gestellt, welche Sanktion auf einen Verkehrsverstoß favorisiert werden würde, nur rund jeder vierte Befragte sich für ein einmonatiges Fahrverbot entscheidet. Als Alternative standen 400 Euro Geldbuße oder 2 Punkte im Fahreignungsregister – mit einer Löschfrist von 5 Jahren – zur Auswahl.

I. Ursachen für nicht regelkonformes Verhalten

Risikobewusstsein und das eigene Leistungsvermögen

Ein Risiko ist definiert als Produkt einer Auftretenswahrscheinlichkeit und der Schadensintensität. Gefahren, die wir selbst nicht unmittelbar beeinflussen können, wirken bedrohlicher als Situationen, die wir selbst steuern können. Ein Grund dafür ist, dass das Einschätzen von Risiken erfahrungsbasiert erfolgt und Heuristiken zur Bewertung daraus abgeleitet werden. Das führt dazu, dass immer dann, wenn es uns gelingt, eine als gefährlich geltende Situation aus eigener Kraft zu bewältigen, sich der Eindruck verfestigt, es bestünde für sich selbst kein Risiko, da das eigene Leistungsvermögen zur Lösung von kritischen Ereignissen als überdurchschnittlich interpretiert wird. Das Problem ist, dass wir uns bei der Beurteilung nicht immer ausreichend der Wahrnehmungsverzerrung bewusst sind. Nicht erkennbare Fehltritte sind die Folge. Für den Straßenverkehr bedeutet das, dass die Verkehrsteilnehmer mit zunehmender Fahrerfahrung unvorsichtiger und sorgloser unterwegs sind und sich aufgrund der angeeigneten Expertise auch legitimiert fühlen, über allgemein gültige Verkehrsregeln hinwegsetzen zu können.

Eine weitere ADAC Befragung aus dem Jahr 2021 hat gezeigt, dass ungefähr jede dritte Person, die nach eigenen Angaben über ein situativ um 20 Prozent reduziertes

Leistungsniveau zum Beispiel nach dem Konsum von Alkohol verfügt, sich in ihrem Fahrkönnen nicht eingeschränkt erlebt.

»Externe Faktoren / Motivlage zur Regelübertretung«

Neben der eigenen »Befähigung« sich über Regeln hinwegsetzen zu können, also das Zutrauen komplexe Situationen im Straßenverkehr schadlos beherrschen zu können, wirkt der empfundene Zugewinn an Zeit bei Geschwindigkeitsverstößen, an Mobilität bei Alkoholdelikten oder an Kommunikation/Nachrichten bei Ablenkung durch das Smartphone sich negativ auf das regelkonforme Verhalten aus. Zusätzlich schützt die anonyme Situation in einem Fahrzeug den Fahrer vor der Umwelt, es ist somit keine Erklärung für das nicht regelkonforme Verhalten erforderlich (Insassen ausgenommen). Kommt dann noch Termindruck hinzu, steigt die Bereitschaft zu impulsiven Handlungen, die mit Verkehrsverstößen einhergehen. Das Bewusstsein, für sein Verhalten bestraft werden zu können, tritt in den Hintergrund. Bei (dauerhaftem) Ausbleiben einer Sanktion bilden sich neue Gewohnheiten heraus, die in der Folge den Ausgangspunkt weiterer Regelübertretung mehr und mehr verschieben. Eine negative Entwicklungsspirale setzt ein.

II. Entwicklung eines Problembewusstseins

»Mir ist da was passiert«

Mit diesem Satz wird häufig der Grund für ein verkehrspsychologisches Gespräch eingeleitet. Der Klient vermittelt mit dieser Aussage seine distanzierte Perspektive zum Ereignis, welches zu einer (verordneten) Intervention geführt hat. Selten erfolgt bereits zu Beginn einer Ursachenklärung des gezeigten Verhaltens die Einsicht, für das eigene Handeln Verantwortung zu übernehmen, also auf die Frage »warum sind Sie hier« bspw. aktiv zu formulieren, »ich bin (deutlich) zu schnell gefahren«.

Die angeleitete Reflexion zum erkannten Verkehrsverstoß ermöglicht dem Betroffenen über seine persönliche Verkehrssozialisation im Rahmen einer verkehrspsychologischen Intervention nachzudenken. In einem offenen und vertrauensvollen Austausch entsteht die Chance für ein Korrektiv robuster (sicherheitsabträglicher) Heuristiken. Der Klient erhält im Verlauf die Kontrolle für seine zukünftigen Entscheidungen zurück, indem er für seine persönliche Problematik Strategien erarbeitet, die für ein regelkonformes Verhalten förderlich sind (Zeitpuffer berücksichtigen, eigene Fehlbarkeit anerkennen, bei Provokationen gelassen reagieren etc.).

III. Diskussionspunkte

Neue Optionen in der Rechtsfolge im Ordnungswidrigkeitenrecht

Das Erleben und Verhalten der Verkehrsteilnehmer ist geprägt von den Heuristiken, die sich aus den Fahrerfahrungen bilden und bestimmen die individuelle,

situationsbezogene Risikotoleranz. Ungünstige externale Faktoren können darüber hinaus nicht regelkonformes Verhalten begünstigen. Bei der Sanktionierung von Verkehrsverstößen ist daher darauf zu achten, wie es gelingen kann, eine nachhaltige Verhaltensänderung herbeizuführen. Während ein Bußgeld eine Entschädigung an die Gesellschaft für den Schaden symbolisiert, also eine Form des Ausgleichs schafft, der durch die unangepasste Fahrweise verursacht worden ist, wirkt das Risiko ein Fahrverbot zu erhalten für den Betroffenen abschreckend und für die Gesellschaft in einer hypothetischen Risikobilanz temporär entlastend. Eintragungen in das Fahreignungsregister stellen zudem sicher, dass Zweifel an der charakterlichen Eignung auf Dauer verfolgt werden können. Alle Maßnahmen eint, dass diese keinen Bezug zu den Ursachen, die zum Verkehrsverstoß geführt haben, herstellen.

Es fehlt die Interaktion, die eine Analyse des gezeigten Verhaltens ermöglicht.

Das fehlende Puzzlestück bildet die verkehrspsychologische Intervention.

Welche Möglichkeiten können neu geschaffen werden, um auffällig gewordenen Verkehrsteilnehmern die Chance zu geben, sich aktiv mit ihren Verkehrsverstößen auseinanderzusetzen bzw. sich für ein regelkonformes Verhalten zu motivieren.

- a) Für eine freiwillige Teilnahme an der verkehrspsychologischen Intervention fehlt es aktuell an Anreizen. Eine Wandlung von Fahrverboten in eine verkehrspsychologische Intervention unter noch zu definierenden Voraussetzungen könnte eine Option darstellen, um eine Evaluation der Wirksamkeit mit vergleichbaren Szenarien zu schaffen.
- b) Die Anordnung von Fahrverboten auf Bewährung könnte eine weitere Möglichkeit sein, um eine Anpassung des Verhaltens über einen längeren Zeitraum zu bewirken, sofern es bei einer erneuten Auffälligkeit im Bewährungszeitraum zu einer Verlängerung des ursprünglich festgelegten Fahrverbots kommt. Das könnte die Akzeptanz von Verurteilungen insgesamt erhöhen und in der Folge die Anzahl der Einsprüche, zumindest für den ersten Verstoß, drastisch reduzieren. Gerichte wären entlastet, die Verkehrssicherheit gestärkt und die Einsicht bei den Verursachern nach einem wiederholten Verstoß für die Sanktion ggf. verbessert.
- c) Neben der Bestrafung von unerwünschten Verhalten könnte regelkonformes Verhalten mit einer administrativ einfach umsetzbaren Belohnung gesellschaftlich mehr honoriert werden. So wäre es denkbar, nach einer längeren Phase ohne Eintrag im Fahreignungsregister in Eigeninitiative eine Bestätigung zu erhalten, die es ermöglicht, bspw. in staatlich geführten Museen/Schwimmbädern einen ermäßigten Eintritt zu erhalten. Andere Institutionen, die privatwirtschaftlich organisiert werden, könnten sich freiwillig an der Aktion beteiligen.

Die Verbesserung der Verkehrssicherheit fordert neue Schritte im bestehenden System. Dieser Beitrag soll dazu anregen, Maßnahmen zu fördern und zu entwickeln, die das Problembewusstsein auffällig gewordener Verkehrsteilnehmer stärken, die Akzeptanz für Sanktionen innerhalb der Gesellschaft erhöhen und zugleich eine Option für eine Honorierung regelkonformen Verhaltens aufzeigen.

Welcher Maßstab gilt für die Anordnung und vor allem für das Absehen vom (Regel-) Fahrverbot

Ralph Gübner,
Rechtsanwalt, Kanzlei »Die Anwälte«, Kiel

Die Gründe für die Anordnung eines Fahrverbotes sind im Bußgeldverfahren umfassend und bis in alle Einzelheiten geregelt, nämlich im BKat, womit die Erforderlichkeit des Fahrverbots nach § 25 Abs. 1 StVG vermutet werden darf. Weil aber diese Vermutung widerlegbar ist, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme vorliegt. Die Antwort darauf fällt nicht leicht, weil es keine Vorgaben im Gesetz oder in den Verordnungen gibt, wann vom Fahrverbot (ausnahmsweise) abzusehen ist. Ist die Rechtsprechung der Obergerichte dazu noch weitgehend einheitlich, zeigen sich in der Praxis der Tatgerichte gewaltigen Unterschiede. Das im Strafrecht oftmals bemühte Nord-Süd-Gefälle hilft zur Erklärung nicht wirklich weiter. Denn selbst innerhalb eines Bundeslandes oder gar LG-Bezirks ist die Bereitschaft mitunter sehr unterschiedlich ausgeprägt, eine Ausnahme vom Regelfahrverbot zuzulassen. Vorsichtig ausgedrückt kann der Ist-Zustand so beschrieben werden, dass die (sehr) strikten Vorgaben der Obergerichte vielerorts bewusst zur Wahrung gerechter Ergebnisse im Sinne der Betroffenen interpretiert werden. Demgegenüber ist die Tendenz bei den Bußgeldstellen ganz überwiegend gering, vom Regelfahrverbot abzurücken, auch bei umfangreichem (und belegtem) Vorbringen der Verteidigung.

Bildlich gesprochen stehen die Amtsgerichte also zwischen Bußgeldstelle und dem Obergericht. Das ist unter mehreren Gesichtspunkten mindestens unbefriedigend.

1. Gilt es, für den Mandanten ein Fahrverbot abzuwenden, ist die gerichtliche Klärung beinahe unvermeidlich, ein Zustand, den Amtsrichter und -richterrinnen zurecht beklagen dürfen.
2. Die Erfolgsaussichten eines Einspruchs lassen sich nicht verlässlich vorhersehen, was nicht nur Betroffene, sondern die Amtsgerichte zusätzlich belastet.
3. Last but not least: Die unterschiedliche Beurteilung eines identischen Sachverhalts wird der häufig großen beruflichen oder privaten Bedeutung der Fahrerlaubnis nicht gerecht.

Worin liegen die Gründe für diese Uneinheitlichkeit? Und wie lässt sich eine größere Einheitlichkeit erzielen?

Weshalb bei den Bußgeldstellen das Absehen vom Fahrverbot weitaus restriktiver als bei den Amtsgerichten gehandhabt wird, dürfte vor allem damit zu erklären sein, dass Ordnungswidrigkeiten eine Art Massengeschäft sind, bei dem die Zeit und sicher auch die Ausbildung für eine individuelle wie umfassende Prüfung fehlen (müssen). Die Bestimmung des Tatbestandes im BKat ist das eine, die Analyse sämtlicher Begleitumstände das andere.

Dass der Gesetz- und Verordnungsgeber keinen Maßstab für das Absehen des Fahrverbots benennt, ist mindestens überraschend. Für die Bestimmung der Geldbuße finden sich die Zumessungskriterien in § 17 Abs. 3 OWiG, obgleich die Zahlung eines Geldbetrages den Betroffenen im Vergleich zum Fahrverbot weitaus weniger belastet. Im Strafrecht sind die allgemeinen Strafzumessungskriterien (§§ 46 ff StGB) zu berücksichtigen, um die Voraussetzungen der Anordnung wie das Absehen bei einer Regelanordnung (§ 44 Abs. 1 S. 3 StGB) zu konkretisieren.

Das Fehlen eines solchen Maßstabes im Bußgeldrecht wird durch die Rechtsprechung der Obergerichte nicht kompensiert, eher im Gegenteil. Überwiegend verhalten sich die Entscheidungen darüber, welche Umstände dem (Regel-)Fahrverbot *nicht* entgegenstehen. Dabei werden für den Betroffenen und auch dem Tatrichter Hürden aufgestellt, die nicht selten in eine nicht mehr angemessenen Ahndung enden müssten. Auch ohne verlässliche Datenlage lassen sich dazu bei Auswertung der veröffentlichten amtsgerichtlichen Entscheidungen und eigener Erfahrung Fallgruppen beispielhaft bestimmen.

Anders als die Rechtsbeschwerdegerichte verschaffen sich die Amtsrichter/innen i.d.R. einen persönlichen Eindruck und zeigen sich den persönlichen Umständen gerade insoweit aufgeschlossener. Rechtlich ist das nicht zu beanstanden. Das gilt namentlich für die beruflichen wie finanziellen Folgen allerdings eines Fahrverbots. Apodiktisch verlangen die Obergerichte für die Abwendung des Fahrverbots eine Existenzgefährdung des Betroffenen. Eine gesetzliche Grundlage dafür gibt es nicht. Wenn beim Bußgeld gem. § 17 Abs. 3 S. 2 OWiG die wirtschaftlichen Verhältnisse jedenfalls »in Betracht« gezogen werden müssen, gilt dies nicht erst bei drohendem Verlust der Existenz durch Festsetzung des Regelsatzes, sondern bereits bei deutlichen Abweichungen von durchschnittlichen Wirtschaftsverhältnissen.

Systematisch und verfassungsrechtlich lassen sich die unterschiedlichen Maßstäbe bei Geldbuße und Fahrverbot nicht rechtfertigen. Dem steht zur Seite, dass die vom Gesetzgeber gewollte klare Unterscheidung zwischen den (auch finanziellen) Folgen einer Straftat einerseits und bloßem Verwaltungsunrecht andererseits eher auf den Kopf gestellt als beachtet wird, soweit mitunter vom Betroffenen abverlangt wird, Zeit und Kosten für eine ÖPNV bedingte Anreise am Vortag oder gar die Anstellung eines Fahrers aufzubringen. Wenn obendrein ausgeschlossen sein muss, dass all diese Aufwendungen mittels eines Kredits geschultert werden können, wird überdies ein Prüfungsumfang vorgegeben, der von den Bußgeldstellen gar nicht und bei den Amtsgerichten kaum zu handeln ist.

Verfassungsrechtliche Einwände treten hinzu. Darf vom Betroffenen erwartet werden, dass er bis ins Detail seine Finanzen offenlegt? Einschließlich einer Auskunft der Hausbank über etwaige Kreditwürdigkeit? Wohl kaum.

Unterschiedliche Gewichtungen zwischen den Instanzen bestehen weiterhin bei Vielfahrern. Die Obergerichte vertreten (fast) einheitlich die Auffassung, die Erforderlichkeit eines Fahrverbots sei dabei auch bei einem Ersttäter nicht widerlegt. Hier drängen sich ebenfalls rechtliche Bedenken auf. Es entspricht sicher jedermanns Erfahrung, dass selbst dem sorgfältigsten und aufmerksamsten Kraftfahrer Fehler unterlaufen, die sogar die Schwelle zur Fahrlässigkeit unterschreiten. Der Gesetzgeber hat genau das bestätigt und deshalb im Zivilrecht die Gefährdungshaftung normiert, und zwar mit zusätzlichen Beweiserleichterungen für den Geschädigten. Insofern ist es mathematisch zwingend, dass dem Vielfahrer ein Verstoß schneller unterläuft als dem nur gelegentlichen Kraftfahrer. Aber auch ohne Mathematik dürfte sich ohne weiteres erschließen, dass die eintragungsfreie Auskunft aus dem FAER bei einem Betroffenen mit einer jährlichen Wegstrecke von 80.000 km deutlich *für* eine grundsätzlich ordnungsgemäße Teilnahme am Straßenverkehr streitet. Es nimmt daher nicht Wunder, dass die Tatgerichte die restriktive Rechtsprechung der Obergerichte nicht immer eins zu eins übernehmen.

Natürlich darf die außerordentliche Bedeutung der Sicherheit im Straßenverkehr nie aus dem Blick geraten. Das Fahrverbot ist und bleibt ein zentrales Element, erzieherisch und in seiner Abschreckungsfunktion. Hier soll weder falscher Großzügigkeit noch richterlicher Blauäugigkeit das Wort geredet werden. Allerdings ist das öffentliche Sicherheitsinteresse nicht allein maßgeblich, es muss vielmehr in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Rechten des Betroffenen stehen. Im Zusammenhang mit der Entziehung der Fahrerlaubnis hat das BVerfG ausgeführt (Beschl. v. 20.06.2002 – 1 BvR 2062/96):

»Dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit des Straßenverkehrs steht das private Interesse eines Bürgers am Erwerb und Bestand einer Fahrerlaubnis gegenüber. Ihr Wegfall kann die persönliche Lebensführung und damit die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten des Erlaubnisinhabers und seiner Familie nachhaltig beeinflussen. Die Fahrerlaubnis hat für den Bürger nicht selten existenzsichernde Bedeutung...«

Diese Abwägung mit den (Grund-) Rechten des Betroffenen ist grundsätzlich auch beim Fahrverbot geboten, und zwar über die bereits genannten Fallgruppen hinaus. Hervorheben möchte ich die vom BVerfG erwähnten Belastungen für die Familie. So greift der stereotype Hinweis bei Vätern und Müttern zu kurz, eine außergewöhnliche Härte im Berufsalltag müsse durch Erledigung des Fahrverbots im Urlaub vermieden werden. Unberücksichtigt bleiben dabei nämlich die verfassungsrechtlichen (Art. 6 Abs. 2 GG) und familienrechtlichen Pflichten nach dem BGB zur Ausübung der elterlichen Sorge. Das wiederum erstreckt sich nicht nur auf Alleinerziehende, die Beruf und Transporte der Kinder einschließlich unvorhergesehener Verpflichtungen

wegen Sportverletzung, Lehrererkrankung oder Spotanverabredungen selbst bei funktionierendem ÖPNV nicht in Einklang bringen können, sondern auch auf Verheiratete, die Fahrdienste und Einkäufe nicht ohne weiteres auf den Ehepartner abwälzen dürfen. Der geplante Campingurlaub mit der Familie muss keineswegs durch eine teure Flugreise ersetzt werden, die Kinder in den Ferien nicht zwangsläufig auf Ausflüge verzichten.

Abschließend möchte ich verwaltungsrechtliche Fernwirkungen (z.B. zwingendes Aufbauseminar gem. § 2a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StVG) und freiwillige Maßnahmen des Betroffenen zur Verhaltensänderung (qualifizierte verkehrspsychologische Maßnahmen, Fahrsicherheitstraining für junge Leute etc.), ferner die Folgen der Tat für den Betroffenen (Verletzungen nach verschuldetem Unfall, Verlust des Arbeitsplatzes etc.) erwähnen, bei denen vor dem Amtsgericht öfter Gehör gefunden wird als es die Lektüre der OLG-Entscheidungen erwarten lässt.

Diese Beispiele sollen erste Anhaltspunkte geben, welche Kriterien in ein verschrifteten Katalog Aufnahme finden können, um die Vereinheitlichung von Fahrverbotsausnahmen zumindest zu fördern. Gewollter Nebeneffekt ist, dass dem Tatrichter ein größerer Spielraum als bislang zugesprochen wird, die Umstände des Einzelfalls zu würdigen. Außerdem dürfte eine Entlastung der Amtsgerichte zu erwarten sein, wenn schon auf Ebene der Verwaltungsbehörden die mangelnde Erforderlichkeit eines Fahrverbots im Bußgeldbescheid berücksichtigt wird. Dazu braucht es unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung möglichst klare Vorgaben.

Die Abgrenzung zwischen (Regel-)Fahrverbot und Ausnahme davon verlöre überdies seine Schärfe, wenn das Fahrverbot auf Bewährung angeordnet werden kann. Und auch dafür bietet sich ein normierter Kriterienkatalog an, ebenfalls für eine stärker einheitliche Anwendung und Vereinfachung der Bearbeitung. Zu regeln ist darüber hinaus,

- ob jeder oder nur ein qualifizierter Verstoß zum Widerruf der Bewährung führt,
- es bei der sog. Schonfrist nach § 25 Abs. 2a OWiG verbleibt,
- die Bewährungszeit mit den Tilgungsfristen verknüpft oder beispielsweise auf 2,5 Jahre beschränkt wird und
- ob das Fahrverbot auf Bewährung erlassen wird, wenn nach dessen Anordnung eine Fahrerlaubnis (neu) erteilt wird, weil Erteilung vom Nachweis der Fahreignung abhängt (bis dahin bestehende Punkte werden deshalb gelöscht, § 4 Abs. 3 S. 2 StVG).

Welcher Maßstab gilt für Fahrverbote, Bußgelder und Punkte? Welche Maßnahmen stärken die Verkehrssicherheit? Mehr Spielräume für mehr Einzelfallgerechtigkeit? Anmerkungen aus Sicht einer Verwaltungsbehörde

Timo Payer,
Präsident, Bayerisches Polizeiverwaltungsamt, Straubing

1. Ausgangslage

Ich bedanke mich, dass ich anlässlich des Verkehrsgerichtstages zur Frage der angemessenen Rechtsfolgen im Ordnungswidrigkeitenrecht, auch im Lichte des zuletzt am 09.11.2021 geänderten Bußgeldkatalogs,¹ aus Sicht einer Verwaltungsbehörde Stellung nehmen kann.



1 Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung – BKatV) vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), zuletzt geändert durch Art. 1 Erste ÄndVO vom 13.10.2021 (BGBl. I S. 4688).

Diese etwas reißerische Aufmachung des TZ-Artikels zur Jahresstatistik 2021 des Bayerischen Polizeiverwaltungsamtes zeigt, dass die Thematik Bußgeldverfahren und insbesondere die Geschwindigkeitsüberwachung nach wie vor sehr stark im Blick der Öffentlichkeit liegt.

Allein wegen überhöhter Geschwindigkeit wurden 2021 1.101.806 Verstöße festgestellt (+9,5 % im Vergleich zu 2020) und in 35.851 Fällen wurde sogar ein Fahrverbot verhängt.

Die Messzeiten bei der technischen Verkehrsüberwachung bewegten sich dabei in etwa auf dem Niveau des Vorjahres.

Bei rund einem Viertel der Verkehrstoten in Bayern ist zu schnelles Fahren die tragende Unfallursache.

Bei aller Vorsicht wegen des Einflusses der Corona-Pandemie auch auf den Straßenverkehr muss man leider nüchtern feststellen, dass sich der Zahl der festgestellten Verstöße im Geschwindigkeitsbereich trotz der Corona-bedingten Einschränkungen deutlich erhöht hat.

Die geänderte Rechtslage hatte noch keinen gravierenden Einfluss auf die statistischen Zahlen des Jahres 2021.

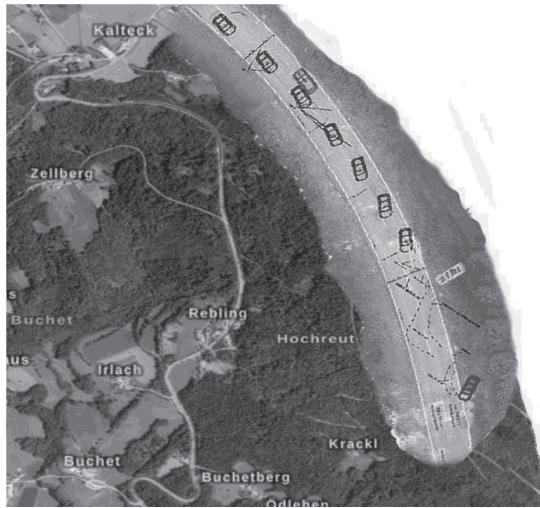
2. Beitrag von Sanktionen gegen Verkehrsverstöße zur Verbesserung der Verkehrssicherheit

Lassen Sie mich zur Einführung in das Thema mit einem illegalen Autorennen beginnen.

Ein Audi-TT-RS-Fahrer, dessen Fahrzeug eine Leistung von ungefähr 440 PS hatte und ein 53-jähriger Motorradfahrer, dessen Motorrad auf ca. 200 PS getunt war, haben sich auf einer Bergstrecke des Bayerischen Waldes ein Rennen geliefert, mit dem Ziel höchstmögliche Geschwindigkeiten zu erreichen.

Im späteren Prozess haben Zeugen ausgesagt, die beiden wären lebensmüde gewesen, hätten wahnsinnige Geschwindigkeiten jenseits der 200 km/h gefahren, der Abstand beider Fahrzeuge sei 2 bis 5 Meter gewesen, die Motorradreifen waren sehr nah an der Stoßstange des Audi usw. Anzeigen bei der Polizei erfolgten zu diesem Zeitpunkt nicht.

Bei der zweiten Talfahrt hat der Audi-Fahrer in einer Rechtskurve die Kontrolle verloren. Er kollidierte zuerst mit einem Jeep. Anschließend erfolgte ein Frontalaufprall auf einen Oldtimer Opel Ascona auf der Gegenfahrbahn.



Der Opel-Fahrer, ein 38-jähriger Familienvater, verstarb noch an der Unfallstelle. Sein Beifahrer, sein 10-jähriger Sohn, wird schwerstverletzt, liegt monatelang im Koma und hat zeit seines Lebens mit massiven körperlichen Beeinträchtigungen und Kopfverletzungen mit neurologischen Ausfällen zu kämpfen.

Beide Täter wurden zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 5 Jahren wegen illegalen Kfz-Rennens mit Todesfolge und fahrlässiger Körperverletzung verurteilt, der Motorradfahrer zusätzlich noch wegen unerlaubten Entfernens vom Unfallort.

Nach Einlegung der Revision durch die Nebenklägerin wurde die Strafe gegen den Motorradfahrer in einer weiteren Verhandlung auf 3,5 Jahre reduziert.

Da die vermögensrechtlichen Abwicklungen seitens der Versicherungen äußerst schleppend und zurückhaltend verliefen, wurde in der Region für diese Familie mehrfach gespendet.

Auch der Personalrat meines Hauses hat unter den Mitarbeitern einen entsprechenden Spendenaufruf gestartet und bei der Übergabe der Geldsumme blieb mir vor allem ein Satz der Witwe im Gedächtnis:

»Herr Payer, ich kann um meinen Mann immer noch nicht trauern, ich funktioniere nur noch für meine Kinder. Oft ist der Schmerz so groß, dass wir in den Wald fahren, um einfach nur zu schreien.«



Warum wird eine grobe Verkehrsstraftat als Beispiel für den richtigen Maßstab des Ordnungswidrigkeitenrechts gewählt?

Für mich stellt sich die Frage, ob wir im Vorfeld der Tat dieses Verbrechen durch Mittel des Ordnungswidrigkeitenrechts oder Mitteln des Verwaltungsrechts hätten verhindern können.

Wir müssen uns zumindest fragen, ob wir mit den Mitteln des Ordnungswidrigkeitenrechts derartiges Leid in Zukunft vermeiden können.

Diese beiden Raser haben sich offensichtlich seit einiger Zeit nicht an Verkehrsregeln gehalten.

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 eine 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«.²

In letzter Zeit wurde auch die Wirkung des sog. Blitzmarathons durch eine wissenschaftliche Studie in Zweifel gezogen.³

We find that traffic accidents and casualties start to decline with the onset of the media campaign one to three days before a Blitzmarathon day. On the day of

2 Laub u.a., Verkehrssicherheitsarbeit im Spannungsfeld gesamtpolizeilicher Sicherheitsaufgaben, DHPol, Münster Hiltrup 11/2016, Nr. 2.2.2.2., 2.2.2.4.

3 Bauenschuster, Rekers, Speed Limit Enforcement and Road Safety, Dez. 2019, IZA DP No. 12863.

a Blitzmarathon, we observe roughly 8 percent less traffic accidents and casualties than usual. Interestingly, accidents return to the usual level right after the massive one day SLMO end. Moreover, we do not find any effects on freeways without speed limits and thus without SLMO on Blitzmarathon days. If the SLMO are extended for another seven days, we keep on finding negative effects on accidents over this period. These pieces of evidence suggest that people expect higher detection probabilities of speed limit offenses during Blitzmarathon days and thus drive more slowly and responsibly to avoid fines. Other than intended by the initiators of the Blitzmarathons, people do not more sustainably alter their driving behavior as would be the case if they became more aware of the dangers of speeding due to the media campaigns. A battery of validity checks and robustness tests confirm the findings and our interpretation.

Wesentliche Punkte der Studie kurz zusammengefasst:

- Informationskampagnen zu den Gefahren von zu hoher Geschwindigkeit sind so gut wie wirkungslos.
- Die Menschen fahren an den Tagen vor den Blitzmarathons langsamer, weil sie über die Medien von den Blitzmarathons gehört haben.
- Während des Blitzmarathons halten sich Fahrerinnen und Fahrer viel häufiger an die Geschwindigkeitsbegrenzungen. Die Zahl der Unfälle geht signifikant zurück. Am Tag nach dem Blitzmarathon verschwinden diese Effekte, obwohl das Thema noch in den Medien präsent ist.
- Eine Veränderung im Fahrverhalten ist dann nicht mehr feststellbar. Blitzmarathons haben also keinen anhaltenden Effekt für Sicherheit auf den Straßen.
- Die Menschen scheinen zu wissen, dass Geschwindigkeitsüberschreitungen die meisten Unfälle verursachen – und nehmen es in Kauf, das eigene Leben und das der anderen zu gefährden, es sei denn, sie müssen fürchten, dabei erwischt zu werden.
- Auf Autobahnen, wo kein Tempolimit herrscht und damit auch nicht geblitzt wird, zeigen sich während der Blitzmarathons keinerlei Effekte.

Für ihre Studie haben Prof. Dr. Bauernschuster und Dr. Rekers Forschungsdaten der Landesämter für Statistik zu allen 1,5 Millionen polizeilich gemeldeten Verkehrsunfällen in deutschen Landkreisen in der Zeit von 2011 bis 2014 ausgewertet.

Die Regeln im Straßenverkehr werden anscheinend nicht nur in krassen Einzelfällen nicht beachtet. Offensichtlich scheint bei vielen Verkehrsteilnehmern die innere Überzeugung an der Sinnhaftigkeit von Verkehrsregeln zu fehlen.

Gilt damit der provokante Satz: »Nur massive Repression ist erfolgreiche Prävention!«?

3. Der »neue« Bußgeldkatalog aus Sicht der Verwaltung

Insoweit richtet sich der Blick auf die 54. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20.04.2020, in dessen Art. 3 die Bußgeldkatalogverordnung massiv verändert wurde.

Nach einigen Querelen zwischen Bund und Ländern trat eine modifizierte Bußgeldkatalog-Verordnung – BKatV mit Wirkung vom 09.11.2021 in Kraft.⁴

Das Bundesverkehrsministerium verfolgte mit dieser Verordnungsnovelle vor allem das Ziel, den Schutz der Radfahrer und Fußgänger durch Verschärfung der Ahndungen, insbesondere von Autofahrern im innerstädtischen Bereich zu erhöhen.

Besonders in den Blick genommen wurden bei der Bußgeldkatalog-Verordnung die Schnittstellen zwischen Fahrbahn, Rad- und Fußwegen und sonstigen Überschneidungsbereichen zwischen den einzelnen Verkehrsarten.

Ohne dem Verkehrsministerium zu nahe treten zu wollen, muss man konstatieren:

Auch wenn man zur Verbesserung der Verkehrssicherheit den besonderen Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer wie Radfahrer und Fußgänger als Ziel sicher teilen kann, war die Umsetzung des Bußgeldkatalogs in diesem Fall sicher kein Ruhmesblatt der öffentlichen Verwaltung.

Der Bußgeldkatalog ist eine abstrakt generelle Zumessungsregel für Rechtsfolgen von Ordnungswidrigkeiten, um die massenhaft vorkommenden Verkehrsdelikte zügig und schnell abarbeiten zu können.

Insoweit wird auf die Ermächtigungsgrundlage in § 26 a StVG verwiesen.

Der Ordnungsgeber setzt hierbei in erster Linie auf Verwarnungen, Geldbußen und Fahrverbote. Bei schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten kann dies zusätzlich zu Punkten im Fahreignungsregister führen. Die Punkte werden jedoch nicht von der Bußgeldstelle festgesetzt, sondern werden an das Kraftfahrtbundesamt mitgeteilt, dort wird eine vorläufige Festlegung getroffen, die dann durch Bewertung der jeweiligen Führerscheinstelle zu einer endgültigen Festlegung wird.

Exkurs: Verkehrsordnungswidrigkeit

Eine Verkehrsordnungswidrigkeit liegt vor, wenn jemand vorsätzlich oder fahrlässig einer Vorschrift einer aufgrund des § 6 Abs. 1 StVG erlassenen Verordnung oder einer aufgrund einer solchen Verordnung erlassenen Anordnung zuwiderhandelt, soweit die Verordnung für einen bestimmten Tatbestand auf § 24 StVG verweist.⁵

Das Ordnungswidrigkeitenrecht hat sich aus dem Strafrecht entwickelt und man wollte gerade für den Bereich der massenhaften Verstöße im Straßenverkehr derartige Übertretungen entkriminalisieren.⁶ Daher wurde das Ordnungswidrigkeitenrecht eingeführt.

Ausgangspunkt ist das Bestreben gewesen, den Kreis strafrechtlicher Tatbestände einzuengen, um das Strafrecht auf die wirklich der Strafe würdigen und bedürftigen Fälle zu beschränken.⁷

4 A.a.O. (Fn. 1) Art. 1 Erste ÄndVO vom 13.10.2021 (BGBl. I S. 4688).

5 Hentschel u. a., Straßenverkehrsrecht, 2021, Einl. Rdnr. 12.

6 Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl. 2018, (KK) Einl. 43.

7 Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 18. Aufl., 2021, Einl. Rdnr. 1.

Später wurde auch 1989 ein bundeseinheitlicher Bußgeldkatalog für die Verstöße im Straßenverkehrsrecht geschaffen.⁸

Der Bußgeldkatalog enthält für die dort aufgeführten Tatbestände lediglich Zumessungsregeln für eine bestimmte Begehungsform, nämlich den Regelfall; die Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände sind umfassend und abschließend in § 24 StVG in Verbindung vor allem mit den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung und der Straßenverkehrszulassungs-Ordnung und in § 24 a StVG geregelt.⁹

Von zentraler praktischer Bedeutung ist die Verhängung der Geldbuße als Regelmaßnahme und die Nebenfolge des Fahrverbots.

Das Fahrverbot ist nach Ansicht des Gesetzgebers¹⁰ als Denkmittel- und Besin- nungsmaßnahme auch bei Ordnungswidrigkeiten unentbehrlich. Als eindringliches Erziehungsmittel kann es bei der Masse der Bagatelverstöße in besonderem Maße zur Hebung der Verkehrsdisziplin beitragen.

Bereits im Vorfeld der Ordnungsänderung muss es zwischen Bund und Ländern massive Abstimmungsschwierigkeiten gegeben haben, da sonst nicht erklärbar wäre, warum im Bundesratsverfahren im Februar 2020 eine Vielzahl von Änderungsanträgen durch die Länder eingebracht wurde.¹¹

Ein Land brachte im Bundesratsverfahren massive Erhöhungen der Ahndungssätze für Verstöße gegen das Parken und Halten von Kraftfahrern ein, das Land Berlin unternahm einen Vorstoß zur massiven Verschärfung der Geldbußen und Fahrverbote im Geschwindigkeitsbereich. Beide Initiativen fanden die notwendige Mehrheit im Bundesrat und wurden in der Folge auch von der Bundesregierung akzeptiert.

Wenige Wochen nach Inkrafttreten der 54. Änderungsverordnung zur StVO kritisierte der Verkehrsminister die im Bundesrat eingebrachten Fahrverbotsregelungen als unverhältnismäßig, obwohl er sie selbst unterzeichnet hatte.

Nachdem auch ein Verstoß gegen das sog. Zitiergebot festgestellt wurde, erweckte das im darauf folgenden Jahr erfolgte Gezerre zwischen Bund und Ländern nicht den Eindruck, als ob das Thema der Verkehrssicherheit bei diesen Fragen überhaupt noch eine Rolle spielte.

Die Leitlinien des Kompromisses der Frühjahrsverkehrsministerkonferenz im April 2021 wurden nunmehr durch die Änderungsverordnung zur Bußgeldkatalogverordnung mit Wirkung vom 09.11.2021 in Kraft gesetzt.

Im Wesentlichen stellt der Kompromiss darauf ab, dass es zu massiven Geldbußen- erhöhungen kommt, im Gegensatz dazu allerdings die Fahrverbotsregeln die in der 54. Änderungsverordnung zur StVO vorgesehen waren, nicht in Kraft treten.

8 Zur Entstehung Janiszewski, NJW 1989, 3113; KK § 17 Rdnr. 94–96.

9 Hentschel u. a., § 24 StVG, Rdnr. 41; KK § 17 Rdnr. 95.

10 Drs. V/1319 S. 90, zit. nach Hentschel, § 25 StVG, Rdnr. 1.

11 BR-Drs. 591/1/19 Ausschussempfehlungen vom 04.02.2020.

Erwartungsgemäß konnten auf Fachebene nur einige grobe Mängel der Ausgangsverordnung berichtigt werden, eine Reihe von systematischen Fehlern ist jedoch immer noch erkennbar.

Zumindest hat man es geschafft, bei einer Überschreitung der zulässigen Geschwindigkeit von mehr als 15 km/h – 20 km/h innerorts PKW-Fahrer ohne Anhänger nicht härter zu ahnden als PKW-Fahrer mit Anhänger, was in der 54. Änderungsverordnung zur StVO ursprünglich so vorgesehen war.

Allerdings ist die Erhöhung der Geldbuße von 680 € bei einer fahrlässigen Überschreitung von mehr als 70 km/h außerorts auf 800 € im Vergleich zu den drastischen Geldbußenerhöhungen im unteren Bereich (oft Verdoppelung der Geldbuße) ein deutlicher Systembruch.

Die unterschiedlichen Festsetzungen der Regelsätze der Geldbußen bei Unfällen können nur einer sehr punktuellen Betrachtung des Bußgeldkatalogs geschuldet sein. Eine dermaßen eklatante unterschiedliche Bewertung von Unfällen ist mit unterschiedlichen Gefährdungslagen und besonderer Schutzwürdigkeit potentiell Betroffener nicht zu rechtfertigen.

Beispielsweise ist für die TBNR. 112659 (Sie parkten länger als 1 Stunde verbotswidrig auf dem Gehweg – Es kam zum Unfall.) ein Regelsatz von 100 € und 1 Punkt vorgesehen. Die Auffang-TBNR. 101118 (Sie schädigten durch Außer-Acht-Lassen der im Straßenverkehr erforderlichen Sorgfalt Andere, Regelsatz 35 €) und TBNR. 102003 (Sie benutzten vorschriftswidrig nicht die Fahrbahn – Es kam zum Unfall, Regelsatz 25 €) bleiben unverändert niedrig.

Worin die eklatant höhere Gefährdung durch ein stehendes Fahrzeug im Vergleich zu Unfällen im fließenden Verkehr sein soll, lässt sich nicht erschließen.

Wenigstens der Auffangtatbestand der Ahndung eines Verkehrsunfalls (§ 1 Abs. 2 StVO) sollte an die Verwarnungsgeldobergrenze gesetzt werden.

Ferner fallen folgende Probleme auf:

- Der Wertungswiderspruch zwischen TBNR. 102118 bzw. TBNR. 102112 (Benutzen von Grünstreifen/Verkehrinsel, Regelsätze ab 55 €) und den unveränderten TBNR. 112060 ff. (Nicht am rechten Fahrbahnrand gehalten, Regelsatz ab 10 €), welche bei Halten/Parken vorrangig angewendet werden, besteht weiterhin.
- Die Tatbestände 141184 ff. (Parken auf dem Gehweg/gemeinsamen Geh- und Radweg/auf dem Gehweg eines getrennten Geh- und Radwegs/im Bereich einer Fußgängerzone, der durch Zeichen 239/240/241/242.1 gesperrt war, Grundtatbestand 55 €, Qualifizierung Behinderung, 3 Std. Parkdauer jew. 70 €) und 141194 ff. (Parken auf einem Geh- und Radweg [Zeichen 240/241] Qualifizierung 1 Std. Parkdauer, 70 €, Behinderung bei Qualifizierung 80 €) sind weiterhin im Hinblick auf Zeichen 240/241 nicht überschneidungsfrei und teilweise unterschiedlich bewertet.

Bei diesen wenigen Fehlern möchte ich es in diesem Vortrag belassen.

Ein Instrumentarium wie der Bußgeldkatalog lebt jedoch sehr stark von der Akzeptanz aller Verkehrsteilnehmer. Derartig signifikant auffallende Wertungswidersprüche

zerstören das Vertrauen der Betroffenen, dass vergleichbare Fälle wenigstens gleichartig gewürdigt werden.

Ich bin der Auffassung, dass es für die Akzeptanz von Sanktionen im Straßenverkehr, die mit Regelsätzen eines Bußgeldkatalogs systematisch gleich geahndet werden sollen, zwingende Voraussetzung ist, dass dieser Bußgeldkatalog in sich schlüssig ist.

4. Fehlende Rahmenbedingungen für die Geldbußenerhöhung

Lassen Sie mich aber auf zwei grundsätzliche strategische Fehler eingehen, die der Verordnungsgeber allein nicht reparieren kann, die jedoch im Vorfeld der Verordnung hätten zwingend beachtet werden müssen.

Folgerichtig hat das Land Bayern zu dem Zeitpunkt, als der ersten Änderungsverordnung zur Bußgeldkatalogverordnung zugestimmt wurde, im Verordnungsverfahren¹² zwei Initiativanträge in den Bundesrat eingebracht.

Der Bundesrat stimmte folgender Fassung zu:

1. *Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, eine Erhöhung der Verwarnungsgrenze von derzeit 55 € für Verkehrsordnungswidrigkeiten zu prüfen (§§ 1 Abs. 1 BKatV, 56 Abs. 1 OWiG).*
2. *Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Gebühr für die Kostentragungspflicht des Halters im Falle einer Nichtermittelbarkeit des Fahrers von derzeit 23,50 € anzuheben (§ 25a StVG, 107 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Nr. 2 OWiG).*

zu 1.) Im Geschwindigkeitsübertretungsbereich von 16 km/h bis 20 km/h wurden die Ahndungssätze über die bisherige Verwarnungsgrenze von 55 € erhöht.

Im Ergebnis bedeutet das, dass eine Vielzahl von bisherigen Verwarnungen in den originären Anzeigentatbestand überführt werden muss.

Bei aller Vorsicht wegen den Auswirkungen der Corona-Pandemie, den wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Krieges und der Klimakrise, die ebenfalls Auswirkungen auf das Verhalten im Straßenverkehr haben, lässt sich aus den aktuellen Zahlen des Jahres 2022 deutlich die vorhergesagte Verschiebung vom Verwarnungs- in den Anzeigenbereich erkennen.

Der vom Bürger zu zahlende Gesamtbetrag beim bisherigen 35 €-Verstoß bei Geschwindigkeitsübertretungen von Pkw um 16 km/h – 20 km/h erhöht sich damit nicht auf 70 €, wie der Verordnungstext suggeriert, sondern im Ergebnis auf 98,50 €, da wegen der Verschiebung in den Anzeigenbereich zusätzlich noch Gebühren in Höhe von 25 € und Zustellauslagen von derzeit 3,50 € fällig werden.

Im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt hat dies zu einem vermehrten Beschwerdeaufkommen bei allen Verkehrsteilnehmern (auch betroffenen Radfahrern) geführt, da sehr vielen Verkehrsteilnehmern der Unterschied zwischen Verwarnung und Anzeigenverfahren nicht unmittelbar bewusst ist.

Die Verwarnung mit der Möglichkeit der sofortigen Zahlung ist dagegen eine sehr effektive Maßnahme, dem Verkehrsteilnehmer sein Fehlverhalten vorzuhalten

12 BR-Drs. 687/21 Buchst. B mit Begr.

und ihn durch eine spürbare, aber vergleichsweise moderate Geldbuße zum Nachdenken über sein Verhalten anzuregen.

Der Ordnungsgeber lässt völlig außer Acht, was eine derartige generelle Verlagerung der Verwarnungstatbestände in den Anzeigenbereich bedeutet.

Für die Polizei und die Ordnungsbehörden bedeutet es einen erheblichen Mehraufwand bei der Ermittlung der verantwortlichen Fahrer, die Anwälte werden mit einer Reihe von einfach gelagerten Fällen mit geringem Gebührenrahmen befasst und müssen oft einen vergleichbaren Aufwand tätigen wie bei Fällen mit Fahrverbot.

Hinzu kommt, dass in vielen Städten in der Nähe von Schulen und Altersheimen von der Regelung Gebrauch gemacht wurde, die bisherigen Geschwindigkeitsgrenzen von 50 km/h auf 30 km/h zu reduzieren,¹³ um dem Schutzbedürfnis der dort vorhandenen Personengruppen besonders Rechnung zu tragen.

Leider wurde hierbei von den Kommunen nicht verlangt, dass sie auf die geschwindigkeitsreduzierten Bereiche besonders hinweisen (z.B. sichtbare bauliche Maßnahmen wie Fahrbahnverengung etc.).

Es ist auch zu erwarten, dass auch die Verkehrsrechtsschutzversicherungen ihr Geschäftsmodell an die veränderte Situation anpassen werden (z.B. höhere Eigenbeteiligung, keine Deckungszusagen für Anwalts- und Gutachterkosten unter einer bestimmten Höhe, höhere Gebühren und ähnliches).

Hier wäre eine bessere Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit angezeigt gewesen.

Dies wird dazu führen, dass die Akzeptanz der Autofahrer bei entsprechenden Ahndungen mit erhöhten Geldbußensätzen nicht ausreichend vorhanden ist.

Es wird nicht der eigene Verstoß im Vordergrund gesehen, sondern die vermeintliche »Abzocke« des Staates, der den Autofahrern neben der Geldbuße auch noch über die Verwaltungsgebühr und die Auslagen das Geld aus der Tasche zieht.

Ich plädiere hier dafür, die Verwarnungsgeldgrenze mindestens auf 70 € anzuheben. Hier könnte ein Gleichklang mit der europaweiten Vollstreckung erreicht werden, die einen Mindestgeldbußenbetrag von 70 € verlangt, um eine Vollstreckung im Ausland durchzuführen.

Ferner erledigen sich nach den Erfahrungen meiner Behörde in den letzten Jahren knapp 90 % der Verwarnungen durch Vollzahlung. Aktuell ist die Zahlquote bei Verwarnungen signifikant gesunken.

Auch wenn aufgrund der erhöhten Beträge der Verwarnungsgelder nicht damit zu rechnen ist, dass sich die Zahlungsquote wieder auf einem ähnlichem Niveau einpendelt, ist doch in einer Vielzahl von Fällen mit einem unbürokratischen Verfahren die Angelegenheit erledigt und die Denkkettelwirkung für den Verkehrsteilnehmer trotzdem erreicht.

zu 2.) Für mich ist es schwer verständlich, warum bei der Erhöhung der Ahndungssätze für den ruhenden Verkehr die Kostentragungspflicht nach § 25 a StVG (Halterhaftung) nicht in den Blick genommen wurde.

13 § 45 Abs. 9 Nr. 6 StVO.

Zwar wäre hierzu auch eine Änderung des OWiG erforderlich gewesen, jedoch laufen die Verwarnungsgelderhöhungen durch die Nichtbeachtung der Anpassung der Gebühr für die Kostentragungspflicht des Halters nach meiner Erwartung in sehr vielen Fällen ins Leere.

Der Betroffene braucht auf eine entsprechende Anhörung nur nicht zu reagieren. Für die Bußgeldbehörde bedeutet das, dass sie zwar einen Bußgeldbescheid erlassen kann, aber für ein gerichtliches Verfahren den Tat- und den Täternachweis führen muss.¹⁴

Der Schluss vom Halter auf den Fahrer ist für die Verwaltungsbehörde zumindest im ruhenden Verkehr dann zulässig, wenn andere naheliegende Erkenntnisse nicht vorliegen.

Vor Gericht muss dieser Täternachweis allerdings erbracht werden. Er ist im ruhenden Verkehr in der Regel nicht zu führen, wenn der Halter am Verfahren nicht mitwirkt, da nur das Kennzeichen des Halters beim Verstoß bekannt ist und der eigentliche Täter in der Regel am Tatort nicht anwesend ist.

Für den Betroffenen ist es dann ein Leichtes, gegen den Bußgeldbescheid Einspruch einzulegen und in Ruhe die Halterhaftungsentscheidung der Verwaltungsbehörde oder des Gerichts abzuwarten.

Dies bedeutet, dass der Betroffene, der nunmehr ein Verwarnungsangebot mit einem erhöhtem Ahndungssatz von z. B. 55,00 € erhält, in vielen Fällen die Bereitschaft zur schnellen Erledigung des Verfahrens durch Vollzahlung im Regelfall nicht aufbringen wird.

Für die Verwaltungsbehörden hat dies zur Folge, dass eine Reihe von Verwaltungsverfahren angestoßen werden müssen, die letztlich nur zu einem Halterhaftungsbescheid führen können. Das heißt also, es entstehen nicht nur Kosten für die Abwicklung des Verwaltungsverfahrens und der Zustellung des Bußgeldbescheides, sowie ggf. eines gerichtlichen Verfahrens, sondern es entstehen auch weitere Kosten durch den Erlass des Halterhaftungsbescheides.

Hierbei kann dahingestellt bleiben, dass mit einer ähnlichen Argumentation nicht nur der Kostenbescheid nach § 25 a StVG, sondern auch die Mindestgebühr eines Bußgeldbescheides von 25 € dem absehbar erhöhten Verwaltungsaufwand angepasst werden muss.

Die erwarteten Mehraufwände der Verwaltung würde wohl grob geschätzt eine Verdoppelung der Mindestgebühren nach § 107 Abs. 1 OWiG von 25,- € auf 50,- € rechtfertigen.

Hierbei wären folgende Punkte relevant:

- Verschiebung einer Vielzahl von Verfahren vom Verwarnungs- in den Anzeigenbereich,

14 BVerfG, Beschl. v. 01.06.1989; 2 BvR 239/88 und 2 BvR 1205, 1533, 1095/87: verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Halterhaftung setzt Bußgeldbescheid an Halter nach Durchführung eines Verwaltungsverfahrens voraus. BVerfG spricht hierbei nur von Pflichten des Gerichts. Für die Verwaltung ist im ruhenden Verkehr damit das Indiz der Haltereigenschaft ausnahmsweise für Schluss vom Halter auf den Fahrer zulässig.

- umfangreichere Beschwerdesachbearbeitung bei Verwarnungen
- die erwartete Erhöhung von Fallzahlen von bisherigen Verwarnungen, die ins Verwaltungsverfahren überführt werden müssen und
- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁵ zum Zugang zu außerhalb der Bußgeldakte befindlichen Informationen bei einer Reihe von Abstands- und Geschwindigkeitsmessverfahren

Die Gebühren für einen Halterhaftungsbescheid würde ich in einer ähnlichen Höhe taxieren.

5. Auswirkungen auf das Fahreignungsregister

Als weiterer Kritikpunkt muss angeführt werden, dass die Geldbußenerhöhung und die neue Punktevergabe das System der Punktebewertung nach dem FAER nicht ausreichend im Blick hatte.

Seit dem 01.05.2014¹⁶ ist bei der Mitteilung von Ordnungswidrigkeiten an das Fahreignungsregister (FAER) Folgendes zu beachten:

Nach § 28 Abs. 3 StVG werden alle rechtskräftigen Entscheidungen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach den §§ 24, 24 a oder § 24 c StVG im FAER eingetragen, soweit sie in der Anlage 13 zu § 40 FeV aufgeführt sind und gegen den Betroffenen ein Fahrverbot angeordnet oder eine Geldbuße von mindestens 60 € festgesetzt wurde.

Das Kraftfahrtbundesamt hat dies wie folgt konkretisiert:

Die Eintragung wird entsprechend der Anlage 13 mit einem Punkt oder zwei Punkten bewertet.

Beträgt der Regelsatz bei einer Ordnungswidrigkeit, die in der Anlage 13 aufgeführt ist, weniger als 60 €, erfolgt die Eintragung im FAER nur, wenn diese unter Abweichung vom Regelsatz mit einer Geldbuße von mindestens 60 € geahndet wird.

Entscheidungen wegen Ordnungswidrigkeiten, die nicht in der Anlage 13 zu § 40 FeV aufgeführt sind oder solche, die zwar dort aufgeführt sind, deren Geldbuße aber weniger als 60 € beträgt, werden im FAER nur eingetragen, wenn ein Fahrverbot ausgesprochen wurde.

Eine Bewertung mit Punkten und die Bewertung nach dem Kategoriensystem zur Fahrerlaubnis auf Probe unterbleiben in diesen Fällen.

Entscheidungen wegen Ordnungswidrigkeiten, die nicht in der Anlage 13 zu § 40 FeV aufgeführt sind oder solche, die zwar dort aufgeführt sind, deren Geldbuße aber weniger als 60 € beträgt, ohne dass ein Fahrverbot ausgesprochen wurde, sind dem FAER nicht mitzuteilen.¹⁷

15 BVerfG, Beschl. v. 12.11.2020, 2 BvR 1616/18, NJW 2021, 455; DAR 2021, 75.

16 5. Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28.08.2013 (BGBl. Teil I, S. 3313 ff.) in Verbindung mit der 9. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 05.11.2013 (BGBl. I, S. 3920 ff.) und der 10. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 16.04.2014 (BGBl. I, S. 348).

17 Detailvorgabe des KBA zur Umsetzung der Gesetzeslage.

Ordnungswidrigkeiten gemäß § 10 GGBefG werden im FAER gespeichert, soweit sie in der Anlage 13 zu § 40 FeV aufgeführt sind. Die Höhe der Geldbuße bleibt hierbei außer Betracht (§ 28 Abs. 3 lit. c StVG).

Da es seit der Reform des FAER im Jahr 2014 unter anderem für einen Eintrag im Fahrerlaubnisregister auf eine Nennung der Vorschrift in Anlage 13 der Fahrerlaubnisverordnung ankommt, wurde im Rahmen der 54. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften auch diese Anlage 13 angepasst.

Unter anderem wurden die Tatbestände

3.2.7a	Unzulässiges Halten in »zweiter Reihe«	51a.1, 51a.2, 51a.3
3.2.7b	Unzulässiges Parken auf Geh- und Radwegen oder Radschnellwegen	52a.1, 52a.2, 52a.2.1, 52a.3, 52a.4
3.2.7c	Unzulässiges Halten auf Schutzstreifen für den Radverkehr	54a.1, 54a.2, 54a.3
3.2.7d	Unzulässiges Parken in »zweiter Reihe«	58.1, 58.1.1, 58.1.2, 58.2, 58.2.1

in den Katalog der Anlage 13 zur FeV aufgenommen.¹⁸

Es werden sich nach meiner Einschätzung Ordnungswidrigkeiten mit Punkteeintrag aus dem ruhenden Verkehr häufen, insbesondere bei gewerblichen Lieferdiensten.

Hierbei ist es jedoch nicht konsequent, wenn man nunmehr davon ausgeht, dass eine Geschwindigkeitsüberschreitung ab 16 km/h – 20 km/h keine geringfügige Verkehrsordnungswidrigkeit sein soll, aber dann auf eine Punkteahndung verzichtet wird.

Diese Tendenz wird noch verstärkt durch den aktuell vorliegenden Koalitionsvertrag:¹⁹

»Verkehrsordnung

Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.«

Schon aus dieser Grundaussage lässt sich entnehmen, dass die Straßenverkehrsordnung weg vom besonderen Sicherheitsrecht mit entsprechender Orientierung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz weiter zu einem speziellen Planungsinstrument der Kommunen umgebaut werden soll.

Diesen Weg hat die alte Bundesregierung auf Druck der Kommunen bereits beschritten, welcher nun konsequent fortgesetzt wird.

Es werden daher städtebauliche Probleme wie Platzmangel und Lärmbeeinträchtigung durch verkehrsrechtliche Anordnungen zu lösen versucht und mit Ordnungsmaßnahmen wie Verkehrsüberwachung verstärkt durchgesetzt werden.

¹⁸ BR-Drs. 591/19, dort Änderungen der Anl. 13 zur FeV.

¹⁹ Koalitionsvertrag der SPD, Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen, S. 52.

Auch wenn man es als legitimes politisches Ziel betrachtet, den PKW- und LKW-Verkehr aus den Innenstädten zu verdrängen, muss man bei den Überlegungen auch die Versorgung der dortigen Bevölkerung in die Überlegungen miteinbeziehen.

Verbote allein bringen wenig, wenn Verkehrsteilnehmer gezwungen werden, Regeln zu missachten, um zum Beispiel Pakete an Einwohner der Innenstädte auszuliefern oder die innerstädtischen Geschäfte zu versorgen.

Gerade für Fahrer von Lieferdiensten könnte durch die Ausdehnung der Punktebewertungen nach dem Fahreignungsbewertungssystem im ruhenden Verkehr (§ 40 FeV i.V.m. Anlage 13) zu Problemen führen.

Ohne Anpassung der Schwelle der Maßnahmen in § 4 Abs. 5 StVG (Ermahnung ab 4 Punkte, Verwarnung ab 6 Punkte, Entziehung ab 8 Punkte) stellt sich sehr schnell die Frage der Verhältnismäßigkeit einer Führerscheinentziehung nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem.

Es ist daher damit zu rechnen, dass sehr schnell die Forderung nach einer Anpassung des Punktebewertungssystems erhoben wird, da sich ansonsten die Anzahl der Verwaltungsverfahren zur Entziehung von Fahrerlaubnissen und den vorgeschalteten unterschwelligen Maßnahmen deutlich erhöhen werden.

6. Fahrtenbuch

Immer wieder wird im Zusammenhang mit dem ruhenden Verkehr, aber insbesondere auch bei Geschwindigkeits- und Abstandsverstößen die Anordnung zur Führung eines Fahrtenbuchs diskutiert. Letztmals hat der Bundesrat diese Forderung 2020 im Rahmen einer Initiative gegen Motorradlärm erhoben.²⁰

»Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Führung eines Fahrtenbuchs nach Rechtsverstößen nicht ermittelbarer Fahrer verpflichtend einzuführen. Ein Fahrtenbuch dient der Sensibilisierung und Datengewinnung, um bei mehrfachen Verstößen von einzelnen Motorradfahrern reagieren zu können.«

Nach § 31 a Abs. 1 StVZO kann die nach Landesrecht zuständige Behörde gegenüber einem Fahrzeughalter für ein oder mehrere auf ihn zugelassene oder künftig zuzulassende Fahrzeuge die Führung eines Fahrtenbuchs anordnen, wenn die Feststellung eines Fahrzeugführers nach einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften nicht möglich war.

Diese Norm ist in der Praxis der polizeilichen Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten nahezu nutzlos. Für die Kommunen gilt dasselbe.

Das Bayerische Polizeiverwaltungsamt hat im Jahr 2020 ca. 450 Anträge für ein Fahrtenbuch an die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden gerichtet.

In vielen Fällen blieb der Antrag aus unterschiedlichsten Gründen erfolglos.

²⁰ Entschließung des Bundesrates vom 15.05.2020 zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm BR-Drs. 125/20 Ziffer 10.

Ein wesentlicher Aspekt ist hier sicherlich, dass eine Überwachung nur in Einzelfällen praktisch zu einem Ergebnis führt, bei dem sich durch das Fahrtenbuch oder unmittelbar durch den betroffenen Halter ein Verkehrsverstoß aufklären lässt.

Zum einen ist den Verfolgungsbehörden (sowohl Polizei als auch den kommunalen Bußgeldstellen) zum Zeitpunkt der Fahrerermittlung in den weit überwiegenden Fällen nicht bekannt, ob gegen den Halter aktuell eine Fahrtenbuchauflage vorliegt. Ohne Kenntnis eines entsprechenden Antrags durch die eigene Behörde ist es für den Sachbearbeiter nicht sinnvoll, »ins Blaue hinein« bei der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde nachzufragen, ob beim Betroffenen ein Fahrtenbuch vorliegt.

Bei massenhaften Delikten im Verkehrsbereich würde dies jedes Maß sprengen, das bei Verwaltungsermittlungen geboten ist.

Zudem hat die Rechtsprechung über den Wortlaut des Gesetzes hinaus als Ausformung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Möglichkeiten der Anordnung einer Fahrtenbuchauflage so eng begrenzt, dass dies im Ordnungswidrigkeitenverfahren oft nicht eingehalten werden kann.

So darf nach der Rechtsprechung²¹ ein Fahrtenbuch nur dann angeordnet werden, wenn die Befragung innerhalb von 2 Wochen nach der Tat beim Halter erfolgt ist. Der Zugang des Anhörbogens in dieser Zeit ist mangels förmlicher Zustellung nicht beweisbar.

Es kann also nur dann angewendet werden, wenn der Anhörbogen rechtzeitig innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist das Polizeiverwaltungsamt verlassen und der betroffene Halter sich auf den Anhörbogen gemeldet hat.

Sollte dieses Mittel als effektive Hilfe für die Verwaltungsbehörden zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten ausgestaltet werden, sind meines Erachtens folgende Voraussetzungen erforderlich:

- Zuständigkeit für die Anordnung der Fahrtenbuchauflage durch die entsprechenden Bußgeldbehörden
- Eine Einstellung des Verfahrens mangels Reaktion auf eine entsprechende Anhörung ist einzige Voraussetzung für die Anordnung eines Fahrtenbuchs
- Forcierung der Einrichtung eines Zentralregisters beim Kraftfahrtbundesamt hinsichtlich Fahrtenbuchauflagen, das die entsprechenden Behörden zeitgleich mit der Zustellung der Anordnung des Fahrtenbuchs an den Betroffenen befüllen müssen.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen sind natürlich nur mittelfristig erreichbar und bedarf einer Reihe von differenzierten rechtlichen Abwägungen. Die Forderung des Bundesrats ist bei Beibehaltung der bisherigen Rechtslage ein sehr stumpfes Schwert.

21 Hentschel, § 31 a StVZO Rdnr. 27 ff. mit weiteren Nachweisen.

7. Abhilfe vom Fahrverbot als Mittel zur Verbesserung der Verkehrssicherheit

Schließlich möchte ich noch kurz auf einen Punkt eingehen, den die Kollegen von der Anwaltschaft und der Justiz sicher näher beleuchten werden.

Kann auf die Anordnung eines Fahrverbots verzichtet, das Fahrverbot aufgeteilt oder vom Fahrverbot abgesehen werden und durch andere Maßnahmen wie z.B. verkehrspsychologische Schulungen ersetzt werden, um die Akzeptanz bei den Betroffenen zu verbessern und damit die Verkehrssicherheit zu erhöhen?

Hierzu möchte ich aus Sicht der Verwaltungsbehörde lediglich wie folgt Stellung nehmen:

Der Ordnungsgeber hat auch zur Bewältigung massenhaft anfallender Verstöße bewusst auf Geldbuße und Fahrverbot gesetzt.

Daher müssen alle hierbei denkbaren Maßnahmen auch unter dem Blickwinkel des Massenverfahrens betrachtet werden.

Allein meine Behörde hatte im Jahr 2021 710.839 Bußgeldbescheide erlassen, wobei 64.066 Fahrverbote verhängt wurden.

Bei einer Einspruchsquote von 24,41 % bei Fahrverbotsfällen, die bei Schaffung einer Abmilderung oder Umgehung der Anordnung eines Fahrverbots sicher deutlich höher sein wird, ist ein erheblicher zusätzlicher Mehraufwand für die Verwaltungsbehörden zu erwarten, zumal nicht nur eine andere Verfügung ausgesprochen werden muss, sondern eine entsprechende Maßnahme auch einer intensiven Überwachung unterliegt.

Fahrverbote des PVA werden in unsere Fahrverbotsdatei eingetragen, können von der bayerischen Polizei bei der Kontrolle abgefragt werden und werden nach Vollzug des Fahrverbots automatisiert gelöscht.

Ein derartiger Eintrag würde bei verkehrspsychologischen Maßnahmen nicht erfolgen, zumal hierfür kein Fahndungsansatz für die Polizei besteht.

Im Ergebnis bedeutet das, dass neben der Bearbeitung des Einspruchs und der eventuell nachträglichen Vollziehung des Fahrverbots auch der Nachweis überprüft werden muss, ob die entsprechende verkehrspsychologische Maßnahme tatsächlich abgeleistet wurde. Dies bedeutet einen erheblichen Aufwand, nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für den Betroffenen und deren Anwälte. Zudem muss der Aspekt der Verjährungsfrist von 6 Monaten nach Erlass des Bußgeldbescheides berücksichtigt werden.

Eine Aufteilung des Fahrverbots bedeutet für die Betroffenen nach den derzeitigen Regeln auch faktisch eine Verlängerung des Fahrverbots, da der Führerschein zur amtlichen Verwahrung mehrmals an die Verwaltungsbehörde übersandt werden muss und der Fahrverbotsvollzug erst ab dem jeweiligen Eingang des Führerscheins bei der Behörde erfolgen kann. Der Betroffene kann jedoch nicht immer sicher sein, dass der Führerschein am nächsten Arbeitstag bei der Behörde eingeht.

Aus unserer Erfahrung ist gerade das Fahrverbot das bei weiten wirksamste Mittel im Hinblick auf die Verkehrssicherheit, da sich entsprechend Betroffene durch diese Maßnahme nachdrücklich beeindrucken lassen. Das Fahrverbot ist mit erheblichen Einschränkungen der persönlichen Freiheit verbunden, die wesentlich stärker auf

den Betroffenen einwirken als eine Geldbuße, die noch dazu nicht auf das persönliche Einkommen abstellt.

Im Hinblick auf die Verkehrssicherheit erachte ich es daher als schwierig, wenn entsprechende Maßnahmen anstelle von Fahrverboten angeordnet werden.

Für mich ist es natürlich gut nachvollziehbar, wenn die Anwaltschaft hier entsprechende Erleichterungen für ihren Mandanten zu erreichen versucht, jedoch muss auch bedacht werden, dass bei Ordnungswidrigkeiten mit Fahrverbot eine erhebliche Überschreitung der durch den Ordnungsgeber gesetzten Grenzen der StVO begangen wurde.

Gerade Berufskraftfahrer, die sich stets darauf berufen, auf den Führerschein angewiesen zu sein, müssen sich dieser Verantwortung extrem bewusst sein.

Ob innerhalb eines gerichtlichen Verfahrens besser auf den individuellen Einzelfall abgestellt werden kann, damit der Betroffene in den Genuss einer entsprechenden Schulung kommt, muss der Bewertung der Justiz überlassen bleiben. Jedenfalls entsteht dann auf Seiten der Justizbehörden ein vergleichbarer Verwaltungsaufwand bei der Überwachung einer gemilderten Vollzugsmaßnahme.

Für die Frage der Normakzeptanz darf zumindest nicht der Eindruck erweckt werden, man könne sich vom Fahrverbot »freikaufen«.

Es darf nicht vom Einkommen oder sozialen Status abhängen, ob man es sich leisten kann, ein Fahrverbot zu umgehen.

In jedem Fall sind eindeutige Kriterien erforderlich, nach denen eine entsprechende verkehrspsychologische Schulung anstelle eines Fahrverbots sinnvoll ist.

Nach dieser Systematik scheiden für mich Wiederholungstäter für eine entsprechende Schulung aus.

Ein bisher verhängtes Fahrverbot hat offensichtlich nicht dazu geführt, dass der Verkehrsteilnehmer sein Fahrverhalten umgestellt hat.

Vielmehr spricht sehr viel dafür, dass sich der Betroffene durch die verkehrspsychologische Schulung um ein Fahrverbot »drücken« will.

Wenn Sie an die Unfallsituation am Anfang meines Vortrags denken, müssen Sie für sich selbst abwägen, ob stringenter Maßnahmen gegen die jeweiligen Betroffenen vielleicht eher dazu geführt hätten, eine Bergstrecke nicht als Rennstrecke zu missbrauchen.

Gleichzeitig wäre zu fragen, ob ein verkehrspsychologisches Seminar im Vorfeld bei notorischen Rasern Wirkung gezeigt hätte.

Die persönlichen Schicksale, die sich aus solch einem Verhalten ergeben, können vielleicht im Vorfeld nur durch entsprechende generalpräventive Maßnahmen reduziert werden.

8. Zusammenfassung

Zusammengefasst verfolgt die Erste Änderungsverordnung zur Bußgeldkatalogverordnung, die auf der 54. Änderungsverordnung zur StVO fußt, sicherlich ein nachvollziehbares Ziel.

Durch die Nichtanpassung entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen in den verschiedenen Verkehrsgesetzen sowie dem Ordnungswidrigkeitengesetz und der fehlenden inneren Systematik des Bußgeldkataloges haben sich manche Fehlentwicklungen innerhalb des Kataloges deutlich verschärft. Die innere Logik des Bußgeldkataloges ist an manchen Stellen durchbrochen. Für die Akzeptanz durch die Verkehrsteilnehmer ist das sehr abträglich.

Im Ergebnis bedarf es sehr zeitnah einer Überarbeitung des Bußgeldkatalogs, bei der die entsprechenden Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ebenfalls in den Blick genommen werden und bei der die innere Systematik des Bußgeldkataloges und der Punktebewertung nach dem FAER wieder stärker in den Fokus genommen wird.

Daher ergeben sich folgende Thesen aus meinem Vortrag:

1. Verschärfungen im Bußgeldkatalog sollen in erster Linie der Verkehrssicherheit dienen. Dies setzt allerdings voraus, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass die entsprechenden Erhöhungen der Geldbußen auch wirken und nicht durch naheliegendes Betroffenenverhalten im Verwaltungsv erfahren entwertet wird.
2. Die Gebühren für Bußgeldbescheide und Halterhaftungsbescheide müssen auf ein vergleichbares Niveau angepasst werden, auf das die Verwarnungen erhöht wurden, sonst laufen derartige Maßnahmen in vielen Fällen ins Leere.
3. Die Verwarnungsgeldgrenze soll entsprechend der Anpassung der Erhöhung des Ahndungsrahmens im ruhenden Verkehr und im unteren Geschwindigkeitsbereich auf mindestens 70 € angehoben werden.
4. Geldbußhöhe und Geringfügigkeit des Verstoßes waren bisher im Regelfall in unmittelbarem Zusammenhang.

Durch die Verschiebung der Geldbußengrenzen ist diese Systematik an einigen Stellen durchbrochen.

Es bedarf daher einer systematischen Überprüfung sowohl des Bußgeldkataloges, der hierfür zugrunde liegenden Verordnungen und der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Ordnungswidrigkeitenverfahren und StVG, auch im Hinblick auf die Punktebewertung nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem.

5. Die Fahrtenbuchauflage ist keine geeignete Maßnahme, um die Defizite dieser Verordnung auch nur annähernd zu kompensieren.
6. Bei der Forderung nach ausdifferenzierten Erleichterungen beim Fahrverbot muss auch die Möglichkeit einer effizienten Bearbeitung von massenhaft auftretenden Fahrverbotsfällen in die Betrachtung einbezogen werden.

Cannabis im Straßenverkehr – „Grenzwerte“ im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

Prof. Dr. Holger Niehaus,
Richter am Landgericht, Düsseldorf

I. Einleitung

Dass der Konsum von Rauschmitteln (seien es Alkohol oder andere Drogen) und die Teilnahme am Straßenverkehr im Interesse der Vermeidung von Schäden an Leib, Leben und Eigentum anderer Verkehrsteilnehmer (aber auch der Konsumenten selbst) voneinander getrennt werden sollten, darf als zustimmungsfähig gelten. Gleichwohl ist nach geltendem Recht bekanntlich nicht an jeden Nachweis vorangegangenen Konsums von Alkohol oder Drogen beim Führen eines (Kraft-)Fahrzeugs die Ahndung mit ordnungswidrigkeiten- oder sogar strafrechtlichen Sanktionen geknüpft.

Weil eine umfassende Prävention nur um den Preis einer nicht hinnehmbaren Zurückdrängung der persönlichen Freiheit erreichbar wäre, akzeptieren Gesellschaft und Gesetzgeber seit jeher die – sanktionslose – Hinnahme bestimmter Gefahren, auch wenn bekannt ist, dass dies regelmäßig zu Schäden für einzelne Betroffene führen kann.¹ Der Straßenverkehr ist dafür das naheliegendste Beispiel – nicht nur in der Kombination mit Rauschmittelkonsum.

Wer also nicht nur den motorisierten Straßenverkehr insgesamt nicht im Interesse der Prävention verbieten will, sondern auch nicht **jede** Benutzung von Fahrzeugen mit Sanktionen belegen will, wenn zuvor ein Konsum von berauschenden Mitteln stattgefunden hat, wird als Gesetzgeber und als Rechtsanwender rational nachvollziehbare Kriterien benennen müssen, bei deren Erfüllung die Schwelle überschritten ist, ab welcher der Staat berechtigt ist, den Bürger mit Blick auf die von ihm verursachten Gefahren mit Sanktionen zu belegen. Gleiches gilt für das Gebot der **Gleichbehandlung** von vergleichbaren Sachverhalten.² Dabei wird man die Erkenntnisse der medizinischen Wissenschaft, aber auch gewachsene und gegebenenfalls veränderte Erfahrungswerte über die Gefahren, die von Rauschmitteln ausgehen, die – anders

1 Vgl. auch Stein, FS Dencker, 2012, 307, 340, 341.

2 Vgl. BVerfG, NJW 2005, 349.

als der Alkohol – nicht seit langem in der Gesellschaft etabliert sind, zu berücksichtigen haben.³ Das zeigt die Debatte um eine etwaige Legalisierung des Konsums von Cannabis im allgemeinen Strafrecht. Auch wenn eine Legalisierung des Cannabis-Konsums außerhalb des Straßenverkehrs selbstverständlich nicht bedeutet – nicht anders als beim Alkohol –, dass auch das Führen eines Fahrzeugs nach dem Konsum sanktionslos wäre, wird auch das straßenverkehrsrechtliche Sanktionenrecht eine veränderte Bewertung der Gefährlichkeit von Cannabis nicht ausblenden können.

II. Straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Ausgangslage

1. Fahrunsicherheit⁴ als Beweisfrage

Es gibt nach dem Gesetz (StGB) bekanntlich keine Promille- oder Wirkstoff-Grenze, ab deren Überschreitung das Führen eines Fahrzeugs mit Strafe bedroht ist. Entscheidend für die Strafbarkeit ist vielmehr, ob der Fahrzeugführer fahrunsicher war, also nicht dazu in der Lage war, das Fahrzeug sicher zu führen (§§ 315c Abs. 1 Nr. 1, 316 Abs. 1 StGB). Fahrunsicherheit liegt vor, wenn die Gesamtleistungsfähigkeit des Fahrzeugführers so gravierend beeinträchtigt ist, dass er nicht mehr befähigt ist, sein Fahrzeug im Straßenverkehr eine längere Strecke sicher zu steuern.⁵

Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist eine **Beweisfrage**. Sie müsste daher an sich insbesondere durch Einholung eines Sachverständigengutachtens zu der Frage geklärt werden, ob der individuelle Angeklagte (Geschlecht, Alter, Körpergewicht, Alkoholgewöhnung usw.) gerade im Fall des verfahrensgegenständlichen Konsums (kurz zurückliegender Konsum oder »Restalkohol« usw.) nicht mehr dazu in der Lage war, das konkrete Fahrzeug (PKW, Fahrrad, LKW, Motorrad) im öffentlichen Straßenverkehr sicher zu führen.

Da dies bekanntlich in den Massenverfahren nach § 316 StGB nicht praktikabel wäre, hat die Rechtsprechung im Fall der alkoholbedingten Fahrunsicherheit eine »**Beweisregel**«⁶ des Inhalts akzeptiert, dass bei **jeder** Person (unabhängig von Alter, Geschlecht, individueller Konstitution) ab einer Blutalkoholkonzentration von 1,1 ‰ unwiderlegbar von Fahrunsicherheit beim Führen von **sämtlichen** (zur damaligen Zeit untersuchten – s.u. zu E-Scootern etc.) Kraftfahrzeugen auszugehen ist.⁷

Dieser »Grenzwert« ist indes nicht willkürlich durch die Rechtsprechung gezogen worden, sondern er beruht auf dem umfassenden **Gutachten des Bundesgesundheitsamts**

3 Vgl. schon BT-Dr. V/3002, S. 5.

4 Zur Terminologie: BGH, NZV 2008, 528: »Fahruntüchtigkeit (genauer: Fahrunsicherheit)«; Dencker, FS Geppert, 2011, 43 ff.; Stein, FS Dencker, 2012, 307.

5 Vgl. BGH, NJW 2015, 1834, Rn. 7; MüKoStGB/Pegel, StGB, 4. Aufl., 2022, § 316 Rn. 26 m.w.N.

6 BGH, NJW 2015, 1834, Rn. 7; Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 316 Rn. 8.

7 BGHSt 21, 157; BGHSt 37, 89.

von 1966 (dem drei Teilgutachten aus den Jahren 1962 – 1965 zugrunde liegen).⁸ Dem lagen wiederum u.a. in größerem Umfang Fahrversuche sowie statistische Auswertungen zugrunde, nach denen etwa die Wahrscheinlichkeit eines Unfalles mit Todesfolgen im Vergleich zum Nüchternzustand bei 0,5 ‰ um 2,53 mal und bei 0,8 ‰ um 4,42 höher war (bei 1,1 ‰ um 7,71 mal, bei 1,5 ‰ bereits um 16,21 mal höher).⁹

Der Grenzwert von 1,0 ‰ (zzgl. »Sicherheitszuschlag«) orientiert sich an der danach ermittelten Erkenntnis, dass das durchschnittliche Gefahrenpotential eines Fahrers mit dieser BAK dem Sechsfachen desjenigen nüchternen Fahrer entspricht.¹⁰

Schon der Gesetzgeber hat im Jahr 1968 ausdrücklich ausgeführt: »... daß sich dieser »absolute Grenzwert« **nach naturwissenschaftlichen Erkenntnissen richtet; er kann deshalb vom Gesetzgeber nicht bestimmt werden** und ist mit dem im zweiten Teilgutachten genannten »Gefahrgrenzwert« von 0,8 Promille nicht zu verwechseln.«¹¹

Danach liegt eine nicht unerhebliche subjektive Beeinflussung durch den Alkohol im statistischen Schnitt bei der großen Mehrheit der Kraftfahrer bei einer BAK von 0,6 – 0,7 ‰ (als »Gefahrgrenzwert«) vor. Die Annahmen dieses Gutachtens lagen seit BGHSt 21, 157 auch der Rechtsprechung zugrunde, und der Gesetzgeber hat sie sich mit dem »0,8 ‰-Gesetz« (§ 24a StVG a.F.) zu eigen gemacht.

Definiert man daher Fahrunsicherheit als eine **nicht mehr tolerable** Herabsetzung der Fahrsicherheit, so liegt diese auf der Grundlage der erhobenen rechtsmedizinischen und statistisch-empirischen Erkenntnisse jedenfalls ab einer Blutalkoholkonzentration von 1,0 ‰ unabhängig von den Umständen des Einzelfalles (daher »absolute« Fahrunsicherheit) vor. Zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 0,1 ‰ ergibt sich die heute geläufige »Grenze« von 1,1 ‰ für die absolute Fahrunsicherheit bei Kraftfahrzeugen.

2. Ohne rechtsmedizinische und empirische Erkenntnisse keine Beweisregel

Daraus folgt zugleich, dass es ohne tragfähige **naturwissenschaftliche** Grundlage für die Annahme, dass jeder Angeklagte ab Überschreitung eines bestimmten Grenzwertes in einem nicht mehr tolerablem Maß fahrunsicher ist, keinen Grenzwert für eine absolute Fahrunsicherheit geben kann.¹²

Das hat der BGH kürzlich überzeugend in seiner Entscheidung zur Fahrunsicherheit bei der Benutzung von Elektrorollern bestätigt.¹³ Es liegen nämlich gerade keine naturwissenschaftlich-empirischen Erkenntnisse dazu vor, wann ein Fahrer von neuartigen Elektrokleinstfahrzeugen (§ 1 eKFV) nicht mehr dazu in der Lage ist, ein

8 Lundt/Jahn, Alkohol bei Verkehrsstraftaten – Gutachten des Bundesgesundheitsamtes, Kirschbaum Verlag, 1966; vgl. auch BT-Dr. V/3002, S. 5.

9 Vgl. (mit weiteren Daten): Lundt/Jahn, a.a.O., S. 162; BT-Dr. V/3002, S. 7; vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 313.

10 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 315.

11 BT-Dr. V/3002, S. 6.

12 BT-Dr. V/3002, S. 5.

13 BGH, Beschl. v. 02.03.2021 – 4 StR 366/20, NStZ 2021, 608.

solches Fahrzeug sicher zu führen. Die vorhandenen Erkenntnisse zu PKW, LKW und Motorrädern können nicht ohne weiteres übertragen werden. Maßgeblich ist also nicht, ob der Ordnungsgeber Fahrzeuge als »Kraftfahrzeuge« einordnet, sondern ob naturwissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die es rechtfertigen, bei den Fahrern solcher Fahrzeuge ab einer bestimmten BAK von Fahrunsicherheit auszugehen. Aus demselben Grund fehlt es an einer Grundlage dafür, bei Pedelec-Fahrern schon ab einer BAK von 1,1 ‰ von absoluter Fahrunsicherheit auszugehen:

*»Nach der Auffassung des Senats kommt es deshalb... vielmehr darauf an, ob es **gesichertes naturwissenschaftlich-medizinisches Erfahrungswissen** gibt, dass **Pedelec-Fahrer bereits unterhalb des für Fahrräder geltenden Grenzwerts von 1,6 ‰ im Blut absolut fahruntüchtig sind.**«¹⁴*

Demgegenüber ist bereits die mit Billigung des BGH erfolgte Übertragung des Grenzwerts der absoluten Fahrunsicherheit auf Mofas und die Festlegung des Werts für Fahrradfahrer (auf – heute – 1,6 ‰) methodisch nicht unbedenklich, denn insoweit lagen (im Gegensatz zu den PKW und den Motorrädern) keine Fahrversuche und Kontrolluntersuchungen vor.¹⁵

3. Kein Grenzwert der absoluten Fahrunsicherheit bei Cannabis

Aus dem Vorstehenden ergibt sich ohne weiteres, dass es im Fall von **Cannabis-Konsum** in Ermangelung naturwissenschaftlich-medizinischen Wissens, wonach ab einer bestimmten Konzentration des Wirkstoffs THC im Blut die Fahrunsicherheit stets in nicht mehr tolerabler Weise beeinträchtigt ist,¹⁶ keinen Grenzwert im Sinne einer absoluten Fahrunsicherheit gibt und (nach dem heutigen Stand der Naturwissenschaft) geben kann.¹⁷

4. Relative Fahrunsicherheit

Cannabis-Konsum führt daher beim Führen eines Fahrzeugs nur zu einer Strafbarkeit, wenn die Voraussetzungen einer relativen Fahrunsicherheit vorliegen, wenn also rauschmittelbedingte Ausfallerscheinungen (Beeinträchtigungen der Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit) gegeben sind.¹⁸ Es müssen dabei **spezifische Fahrunsicherheitsindizien** vorliegen. Eine Drogenabhängigkeit als solche fällt ebenso

14 OLG Karlsruhe, Beschl. v. 14.07.2020 – 2 Rv 35 Ss 175/20, DAR 2020, 579.

15 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 314.

16 Vgl. Auwärter/Daldrup/Graw/Hartung/Knoche/Mußhoff/Peters/Skopp/Thierauf-Emberger/Tönnies, Blutalkohol 2022, 331 ff. und Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340 ff.

17 BGH, Beschluss vom 02.08.2022 – 4 StR 231/22, Rn. 8; BGH, NStZ-RR 2017, 123, 124; BGHSt 44, 219, 221 ff.; OLG Hamburg, Beschluss vom 19.02.2017 – 2 Rev 8/18; OLG Koblenz, NStZ-RR 2005, 245; Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 316 Rn. 5 m.w.N.; vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 314.

18 BGH, Beschluss vom 02.08.2022 – 4 StR 231/22, Rn. 8; BGHSt 44, 226; OLG Saarbrücken, DAR 2011, 95.

wenig wie eine »allgemeine Drogenenthemmung« unter die §§ 315c Abs. 1 Nr. 1, 316 StGB.¹⁹ Pupillenveränderungen und Verzögerungen bei Antworten auf Fragen reichen daher nicht als Indizien für »relative« Fahrunsicherheit aus, denn aus dem Umstand, dass die Pupillen eines Tatverdächtigen geweitet oder verengt sind, ergibt sich nicht, dass er fahrunsicher ist.²⁰ Andererseits ist ein »**Fahrfehler**« nicht unbedingt erforderlich.

So hat etwa (exemplarisch) das LG Köln eine überhöhte Geschwindigkeit, einen Rotlichtverstoß und das Touchieren der Bordsteinkante nicht als Anzeichen für eine relative Fahrunsicherheit ausreichen lassen, weil dies viele Ursachen haben kann, die nicht substanzbezogen sind.²¹ Umstände, die für den Substanzkonsum typisch sind, wie etwa Schlangenlinienfahren oder das Abkommen von der Straße in spitzem Winkel, lagen aber nicht vor.

5. »Grenzwert« für die relative Fahrunsicherheit bei Cannabis zu niedrig?

a) Einen »Grenzwert« für die relative Fahrunsicherheit gibt es im Grundsatz nicht, denn zum einen lässt sich mit Blick etwa auf eine gegebenenfalls vorhandene individuelle Alkoholintoleranz auch bei Werten unter 0,3 ‰ eine Fahrunsicherheit nicht schlechthin ausschließen.²² Zum anderen kann ein Gericht mit den normalen Beweismitteln auch ganz ohne eine BAK- oder AAK-Messung zur Feststellung einer alkoholbedingten Fahrunsicherheit gelangen.

In der Literatur, z.T. auch in der Rspr., findet sich als Mindestwert der »relativen Fahrunsicherheit« gleichwohl häufig die Angabe einer BAK von 0,3 ‰.²³ Letztlich handelt es sich um eine Beweisfrage. Insoweit sind bei Werten unter 0,3 ‰ an die Annahme von alkoholbedingter Fahrunsicherheit »strenge Anforderungen« zu stellen.²⁴

b) Gleiches gilt für die relative Fahrunsicherheit bei Cannabis-Konsum. Es geht hier weniger darum, einen Mindestwert festzulegen, was aus den o.g. Gründen in methodischer Hinsicht Bedenken begegnet, sondern vielmehr darum, ob der Tatrichter zutreffend und auf einer tragfähigen Grundlage substanz- und fahrunsicherheitsbezogene Ausfallerscheinungen feststellen kann. Dafür reichen – wie oben ausgeführt – weder der Konsum als solcher aus noch Begleiterscheinungen wie Pupillenerweiterungen/-verengungen usw.

19 Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 316 Rn. 5 m.w.N.

20 Vgl. BGH, NZV 1999, 48, 49 f.; Berz/Burmann/Niehaus, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, Stand: August 2020, Kap. 14 B, Rn. 44, 48.

21 LG Köln, Beschl. v. 25.02.2022 – 117 Qs 25/22; vgl. auch BGH, Beschluss vom 02.08.2022 – 4 StR 231/22.

22 So aber OLG Köln, NZV 1989, 357.

23 Vgl. Schönke/Schröder/Hecker, StGB, 30. Aufl. 2019, § 316 Rn. 12 m.w.N.

24 OLG Saarbrücken, NStZ-RR 2000, 12 f.; zur »0,3 ‰-Grenze« vgl. Dencker in Greifinger (Hrsg.), Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht des Deutschen Anwaltvereins, FS zum 25-jährigen Bestehen, 2004, S. 371 ff.

Dem Gesetzgeber bliebe es daher für den Fall des Cannabis-Konsums zwar unbenommen, einen Mindestwert für die Annahme von Fahrunsicherheit in das Gesetz zu integrieren (Ein Gesetzesantrag der Fraktion Die Linke aus dem Jahr 2020 enthielt insoweit den Vorschlag von 3,0 ng/ml THC-Konzentration im Blutserum²⁵). Zwingend veranlasst ist das aber jedenfalls so lange nicht, wie in der Rechtsprechung gewährleistet ist, dass die rauchmittelkonsumbedingte Fahrunsicherheit im Einzelfall tragfähig festgestellt wird.

c) Daraus folgt zugleich, dass von einer korrekturbedürftigen »Ungleichbehandlung« von Alkohol- und Cannabis-Konsum²⁶ auch im Bereich der relativen Fahrunsicherheit nicht ausgegangen werden kann. Denn in beiden Fällen geht es maßgeblich im Ausgangspunkt nicht um die Höhe eines unter Umständen gemessenen Wirkstoffwertes, sondern darum, ob infolge des Konsums fahrsicherheitsrelevante Ausfallerscheinungen vom Gericht tragfähig festgestellt werden können.

Für die Feststellung der relativen Fahrunsicherheit sind beim Alkohol umso weniger zusätzliche Indizien erforderlich, je näher die gemessene BAK an 1,1 ‰ heranreicht, weil beim Alkohol naturwissenschaftlich-medizinisch ein positiver Zusammenhang zwischen steigender BAK und dem Maß der Fahrunsicherheit belegt ist. Im Fall des Cannabis-Konsums fehlt es an einer solchen Korrelation indes gerade (s.u. zu III. 5.).²⁷

6. Keine »Privilegierung« von Cannabis- gegenüber Alkohol-Konsum

Aus dem Vorstehenden erschließt sich ferner, dass die geltende strafrechtliche Rechtslage keine ungerechtfertigte »Privilegierung« des Cannabis-Konsums gegenüber dem Alkoholtäter enthält. Vielmehr liegen zum Alkoholkonsum tragfähige naturwissenschaftliche Erkenntnisse vor, die es rechtfertigen, ab einer bestimmten BAK von Fahrunsicherheit auszugehen. Das ist beim Cannabis-Konsum nicht der Fall. Wollte man gleichwohl eine solche Grenze (etwa unter Zugrundelegung von »Gleichbehandlungs«-Vorstellungen) durch die Rechtsprechung festlegen, so wäre dies vielmehr verfassungsrechtlich nicht zulässig.²⁸ Denn das Gleichbehandlungsgebot fordert nicht nur, Gleiches gleich, sondern auch, Ungleiches ungleich zu behandeln. Ähnliches gilt in die umgekehrte Richtung, soweit zum Teil von einer »Schlechterstellung« von Cannabis-Konsumenten durch eine im Vergleich zum Alkohol zu geringen »Grenzwert« für die relative Fahrunsicherheit gesprochen wird.²⁹ Insoweit geht es nicht um einen »Grenzwert«, sondern vielmehr – nicht anders als beim Alkohol – um die

25 BT-Dr. 19/17612, S. 2.

26 Vgl. Steinert, SVR 2022, 15.

27 Vgl. Auwärter/Daldrup/Graw/Hartung/Knoche/Mußhoff/Peters/Skopp/Thierauf-Emberger/Tönnies, *Blutalkohol* 2022, 331 ff. und Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, *Blutalkohol* 2022, 340 ff.

28 Schon hinsichtlich des Alkoholgrenzwerts kritisch bez. der Verfassungsmäßigkeit der Festlegung durch die Rechtsprechung: Bialas, *BA* 1996, 147; Fahl, *DAR* 1996, 395; vgl. auch Nehm, *DAR* 2008, 1 ff.

29 Vgl. Steinert, SVR 2022, 15.

Frage, ob das Tatgericht die rauschmittelbedingte Fahrunsicherheit tragfähig begründen kann.

Es kann daher festgehalten werden, dass die bisherigen strafrechtlichen Grundsätze in der Ausprägung, die sie durch die Rechtsprechung erhalten haben, eine änderungsbedürftige »Ungleichbehandlung« zwischen alkohol- und rauschmittelbedingter Fahrunsicherheit nicht aufweisen. Beide Situationen werden vielmehr rechtlich gleichbehandelt. Lediglich die zugrunde liegenden naturwissenschaftlich-empirischen Erkenntnisse unterscheiden sich, so dass sich unterschiedliche Rechtsfolgen im Bereich der »absoluten« Fahrunsicherheit ergeben.

III. Ordnungswidrigkeitenrecht, § 24a Abs. 1 und 2 StVG

1. Ausgangslage

Die Ordnungswidrigkeit unterscheidet sich von der Straftat in ihrem geringen Unrechts- und Schuldgehalt. Die Verhängung einer Geldbuße (und eines Fahrverbots) hat keine entehrende oder stigmatisierende Wirkung. Andererseits dürfen Ordnungswidrigkeiten und die an sie geknüpften Sanktionen nicht trivialisiert werden. § 24a Abs. 4 StVG sieht die Verhängung einer Geldbuße von bis zu 3.000 Euro vor. Die BKatV (Nr. 241–242.2 BKat) sieht für den ersten Verstoß gegen § 24a StVG einen Regelsatz von 500 € vor, für den zweiten Verstoß eine Geldbuße von 1.000 € und für den dritten Verstoß von 1.500 €. Bei der Bemessung der Geldbuße sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Dazu gehört vor allem auch die Höhe der Blutalkoholkonzentration.³⁰

Daneben ist im Regelfall ein **Fahrverbot** anzuordnen, § 25 Abs. 1 Satz 2 StVG. Nach Nr. 241–242.2 BKat ist beim Ersttäter ein Fahrverbot von einem Monat vorgesehen. Liegen eine oder mehrere Voreintragungen vor, so soll ein Fahrverbot von drei Monaten verhängt werden.

Wenn der Staat aber den Bürger repressiv mit solchen nicht unerheblichen Sanktionen belegen will, so bedarf es dafür zum einen einer tragfähigen Begründung. Eine solche repressive Ahndung unterliegt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot).³¹ Der Gesetzgeber darf nur »stärker missbilligtes Verhalten« unter Ahndung stellen.³²

2. Anforderungen an die Ahndung der bloßen Grenzwertüberschreitung

Aus dem Charakter des § 24a StVG als Ordnungswidrigkeit wird man demnach folgern können, dass der Gesetzgeber zunächst nicht gehindert ist, eine repressive Ahndung (Geldbuße, Fahrverbot) vorzusehen, obwohl in den Fällen des § 24a Abs. 1

30 OLG Hamm v. 31.07.1974 – 5 Ss OWi 595/74 – VRS 48, 51; OLG Koblenz v. 23.04.1975 – 1 Ws [a] 240/75 – VRS 49, 444.

31 KK-OWiG/Mitsch, 5. Aufl., 2018, Einleitung Rn. 124 m.w.N.; Stein, FS Decker, 2012, 307, 340.

32 KK-OWiG/Mitsch, 5. Aufl., 2018, Einleitung Rn. 124 m.w.N.

StVG – und erst recht im Fall des § 24a Abs. 2 StVG – normalerweise noch **keine Fahrunsicherheit** vorliegt.³³

Voraussetzung für eine Legitimation der Tatbestände ist aber andererseits, dass zumindest die Aussage getroffen werden kann, dass die geringeren Wirkstoffmengen als diejenigen, die nach naturwissenschaftlichen Erkenntnissen die Fahrunsicherheit aufheben, die Fahrunsicherheit **»immerhin vermindern können«**.³⁴ Eine Vorschrift, die noch nicht einmal diesen Anforderungen entspräche, würde die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebotes, das auch an den Gesetzgeber gerichtet ist, verfehlen.

3. § 24a Abs. 1 StVG: Führen eines Kfz unter Überschreitung des Alkoholgrenzwertes

Der Tatbestand des § 24a Abs. 1 StVG begegnet insoweit jedenfalls unter Legitimierbarkeitsgesichtspunkten wenig Bedenken. Insbesondere stellt es keinen Wertungswiderspruch zu § 316 StGB dar, dass Fälle, in denen eine alkoholbedingte Fahrunsicherheit gerade nicht feststeht (und diese daher straflos sind), mit einer Geldbuße und gegebenenfalls mit einem Fahrverbot nach § 24a StVG geahndet werden, wenn man die Legitimation des § 24a StVG darin sieht, dass bei einer Blutalkoholkonzentration von 0,5 ‰ oder einer Atemalkoholkonzentration von 0,25 mg/l die Fahrunsicherheit immerhin vermindert sein kann.³⁵ Der Gesetzgeber ist durch die Straflosigkeit des Konsums von Alkohol unterhalb einer Grenze von 1,1 ‰, sofern keine relative Fahrunsicherheit vorliegt, nicht gehindert, durch andere, »flankierende Normen«³⁶ (etwa des Ordnungswidrigkeitenrechts) ein Verbot des Konsums leistungsmindernder Substanzen vorzusehen und mit Geldbuße und Fahrverbot zu ahnden, sofern diese Substanzen die Fahrunsicherheit immerhin vermindern können.³⁷ Das trifft auf die in § 24a Abs. 1 StVG erfassten Alkoholkonzentrationen zu. Denn nach dem bereits erwähnten Gutachten des Bundesgesundheitsamts ist etwa die Wahrscheinlichkeit eines Unfalles mit Todesfolgen im Vergleich zum Nüchternzustand bei 0,5 ‰ um 2,53 mal erhöht.

Zur Legitimierbarkeit des Tatbestandes trägt weiterhin bei, dass § 24a StVG nur das Führen von Kraftfahrzeugen betrifft, also insbesondere nicht das Fahrradfahren, das bis zur Grenze der Fahrunsicherheit erlaubt bleibt.³⁸

4. Fahren unter Cannabis-Einfluss (§ 24a Abs. 2 StVG)

Anders stellt sich die Situation im Fall des § 24a Abs. 2 StVG dar. Der Tatbestand setzt voraus, dass das Kraftfahrzeug **unter der Wirkung** eines in der Anlage zu § 24a

33 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 341.

34 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 340, 341; vgl. BVerfG, NJW 2005, 349, 351; Koehl, DAR 2022, 6, 7.

35 Stein, FS Dencker, 2012, 307, 341.

36 Vgl. BVerfG NJW 2005, 349, 350: § 24a Abs. 2 StVG als »Auffangtatbestand« zu den §§ 316, 315 c Abs. 1 Nr. 1 StGB.

37 Stein, FS Dencker, 2012, 307, 341.

38 Stein, FS Dencker, 2012, 307, 330.

StVG genannten berauschenden Mittels (Darunter befindet sich Cannabis) geführt worden ist. Eine Wirkung i.S.d. Abs. 2 S. 1 liegt vor, wenn eine der in der Anlage zu § 24a StVG genannten Substanzen **im Blut nachgewiesen** wird (§ 24a Abs. 2 S. 2 StVG). Eine Ausnahme gilt für »Medizinalcannabis« (§ 24a Abs. 2 S. 3 StVG).

a) »Nullwertgrenze«

Nach dem Gesetzeswortlaut gilt daher eine 0,0-Grenze, da eine Mindestwirkstoffmenge, die nachgewiesen werden müsste, nicht verlangt wird.

b) Erreichen eines analytischen Grenzwertes erforderlich?

aa) Das Gesetz regelt zwar nicht ausdrücklich den Nachweis einer Mindestwirkstoffmenge als Tatbestandsvoraussetzung, verlangt aber andererseits, dass die Tat »unter der Wirkung« eines der in der Anlage genannten berauschenden Mittels begangen wird.³⁹ Danach kann es für den Tatbestand jedenfalls nicht ausreichen, wenn bei dem Betroffenen lediglich überhaupt eine (gleichviel wie niedrige) Wirkstoffmenge nachgewiesen wird. Vielmehr muss die Menge der Droge zumindest eine Konzentration erreicht haben, die es als möglich erscheinen lässt, dass der Verkehrsteilnehmer in seiner Fahrsicherheit eingeschränkt war.⁴⁰ Für den in der Praxis wichtigsten Fall des Cannabis-Konsums liegt dieser analytische Grenzwert nach der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2004 und den Empfehlungen der Grenzwertkommission⁴¹ noch immer bei **1 ng/ml THC**.⁴² Denn bei Konzentrationen unter diesem Grenzwert sind nach wissenschaftlichen Erkenntnissen Auffälligkeiten bei Kraftfahrern nicht oder kaum zu erwarten.

bb) Bereits dies ist allerdings nicht unumstritten. Nach der Auffassung des OLG Bamberg soll trotz einer den analytischen Nachweisgrenzwert nicht erreichenden konkreten Konzentration des berauschenden Mittels im Blut die Ahndung nach § 24a Abs. 2 StVG »möglich« bleiben, »sofern weitere Umstände, insbesondere drogenbedingte Verhaltensauffälligkeiten oder rauschmitteltypische Ausfallerscheinungen festgestellt werden, die es als möglich erscheinen lassen, dass der Betroffene am Straßenverkehr teilgenommen hat, obwohl seine Fahrsicherheit durch die Wirkung

39 BVerfG, NJW 2005, 349, 350.

40 BVerfG v. 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03 – NJW 2005, 349; OLG Bamberg v. 27.02.2007 – 3 Ss OWi 688/2005 – DAR 2007, 272; OLG Celle v. 09.12.2008 – 322 Ss Bs 247/08 – NZV 2009, 89; OLG Hamm v. 03.05.2005 – 4 Ss OWi 215/05 – NZV 2005, 428; OLG Köln v. 18.08.2005 – 81 Ss-OWi 31/05 – DAR 2005, 699; Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Hühnermann, 27. Aufl. 2022, StVG § 24a Rn. 25; Koehl, DAR 2022, 6, 7; Burhoff, Handbuch für das straßenverkehrsrechtliche OWi-Verfahren, 6. Aufl., 2021, Rn. 812.

41 Zu deren Bedeutung vgl. etwa Koehl, DAR 2022, 6, 7.

42 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03 – NJW 2005, 349, 351; vgl. auch (im Jahr 2022) Auwärter/Daldrup/Graw/Hartung/Knoche/Mußhoff/Peters/Skopp/Thierauf-Emberger/Tönnies, Blutalkohol 2022, 331 ff. und Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340 ff.

des berauschenden Mittels eingeschränkt war.«⁴³ Diese Auffassung vermag aus den vorstehenden Gründen nicht zu überzeugen. Für die Praxis kann dies letztlich dahinstehen, da eine rechtlich tragfähige Feststellung von solchen »Umständen« bei einer Wirkstoffkonzentration von unter 1 ng/ml nicht möglich sein wird.⁴⁴

c) Mischintoxikation

Hat der Täter mehrere Substanzen konsumiert und liegen die Blutkonzentrationen für alle Substanzen jeweils unter dem Grenzwert, so dürfen die festgestellten Werte nicht addiert werden.⁴⁵

d) Subjektiver Tatbestand

Aus der weiteren, subjektiven Voraussetzung, dass der Betroffene fahrlässig handelte, also hätte erkennen können müssen, dass er unter der Wirkung des berauschenden Mittels steht, ergibt sich keine signifikante Einschränkung, und zwar nach der Grundsatzentscheidung des BGH vom 14.02.2017⁴⁶ auch nicht für die besonders problematischen Fälle des lange zurückliegenden Konsums. Danach ist der Tatrichter in Fällen, in denen die Fahrt mit dem Kraftfahrzeug nicht im zeitlichen Zusammenhang mit einem vorangegangenen Cannabiskonsum erfolgt, aus Rechtsgründen nicht daran gehindert, **beim Fehlen gegenläufiger Beweisanzeichen aus der Feststellung einer den analytischen Grenzwert erreichenden THC-Konzentration** im Blut auf ein objektiv und subjektiv sorgfaltswidriges Verhalten zu schließen.

5. Legitimierbarkeit der heutigen Fassung des § 24a Abs. 2 StVG in Bezug auf Cannabis

Die tatsächlich relevante Frage lautet nach dem oben Ausgeführten somit nicht, ob unterhalb einer Schwelle von 1,0 ng/ml THC eine Ahndung »möglich bleibt«, sondern ob bereits der Nachweis einer THC-Konzentration von 1,0 ng/ml oder auch einer darüber liegenden Konzentration ausreicht, um die Sanktionen des § 24a StVG zu legitimieren.

a) Medizinisch-naturwissenschaftliche Erkenntnisse maßgeblich

Wie das BVerfG bereits im Jahr 2004 ausgeführt hat, soll die Regelung des § 24a Abs. 2 StVG dazu beitragen, die Sicherheit im Straßenverkehr zu erhöhen und dadurch wichtige Rechtsgüter, insbesondere Leben, Gesundheit und Eigentum der

43 OLG Bamberg, Beschl. v. 11.12.2018 – 3 Ss OWi 1526/18 m.w.N.; zu Recht ablehnend Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Hühnermann, 27. Aufl. 2022, StVG § 24a Rn. 25 m.w.N.

44 Vgl. Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Hühnermann, 27. Aufl. 2022, StVG § 24a Rn. 25.

45 Burhoff, ZAP 2017, F 9, 967; vgl. aber OLG Jena v. 23.02.2012 – 1 Ss Bs 92/11 – StraFo 2012, 336; OLG Koblenz v. 25.08.2008 – 1 Ss Bs 19/08 – NJW 2009, 1222.

46 BGH, NJW 2017, 1403.

Verkehrsteilnehmer zu schützen.⁴⁷ Verhältnismäßig ist eine solche Norm aber nur (s.o.), wenn sie in ihrer Ausgestaltung geeignet und erforderlich ist, das angestrebte Ziel zu erreichen und sie in ihren Wirkungen nicht in einer Weise über mögliche positive Wirkungen mit Blick auf die Zielerreichung hinausgeht, dass die Sanktionen nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur möglichen Zielerreichung stehen. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit steht dem Gesetzgeber dabei ein **Einschätzungsspielraum** zu.⁴⁸

b) Zusammenhang zwischen gemessenem THC-Wert und Verkehrgefährdung?

§ 24a Abs. 2 StVG knüpft allein an die Messung einer Konzentration des Wirkstoffs THC im Blut an. Nach dem Vorstehenden setzt eine tragfähige Legitimation dieser Normausgestaltung daher voraus, dass nach medizinisch-naturwissenschaftlichen Erkenntnissen ein Zusammenhang besteht zwischen der Messung eines THC-Wertes ab 1,0 ng/ml und der Verkehrgefährdung. Gerade dies ist aber nach neueren medizinisch-naturwissenschaftlichen Untersuchungen nicht der Fall.⁴⁹

aa) So hat etwa eine Fahrsimulatorstudie an 15 gewohnheitsmäßigen Cannabiskonsumenten ergeben, dass »eine Korrelation zwischen ermittelter THC-Konzentration im Serum und festgestellten Auffälligkeiten nicht festgestellt« werden konnte.⁵⁰ Es hat sich insbesondere keine signifikante Steigerung des Gefährdungspotentials von Probanden, bei denen eine THC-Konzentration von 2 ng/ml oder 3 ng/ml gemessen worden ist, gegenüber solchen, bei denen 1 ng/ml gemessen worden ist, feststellen lassen.

Man mag darüber hinaus auch hinterfragen, ob methodisch diejenigen Umstände, die in dieser und in anderen Studien als »Wirkungen« des Cannabis-Konsums angesehen werden – wie etwa eine vorsichtiger (!) Fahrweise (etwa beim Überholen) als vermeintlicher Kompensationsversuch für empfundene Wirkungen des Konsums, empfundene Müdigkeitsgefühle (zu später Stunde nach langer Dauer des Experiments) usw. – überhaupt als tragfähige Indikatoren für fahrsicherheitsrelevante Wirkungen des Cannabis-Konsums angesehen werden können. Da indes selbst bei Zugrundelegung solcher vagen und diffusen »Wirkungen« keine signifikante Korrelation festgestellt werden konnte, kann dies letztlich dahinstehen.

bb) Ebenso gelangt eine Untersuchung der vorhandenen Datenlage von *Daldrup* und *Hartung* aus dem Jahr 2022 unter anderem zu dem Ergebnis, dass die vorhandenen Studien hinsichtlich des Zusammenhangs von THC-Konzentration und einer

47 BVerfG, NJW 2005, 349, 350; BT-Dr. 13/3764, S. 4, 6.

48 BVerfG, NJW 2005, 349, 350.

49 Vgl. Auwärter/Daldrup/Graw/Hartung/Knoche/Mußhoff/Peters/Skopp/Thierauf-Emberger/Tönnies, *Blutalkohol* 2022, 331 ff. und Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, *Blutalkohol* 2022, 340 ff.

50 Tank, Anne, *Der Einfluss von Cannabis auf die Fahrsicherheit – Eine Fahrsimulatorstudie an cannabisgewöhnten Probanden*, Diss., Düsseldorf, 2021; auch im Internet veröffentlicht und abrufbar.

erwaigen Zunahme des Risikos, einen Unfall zu verursachen, »das erforderliche Signifikanz-Niveau... nicht erreichen«.⁵¹

cc) Das entspricht auch der Stellungnahme der Grenzwertekommission aus dem Jahr 2022 zur Frage einer Änderung des Grenzwertes für THC im Blutserum zur Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 24a Abs. 2 StVG⁵² sowie den Darlegungen von *Tönnies* im Rahmen des Arbeitskreises II des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages (2022), nach dessen Ausführungen es ebenfalls als wissenschaftlicher Konsens anzusehen ist, dass THC-Konzentrationen nicht hinsichtlich eines Verkehrssicherheitsrisikos bewertet und keine allgemein akzeptierten Grenzwerte für Risikoabstufungen bestimmt werden können.⁵³ Danach ist insbesondere bei Betroffenen, die nicht nur gelegentlich konsumieren, der Grenzwert von 1,0 ng/ml unbrauchbar, weil der THC-Wirkstoff nicht bis auf einen Nullwert abgebaut wird, aber andererseits trotz Messung eines Wirkstoffgehalts keine Auswirkung auf das fahrer-sicherheitsrelevante Leistungsvermögen feststellbar ist.

dd) Im Rahmen einer Anhörung zu einem Gesetzesantrag der Fraktion Die Linke⁵⁴ im Verkehrsausschuss haben die angehörten Sachverständigen Werte ab frühestens 3,7 ng/ml bzw. zwischen 4 und 16 ng/ml THC-Konzentration im Blut als »Vergleichswert« zu den 0,5 ‰ beim Alkohol angegeben.⁵⁵ Auch dort hat aber etwa die Sachverständige Dr. Knoche mitgeteilt, dass die Studienlage zum Einfluss von Cannabiskonsum auf die fahrrelevanten Fähigkeiten »dünn« sei.⁵⁶

Der vorgenannte Gesetzentwurf vom 05.03.2020⁵⁷ sah einen Grenzwert von 10 ng/ml THC-Konzentration im Blutserum für die Ordnungswidrigkeit nach § 24a Abs. 2 StVG vor.

c) Gesetzgeberische oder justizielle »Vorsicht« bzw. Nachweisschwierigkeiten als hinreichende Legitimationsgrundlage?

Nach dem oben Ausgeführten könnte daher bei Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit aus der vorhandenen naturwissenschaftlich-medizinischen Untersuchungslage letztlich nur der Schluss gezogen werden, dass eine Norm, die Sanktionen allein an das Führen eines Kraftfahrzeugs bei Überschreitung

51 Daldrup/Hartung, Zeitschrift für Verkehrssicherheit 2022, S. 43, 45.

52 Auwärter/Daldrup/Graw/Hartung/Knoche/Mußhoff/Peters/Skopp/Thierauf-Emberger/Tönnies, Blutalkohol 2022, 331 ff. und Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340 ff.

53 Tönnies, Stefan, Straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Vergleichbarkeit von Cannabis und Alkohol, Dt. Verkehrsgerichtstag 2022, Arbeitskreis II m.w.N.; ders. u.a., 2008: Comparison of Cannabinoid Pharmacokinetic Properties in Occasional and Heavy Users Smoking a Marijuana or Placebo Joint, in: Journal of Analytical Toxicology, Vol. 32; vgl. auch Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340 ff.

54 BT-Dr. 19/17612.

55 Nachweise bei Steinert, SVR 2022, 15, 17, Fn. 13 ff.; Koehl, DAR 2022, 6, 8.

56 Protokoll der 102. Sitzung des Verkehrsausschusses Prot.-Nr. 19/102, S. 10 f.; zit. bei Steinert, SVR 2022, 15, 16; Koehl, DAR 2022, 6, 8.

57 BT-Dr. 19/17612.

eines nahe der Nullgrenze liegenden THC-Wertes anknüpft, nicht legitimiert werden kann. Mit derselben Argumentation hat das BVerfG im Jahr 2004 die Norm des § 24a Abs. 2 StVG nur bei verfassungskonformer Auslegung dahingehend, dass jedenfalls der Grenzwert von 1,0 ng/ml THC im Blut erreicht oder überschritten sein muss, für verfassungskonform erklärt.⁵⁸

Das BVerfG hat allerdings auch zu erkennen gegeben, dass es den Umstand, dass »bei den einzelnen Drogen im Vergleich zum Alkohol noch **nicht** die Möglichkeit einer **Quantifizierung der Dosiswirkungsbeziehung** bestehe«, als im Grundsatz tragfähiges Differenzierungskriterium jedenfalls auf der Ebene des **Gleichbehandlungsgebots** ansieht.

Die Norm des § 24a StVG wäre daher in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung vor dem Hintergrund, dass naturwissenschaftliche Erkenntnisse über eine Korrelation zwischen gemessenem THC-Wert und der »Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit« nicht vorliegen, nur dann zu »retten«, wenn man es akzeptierte, dass gerade deshalb, weil sich eine signifikante Korrelation nicht nachweisen lässt, **»der Grenzwert sicherheitshalber ganz niedrig angesetzt werden müsse.«**⁵⁹ Diese Sichtweise dürfte gegenwärtig der herrschenden Betrachtung in der Rechtsanwendungspraxis und in der Gesetzgebung entsprechen.

d) Stellungnahme

Nach der hier vertretenen Auffassung ist eine solche Argumentation zur Rechtfertigung von repressiv ausgestalteten Normen, also von solchen Vorschriften, die den Betroffenen mit Sanktionen wie etwa erheblichen Geldbußen und Fahrverboten belegen, mindestens problematisch. Wo der Staat den Bürger sanktioniert, trägt jener die **»Darlegungs- und Beweislast«** dafür, dass das Verhalten des Bürgers in einem solchen Maße missbilligenswert bzw. mit Blick auf die geschützten Rechtsgüter gefährlich ist, dass die Verhängung der Sanktionen angemessen ist. Das mag im Ordnungswidrigkeitenrecht sicherlich in weniger strengem Maße gelten als im Strafrecht. Gleichwohl ist nicht hinwegzudiskutieren, dass auch Geldbuße und Fahrverbote empfindliche Sanktionen darstellen (ganz abgesehen von dem grundsätzlichen Übel, das darin liegt, in einem repressiv ausgerichteten Verfahren vom Staat verfolgt zu werden).

Vor dem Hintergrund des heutigen Standes der naturwissenschaftlich-medizinischen Forschung zum Fehlen einer Korrelation von THC-Konzentration und (möglicher) Gefährdung der Verkehrssicherheit lässt sich daher die heutige Ausgestaltung des § 24a Abs. 2 StVG mit seiner alleinigen Anknüpfung an die Messung eines sehr niedrigen THC-Wertes von lediglich 1,0 ng/ml bei rationaler Betrachtung kaum legitimieren. Wenn eine solche Korrelation nicht vorliegt, hilft insoweit im übrigen auch die Forderung nach weiteren Studien⁶⁰ nicht.

58 BVerfG, NJW 2005, 349.

59 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 341.

60 Koehl, DAR 2022, 6, 8.

Dass die sich daraus eigentlich ergebende Schlussfolgerung – nämlich dass die Regelung des § 24a Abs. 2 StVG in ihrer heutigen Ausgestaltung auf den Fall des Cannabis-Konsums nicht sinnvoll angewendet werden kann – rechtspolitisch weder auf der Ebene der Gesetzgebung noch in weiten Teilen der Rechtsprechung und erst recht nicht bei präventiv ausgerichteten Behörden wie etwa der Polizei auf sonderlich positive Resonanz hoffen kann, ändert daran nichts.

Erwägenswert erscheint es mit Blick auf mögliche praktische Durchsetzbarkeiten jedenfalls, den Grenzwert für den Tatbestand des § 24a Abs. 2 StVG im Fall des Cannabis-Konsums erheblich heraufzusetzen,⁶¹ denn auf diese Weise würde zumindest ein erheblicher Teil **wahrscheinlicher »Fehlbelastungen«**⁶² – also solcher Fälle, mit denen tatsächlich eine mögliche Steigerung von Gefahren für die Verkehrssicherheit tatsächlich nicht verbunden ist – aus dem Anwendungsbereich des § 24a Abs. 2 StVG eliminiert. So ist etwa der Anteil der polizeilicherseits kontrollierten Personen mit THC-Konzentrationen unter 3,5 ng/ml ganz erheblich.⁶³

Eine andere Alternative, nämlich die THC-Feststellung als solche auch für den Ordnungswidrigkeitentatbestand nicht ausreichen zu lassen, sondern darüber hinaus fahrsicherheitsrelevante Ausfallerscheinungen zu verlangen – wie bei der relativen Fahrsicherheit im Rahmen des § 316 StGB – erscheint hingegen in den Massenverfahren des Straßenverkehrsordnungswidrigkeitenrechts von vornherein als kaum praktikabel.

IV. Medizinalcannabis

1. Strafrecht, §§ 316, 315c Abs. 1 Nr. 1 StGB

Strafrechtlich kann auch bei Einnahme von Medizinalcannabis der objektive Tatbestand der §§ 316, 315c Abs. 1 Nr. 1 StGB erfüllt sein, wenn die Voraussetzungen der relativen Fahrsicherheit vorliegen.⁶⁴ Fraglich wird hier aber regelmäßig der subjektive Tatbestand sein.⁶⁵ Aus dem bloßen Konsum wird man (nicht anders als [nach h.M.] selbst bei erheblichem Alkoholkonsum) nicht auf einen Vorsatz hinsichtlich der eigenen Fahrsicherheit schließen können. Auch Fahrlässigkeit liegt bei Einnahme

61 Vgl. den Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke vom 05.03.2020, BT-Dr. 19/17612: auf 10 ng/ml; vgl. Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340 ff.: 3,5 ng/ml.

62 Vgl. Stein, FS Dencker, 2012, 307, 340; vgl. auch Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340, 341.

63 Vgl. Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340, 342: Die Auswertung von Blutproben, die im Zusammenhang mit vermeintlichen Verkehrsdelikten entnommen worden wurden, ergab (im Bereich der Institute für Rechtsmedizin der Universitäten Freiburg i.Br., Jena und Frankfurt a.M.) in 25 – 29 % der Blutproben THC-Konzentrationen im Bereich von 1 bis 3,5 ng/ml und bei weiteren 19 – 29 % Konzentrationen unterhalb von 1 ng/ml.

64 Steinert, SVR 2022, 15, 17; Koehl, DAR 2022, 6, 8.

65 Koehl, DAR 2022, 6, 8.

eines ärztlich verordneten Medikaments nicht nahe. Ein Cannabiskonsument kann auch (anders als beim Alkohol) nicht ohne weiteres abschätzen, wann sich die eingenommene Menge Cannabis nicht mehr auf die Leistungsfähigkeit auswirkt.⁶⁶

2. Ordnungswidrigkeit, § 24a Abs. 2 StVG

§ 24 Abs. 2 S. 1 StVG gilt nicht (d.h., es ist dann schon nicht der Tatbestand verwirklicht), wenn die Substanz aus der bestimmungsgemäßen Einnahme eines für einen konkreten Krankheitsfall verschriebenen Arzneimittels herrührt (§ 24a Abs. 2 S. 3 StVG). Die Einnahme des Arzneimittels muss auf einer ärztlichen Verordnung beruhen und das Arzneimittel darf **nicht missbräuchlich** oder **überdosiert** verwendet worden sein.⁶⁷

3. Fahrerlaubnisrecht

Nach *Koehl* soll die Ungleichbehandlung zwischen Fahrerlaubnisinhabern, die illegal Cannabis konsumieren, und solchen, die ärztlich verordnet Cannabis konsumieren, problematisch sein, weil bei letzteren eine einzelfallorientierte Beurteilung der Fahrernennung erforderlich ist.⁶⁸ Inwiefern u.a. daraus eine »von Medizinalcannabiskonsumenten ausgehende Gefährdung des Straßenverkehrs« resultieren soll⁶⁹, ist nicht empirisch belegt und erschließt sich auch im übrigen nicht ohne weiteres.

V. Schlussbemerkungen/Zusammenfassung

1. Das geltende Straßenverkehrs**strafrecht** enthält keine korrekturbedürftige »Ungleichbehandlung« von Alkohol- und Cannabiskonsum. Vielmehr beruht die strafrechtliche Ungleichbehandlung im Rahmen der **absoluten** Fahrunsicherheit darauf, dass im Fall des Alkohols naturwissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Intoxikation und der Fahrunsicherheit vorliegen, die im Fall des Cannabis-Konsums gerade fehlen.
2. Im Rahmen der **relativen** Fahrunsicherheit gibt es im Grundsatz keinen »Grenzwert«. Daher besteht auch derzeit keine Veranlassung dazu, einen solchen, gegebenenfalls »erhöhten« Wert für den Cannabis-Konsum einzuführen. Maßgeblich dürfte hier sein, dass die Gerichte im Einzelfall die Voraussetzung der substanzbezogenen und fahrsicherheitsrelevanten Ausfallerscheinungen auf der Beweisebene zutreffend feststellen und insbesondere nicht vom bloßen Konsum und den Indizien dafür auf die relative Fahrunsicherheit schließen.
3. § 24a Abs. 2 StVG begegnet auch weiterhin Bedenken im Hinblick auf den

⁶⁶ Steinert, SVR 2022, 15, 17.

⁶⁷ Hentschel/König/Dauer, § 24a Rn. 22; Burhoff, Handbuch für das straßenverkehrsrechtliche OWi-Verfahren, 6. Aufl., 2021, Rn. 822; Niehaus in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 24a StVG, Rn. 29.

⁶⁸ Koehl, DAR 2022, 6, 9.

⁶⁹ Koehl, DAR 2022, 6, 9.

Cannabis-Konsum, weil eine Korrelation zwischen dem gemessenen THC-Wert und einer Fahrsicherheitsminderung naturwissenschaftlich-medizinisch auch weiterhin nicht belegbar ist.

Ein um eine **tragfähige Legitimation** bemühtes Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht sollte hier nicht bei der – gegenwärtigen – »Lösung« stehenbleiben, infolge fehlender Nachweisbarkeit einer solchen Korrelation dann »sicherheits- halber« überhaupt keine Untergrenze oder aber einen ganz niedrigen Grenzwert zugrunde zu legen.

Die vom Bundesgesetzgeber angedachte Entkriminalisierung des Cannabis-Konsums im allgemeinen Strafrecht könnte auch im Rahmen des Straßenverkehrs- ordnungswidrigkeitenrechts Veranlassung dazu geben, tradierte Meinungen über naturwissenschaftlich nicht hinreichend belegte⁷⁰ Gefährlichkeiten zu hinterfragen.

Die Festsetzung eines deutlich höheren tatbestandlichen Grenzwertes als des gegenwärtig jedenfalls faktisch nach herrschender Auffassung anzuwendenden Wertes von 1,0 ng/ml THC – etwa im Bereich von 5 ng/ml THC – könnte zwar nicht die systematischen Bedenken mit Blick auf die fehlende Korrelation, aber doch in der Praxis die meisten und auffälligsten Fälle einer **mutmaßlichen »Fehlbelastung«** aus dem Anwendungsbereich der Norm eliminieren.⁷¹

70 Vgl. auch etwa das vermeintliche »Beispiel« bei Steinert, SVR 2022, 15, 18.

71 Vgl. Tönnies/Auwärter/Peters/Thierauf-Emberger/Knoche, Blutalkohol 2022, 340, 342. Dort werden 3,5 ng/ml als Grenzwert vorgeschlagen.

Aus Sicht der Verteidigung: Cannabis im Straßenverkehr – Strafrecht und Ordnungswidrigkeiten – Gleichbehandlung von Alkohol und Cannabis?

**Carsten Staub,
Fachanwalt für Straf- und Verkehrsrecht, Mettmann**

Ausgangspunkt

Der Autor untersucht – aus Sicht der Strafverteidigung – ob und wenn ja, wie in der anwaltlichen Praxis und bei Staatsanwaltschaften, Bußgeldstellen und Gerichten eine Übung besteht, strafbares bzw. ordnungswidriges Verhalten nach dem Konsum von Alkohol und Cannabis gleich oder eben ungleich zu behandeln. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf Betrachtungen zur relativen Fahruntüchtigkeit.¹

Die Mandantschaft

Als Strafverteidiger/in ist man regelmäßig erst mit einem Sachverhalt befasst, wenn der Staat gegenüber dem Bürger tätig geworden ist. Die typischen Delikte sind, das Bußgeldverfahren nach § 24a StVG, wenn ohne Auffälligkeiten das Fahrzeug geführt wurde, die Trunkenheit im Straßenverkehr nach § 316 StGB, wenn Auffälligkeiten festgestellt wurden und die Straßenverkehrsgefährdung nach § 315c StGB, wenn beim Führen des Kraftfahrzeugs eine Gefährdung bzw. ein Unfall stattfand. Sobald der Bürger von diesen staatlichen Aktivitäten erfährt, sucht er regelmäßig professionellen Beistand, da unterscheiden sich Alkoholtäter/innen nicht von Cannabiskonsumenten/innen.

Medizinisches Cannabis

Medizinisches Cannabis spielt bei der Verteidigung im Straf- oder OWi-Verfahren (noch) keine bedeutsame Rolle. Bei diesem Thema liegt der Schwerpunkt im Führerscheinverwaltungsrecht.² Die Verteidigung muss »nur« die sog. »Medikamenten-

1 Der Autor hat sich dafür entschieden, den Begriff der Fahruntüchtigkeit zu verwenden, auch wenn teilweise eine andere Diktion verwendet wird bzw. der Begriff kritisiert wird, da das OLG Düsseldorf diesen Begriff verwendet, vgl. Staub DAR 2019, 593 ff.

2 Vgl. z.B. OVG Saarland, 08.11.2021 – 1 B 180/21: Medizinisches Cannabis schützt vor Fahrerlaubnisverlust nur bei ordnungsgemäßer Verschreibung, Einnahme und Ausschluss von Gefährdungen des Straßenverkehrs; siehe auch VG Düsseldorf, Urt. v. 24.10.2019 Az. 6 K 4574/18.

klausele« des § 24a Abs. 2 S. 3 StVG anführen, denn wenn die Substanz aus der bestimmungsgemäßen Einnahme eines für einen konkreten Krankheitsfall verschriebenen Arzneimittels herrührt, ist keine Verantwortlichkeit gegeben. Damit muss sich das Instanzgericht näher befassen, sofern es nicht von einer reinen Schutzbehauptung ausgeht.³

Keine Legalisierungsdebatte

Der Autor hat eine persönliche Meinung zur Frage der Legalisierung von Cannabisprodukten und zum legalen Rauschmittel Alkohol⁴, doch in der anwaltlichen Praxis spielt das keine Rolle. Denn dabei handelt sich um eine politische Diskussion und als Beistand der Mandanten/innen sollte die anwaltliche Tätigkeit die gesetzliche und gerichtliche Realität widerspiegeln. Eine zugegebenermaßen subjektive Erfahrung ist, dass ein vermehrtes Aufkommen an § 24a StVG-Fällen mit überwiegend Cannabis als berauschendem Mittel zu beobachten ist, wohingegen Alkohol bei § 24a StVG eine untergeordnete bis unbedeutende Rolle spielt. Cannabiskonsumanten sind überwiegend jüngere Menschen und die Verkehrsdienste der Polizeibehörden führen regelmäßig Schwerpunkteinsätze mit Drogenkontrollen im Straßenverkehr durch und sind auch präventiv tätig. Dabei ist es nach der Auffassung des Autors so, dass insbesondere Cannabiskonsum im Fokus stehen. Das wird von Betroffenen oft als unbegründete Null-Toleranz-Politik empfunden und als unverhältnismäßig abgelehnt.⁵

In diesem Zusammenhang sei der Hinweis erlaubt, dass die Grenzwertkommission bereits im Jahre 2015 empfohlen hatte, bei gelegentlichem Konsum von Cannabis erst ab einer THC Konzentration von 3,0 ng/ml oder mehr im Blutserum keine Trennung von Konsum und Fahren i. S. d. FeV anzunehmen. Aber die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist dem nicht gefolgt. Auch war damit eine Neubewertung des analytischen Grenzwerts gemäß der Empfehlung zur Anlage des § 24a Abs. 2 StVG nicht veranlasst.⁶ Auch wird der Rechtsprechung zur relativen Fahruntüchtigkeit bei Fahrten nach dem Konsum von Cannabis aktuell immer noch eine gewisse Unberechenbarkeit vorgeworfen⁷ bzw. wird konstatiert, dass in der Vergangenheit immer wieder Obergerichte und der BGH bemüht werden mussten.⁸

Führerscheinverwaltungsrechtliche Fragen in der anwaltlichen Beratung

Führerscheinverwaltungsrechtliche Konsequenzen dürfen bei der Verteidigung von Verkehrsstraftaten und Verkehrs-OWi nie vernachlässigt werden, das gilt auch und gerade bei Cannabiskonsum, sicherlich auch bei Alkohol, aber eben eingeschränkter.

3 Vgl. Burhoff, Handbuch OWi Rn. 822.

4 <https://www.bads.de/wissen/alkohol/alkohol-im-strassenverkehr/>

5 <https://hanfverband.de/nachrichten/news/cannabis-im-strassenverkehr-unfaelle-durch-drogenkonsum>.

6 Vgl. Veröffentlichung des 56. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2018 S. 177 f.

7 Systematischer Kommentar StGB § 316 Rn. 160 m.w.N.

8 Kotz/Rahlfs, Praxis des Betäubungsmittelstrafrechts Rn. 546.

So warnt z.B. der ADAC⁹ auf seiner Homepage: »Erfährt die Fahrerlaubnisbehörde von der Drogenfahrt mit einer THC-Konzentration im Blut oberhalb dieses Grenzwerts, wird sie - selbst wenn man keine Ausfälle zeigt - Zweifel an der Fahreignung haben und eine Medizinisch-Psychologische Untersuchung anordnen.« Das spiegelt die anwaltliche Realität gut wider. Bei Alkohol wird die Fahrerlaubnisbehörde nur in gesetzlich definierten Fällen tätig, bei Cannabis wird sie immer tätig werden.¹⁰ Darum ist in der anwaltlichen Beratung bei Cannabiskonsum im Straßenverkehr der Hinweis darauf, ab sofort Abstinenz zu halten und nachzuweisen, der reflexartige Regelfall, um eben auf führungsscheinverwaltungsrechtliche Konsequenzen vorzubereiten. Da unterscheiden sich Alkoholtäter/innen von Cannabiskonsumenten/innen.

Der Faktor Zeit

Der Verteidigung ist bekannt, dass nach § 2 Abs. 12 Satz 1 StVG die Polizei »Informationen über Tatsachen, die auf nicht nur vorübergehende Mängel hinsichtlich der Eignung oder auf Mängel hinsichtlich der Befähigung einer Person zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen lassen, den Fahrerlaubnisbehörden übermitteln« werden. Man wird die Straf- bzw. OWi-Akte auf entsprechende Hinweise überprüfen. Auch das strategische Verhalten in der Hauptverhandlung ist darauf auszurichten, denn nach § 45 Abs. 2 Mistra sind vom Gericht und/oder Staatsanwaltschaft »sonstige Tatsachen ... den zuständigen Verwaltungsbehörden mitzuteilen, wenn ihre Kenntnis für die Beurteilung erforderlich ist, ob die Inhaberin oder der Inhaber einer Fahrerlaubnis zum Führen von Fahrzeugen ungeeignet ist.« Deshalb muss die Verteidigung bedenken, wenn das Konsumverhalten von Cannabis gegenüber dem Gericht offengelegt wird, besteht das konkrete Risiko weiterer straf- und verwaltungsrechtlicher Konsequenzen¹¹ (z.B. Strafverfahren nach dem BtMG, Vorladung als Zeuge, z.B. um die Bezugsquelle zu benennen, immer die Fahreignungsüberprüfung¹²) und da unterscheiden sich Alkohol- von Cannabiskonsum wesentlich.

Wegen der Sperrwirkung des § 3 Abs. 3 StVG kann während der Dauer des Strafverfahrens diese Zeit genutzt werden bestehende Eignungsmängel, z. B. durch Therapie, Nachweis von Abstinenzzeiten usw. im laufenden Strafverfahren zu beseitigen, um dieses dann dem sich nach Beendigung des Strafverfahrens ggf. anschließendem behördlichen Entziehungsverfahren des § 3 Abs. 1 StVG entgegenzuhalten. Damit ist es legitim ggf. sogar geboten zu versuchen, durch Passivität und Nichtkooperation eine Verzögerung des Strafverfahrens zu erreichen. Das erfreut Gerichte

9 <https://www.adac.de/verkehr/verkehrssicherheit/verkehrsmedizin/drogen-im-strassenverkehr/>

10 Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.04.2019 Az. 3 C 25.17: Die Fahrerlaubnisbehörde darf bei einem Gelegenheitskonsumenten von Cannabis, der erstmals unter der Wirkung des Rauschmittels ein Kraftfahrzeug geführt hat, zwar nicht ohne Weiteres von fehlender Fahreignung ausgehen und ihm die Fahrerlaubnis entziehen. Aber sie ist gehalten, über die Einholung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens zur Klärung der durch diese Fahrt begründeten Zweifel an der Fahreignung zu entscheiden.

11 So auch Burhoff a.a.O. Rn. 830.

12 Vgl. BVerwG a.a.O.

und Staatsanwaltschaften nicht, aber der/die Beschuldigte ist nicht nur nicht verpflichtet, an seiner Überführung mitzuwirken, es besteht keinerlei Pflicht zur aktiven Mitwirkung am Strafverfahren; das ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG und § 136 StPO.¹³ Passivität und Nichtkooperation sind damit eine legitime Methode der Strafverteidigung; es ist zulässig durch Schweigen die Strafverfolgungsbehörden zu zeitlich andauernden Ermittlungen zu veranlassen.¹⁴ Allerdings kommt dem/der Beschuldigten bei aktiver Verfahrensverzögerung dann natürlich nicht die Strafmilderung des Geständnisses und der Aufklärungshilfe zu.

Polizisten/innen als Beweismittel

Das Thüringer Oberlandesgericht führte in einem Beschluss aus, dass das Instanzgericht seine Feststellungen im Wesentlichen darauf gestützt habe, dass der Betroffene **den die Verkehrskontrolle durchführenden Polizeibeamten durch seine erweiterten Pupillen** aufgefallen sei. Diese seien »*ein Anhaltspunkt dafür, dass die Rauschmittel durchaus im menschlichen Körper noch Wirkung entfaltetens*«. ¹⁵ Das spiegelt die anwaltliche Realität ganz gut wider. Polizisten/innen sagen in vielen Strafverfahren und OWi-Verfahren als Zeugen aus und sind oftmals die einzigen Beweismittel. Bei der Feststellung der Sachengrundlage für die Bejahung oder Verneinung der relativen Fahruntüchtigkeit sind sie das entscheidende Beweismittel. Speziell bei verdachtsunabhängigen Verkehrskontrollen kommt es zu Drogenschnell- oder Drogenvortests, wenn der Verkehrsteilnehmer nach Auffassung der kontrollierenden Polizeibeamten Auffälligkeiten zeigt.¹⁶

Die Rolle der Polizei als Beweismittel und die Glaubhaftigkeit der Bekundungen und die Glaubwürdigkeit wird unterschiedlich beurteilt. Eine Erfahrung soll sein, dass Richter und Staatsanwälte die Aussagen von Polizeibeamten für besonders zuverlässig halten und ihnen einen Vertrauensvorschuss gewähren.¹⁷ Das stimme nicht, sagen Andere, allerdings sagten auch Polizisten die Unwahrheit, was aber das Gericht durch Befragung feststellen könne.¹⁸ Und, dass Polizisten ein Interesse am Ausgang des Verfahrens haben, sei jedoch oft offensichtlich; oft spiele der Gedanke, der Angeklagte müsse von der Straße, eine entscheidende Rolle bei der Aussage.¹⁹ Günter Köhnken, emeritierter Professor für Rechtspsychologie in Kiel, betonte auf einer Veranstaltung, es gebe letztlich keine klaren Forschungsergebnisse dazu, ob

13 Vgl. Böckemühl, Handbuch des Fachanwalts Strafrecht, 8. Aufl. 2020, 2.Teil, 1. Kap. Rn. 142.

14 Vgl. Böckemühl a.a.O. Rn. 143.

15 Thüringer Oberlandesgericht, Beschl. v. 23.02.2012 Az. 1 Ss Bs 92/11 (357).

16 Kotz/Rahlfs a.a.O. Rn. 549.

17 Rechtsanwalt Lukas Theune zit. nach Kaufmann: Aussagen von Polizeibeamten im Strafverfahren <https://www.lto.de/recht/justiz/j/polizeibeamte-zeugen-strafverfahren-aussagen-besonders-zuverlaessig/>

18 Richterin Kristin Klimke, Vorsitzende Richterin am LG Berlin, zit. nach Kaufmann: Aussagen von Polizeibeamten im Strafverfahren a.a.O.

19 Heiko Artkämper, Staatsanwalt in Dortmund zit. nach Kaufmann: Aussagen von Polizeibeamten im Strafverfahren a.a.O.

Polizisten oder Privatleute nun die »besseren Zeugen« seien; es gelte die Grundsätze der Aussagepsychologie anzuwenden.²⁰ In der juristischen Ausbildung komme allerdings die Aussagepsychologie zu kurz. Eine Idee wäre, stärker auf Alternativen zur Vernehmung von Berufszeugen zu setzen: Wichtig seien dabei vor allem Videoaufnahmen vom Tatgeschehen – etwa Aufzeichnungen von Überwachungskameras, Dashcams oder auch Bodycams von Polizisten.²¹ Dem darf man, ohne Polizeibeamten/innen zu nahe treten zu wollen, nur zustimmen. Dann kann sich jeder, die Staatsanwaltschaft, das Gericht und die Verteidigung und auch der/die Fahrer/in ein eigenes Bild z.B. vom Fahrfehler und dem Verhalten beim Anhaltevorgang machen. Das gilt gerade für Fahrten nach Cannabiskonsum, da es keine festen Grenzwerte für eine absolute Fahruntüchtigkeit gibt. Da unterscheiden sich Alkoholtäter/innen von Cannabiskonsumern/innen.

Der Sachverständige im Strafverfahren

Regelmäßig werden für Fahrten nach Cannabiskonsum zur Feststellung der relativen Fahruntüchtigkeit Gutachten eines (rechts-)medizinischen Sachverständigen von den Instanzgerichten eingeholt, selbst wenn diese sich nur in einer allgemeinen Beschreibung der Auswirkungen des Konsums von Betäubungsmitteln erschöpfen.²² Das führt zu höheren Kosten des Verfahrens, was mangels Beauftragung bei Alkoholtäter/innen, insbesondere in den Fällen der absoluten Fahruntüchtigkeit, nicht der Fall ist.

Fahruntüchtigkeit i. S. d. § 316 StGB nach vorangegangenem Konsum von Cannabis versus Alkohol

Die absolute Fahruntüchtigkeit bei Alkohol knüpft an das Vorliegen einer bestimmten Blutalkoholkonzentration (1,1‰ bei Kraftfahrzeugen; 1,6‰ bei Radfahren) an, bei deren Erreichen die Fahrunsicherheit des/r Fahrers/in unwiderleglich als gegeben angesehen wird. Der Gegenbeweis, dass der/die Täter/in gleichwohl noch fahrsicher gewesen sei, ist unzulässig. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Leistungsfähigkeit eines jeden Menschen durch den Genuss von Alkohol herabgesetzt ist, bereits eine BAK von 0,3 ‰ kann das psychophysische Leistungsvermögen beeinträchtigen. Ab einer BAK von 0,5 ‰ stellt sich eine deutliche Erhöhung der Risikobereitschaft gegenüber dem Verhalten eines nüchternen Menschen ein. Damit gilt, ob die Gesamtleistungsfähigkeit eines/r Kraftfahrers/in so stark vermindert ist, dass man nicht mehr als fahrsicher anzusehen ist, hängt in erster Linie von der Menge des genossenen Alkohols ab.

Das gilt bei Cannabis und anderen Betäubungsmitteln nicht. Strafwürdige Fahruntüchtigkeit nach dem Genuss von Betäubungsmitteln ist allein aufgrund eines positiven Wirkstoffspiegels im Blut nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft

20 Günter Köhnken, emeritierter Professor für Rechtspsychologie in Kiel, zit. nach Kaufmann: Aussagen von Polizeibeamten im Strafverfahren a.a.O.

21 Theune a.a.O.

22 Vgl. OLG Saarbrücken, Beschl. v. 28.10.2010 Az. Ss 104/10 (141/10).

nicht zu begründen. Grenzwerte für die Annahme drogenbedingter »absoluter« Fahrunsicherheit existieren nicht. Solche sind angesichts der Vielzahl der in Betracht kommenden Substanzen, ihrer – auch in der Kombination – unterschiedlichen Wirkungsweise sowie der Schwierigkeit, wenn nicht gar Unmöglichkeit entsprechender unfallstatistischer und experimenteller Untersuchungen, auch in Zukunft kaum zu erwarten.²³ Einen Grenzwert für eine absolute Fahruntüchtigkeit z.B. bei Cannabisprodukten gibt es gerade nicht.²⁴

Der BGH²⁵ hat entschieden, dass eine »sozusagen absolute Fahruntüchtigkeit« nach Drogenkonsum nicht zu begründen sei, das werde durch die am 1. August 1998 in Kraft getretene Neufassung von § 24a StVG bestätigt. Der Nachweis von Drogenwirkstoffen im Blut eines Fahrzeugführers rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme der Fahruntüchtigkeit. Hierfür bedarf es vielmehr regelmäßiger der Feststellung weiterer aussagekräftiger Beweisanzeichen. Maßstab sei dabei, dass Fahruntüchtigkeit aufgrund des Genusses anderer berauschender Mittel im Sinne des § 316 StGB an dieselben Voraussetzungen anknüpfen müsse, die die Rechtsprechung für die Anwendung dieser Strafvorschrift auf das Führen von Fahrzeugen unter Alkoholeinfluss entwickelt habe, »*denn es handele sich um eine Rechtsfrage*«.

Fahrfehler und Ausfallerscheinungen

Solche vom Instanzgericht umfassend zu würdigenden Tatsachen sind u.a. während des Führens auftretende Fahrfehler, das Verhalten beim Anhaltevorgang durch die Polizei (sog. Ausfallerscheinungen, z. B. schwerwiegende Beeinträchtigungen der Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit, mangelnde Ansprechbarkeit, Unfähigkeit zu koordinierter Bewegung, deutliche motorische Ausfallerscheinungen, wie Schwanken und Torkeln), aber auch Feststellungen des/der die Blutabnahme durchführenden Arztes/in.²⁶ Allerdings ist durch den bloßen Hinweis auf das Bestehen von Fahrfehlern allein eine Feststellung der Wirkstoffbedingtheit des Fahrverhaltens nicht begründet, denn auch nüchterne Fahrer/innen sind zu schnell, verursachen Verkehrsunfälle, fahren nicht idealtypische usw. Das Instanzgericht muss feststellen, dass diese Fahrfehler gerade auf den Konsum des berauschenden Mittels zurückzuführen sind.²⁷ Eher Verständnis für die Bejahung einer rauschmittelbedingten Fahruntüchtigkeit durch die Instanzgerichte besteht sicher, wenn echte Fahrfehler, wie Schlangenlinien, Abkommen von der Fahrbahn usw. festgestellt werden. Bedenklich wird es, wenn z.B. »nur« überhöhte Geschwindigkeit, Verschätzen in der Entfernung

23 Satzger/Schluckebier, StGB § 316 Rn. 30.

24 Vgl. statt vieler: BGHSt 44, 219 ff.; Fischer, StGB § 316 Rn. 39 ff.

25 BGH, Beschl. v. 03.11.1998 Az. 4 StR 395/98.

26 Vgl. OLG Saarbrücken, Beschl. v. 04.03.2015 Az. Ss 7/2015 (6/15) m.w.N.

27 Vgl. Scheffler/Halecker, Die Problematik der Beweiswürdigung bei drogenbedingter Fahruntüchtigkeit i.S.d. § 316, S. 430 f. = www.rewi.europa.uni.de/de/lehrstuhl/sr/krimirecht/lehrstuhlinhaber/Publicationen/Aufsaezte/60_Problematik-der-Beweisuerdigung-bei-drogenbedingter-Fahrunsicherheit.pdf.

festgestellt werden. Denn wie gesagt, auch nüchterne Fahrer/innen begehen Fehler im Straßenverkehr, z.B. weil sie abgelenkt oder unaufmerksam sind. Das ist dann immer eine Frage des Einzelfalls vor Gericht. Kritischer wird es, wenn als Nachweis einer relativen Fahruntüchtigkeit z.B. angenommen wird, sich vor einer Ampelanlage, die die Fahrt freigibt, längere Zeit reaktionslos zu verhalten, bei einer Verkehrskontrolle den polizeilichen Zeichen nicht Folge zu leisten oder dass jemand extrem vorsichtig und langsam fährt,²⁸ mit abgefahrenen Reifen fährt, seine Autofahrt unter besonders widrigen Witterungsbedingungen (schneegeplante Straße, Schneewehen etc.) fortsetzt, die nächtliche Fahrt ohne eingeschaltete Beleuchtung durchführt, übertrieben langsam oder unerlaubt schnell fährt oder wenn er sich auf der Flucht vor der Polizei befindet (was ja andere Motive haben kann).²⁹

Auch bezüglich der sog. Ausfallerscheinung gilt, dass der bloße Hinweis auf das Bestehen dieser nicht ausreichend ist, denn erforderlich ist, dass über die allgemeine Drogenwirkung hinaus diese Ausfallerscheinungen den sicheren Schluss zulassen, dass der/die Fahrer/in in der konkreten Verkehrssituation unsicher gewesen ist.³⁰ Das Instanzgericht muss dabei nicht sämtliche Alternativursachen für Fahrauffälligkeiten des/der Angeklagten zu berücksichtigen haben.³¹ Damit wird der allgemeine Grundsatz bestätigt, dass das Instanzgericht den Sachverhalt zwar umfassend und erschöpfend zu würdigen habe, aber auch dieses habe eine Grenze, denn es sei nicht erforderlich alle nur irgendwie denkbaren Gesichtspunkte abhandeln zu müssen.³² Damit unterscheiden sich Alkoholtäter/innen von Cannabiskonsumenten/innen wesentlich, denn für eine Strafbarkeit letzterer müssen immer Feststellungen zur relativen Fahruntüchtigkeit getroffen werden.

Bedeutung der Höhe der Überschreitung des Grenzwertes für die Strafbarkeit

Problem der Beurteilung, ob Fahrfehler gerade auf den Konsum des berauschenden Mittels zurückzuführen sind oder eben nicht und ob die Ausfallerscheinungen den sicheren Schluss zulassen, dass der/die Fahrer/in in der konkreten Verkehrssituation unsicher gewesen ist oder eben nicht, werden von den Instanzgerichten oftmals mit dem Hinweis auf die Höhe der Überschreitung des Grenzwertes gelöst. Ausgangspunkt ist dabei § 24a Abs. 2 StVG, denn der erfordert eine Drogenfahrt unter der Wirkung berauschender Mittel und Substanzen in der Anlage³³ zu § 24a StVG. Der Gesetzeswortlaut stellt darauf ab, ob eine in der Anlage zu § 24a StVG genannte Substanz im Blut nachgewiesen wird. Dies bedarf aber zur Feststellung des

28 Systematischer Kommentar, StGB § 316 Rn. 30.

29 Systematischer Kommentar a.a.O. Rn. 31.

30 Vgl. z.B. OLG Zweibrücken StV 2003, 624.

31 OLG Düsseldorf, Beschl. v. 27.11.2018 Az. III-2 RVs 107/18.

32 Vgl. Meyer-Goßner/Schmitt, StPO § 267 Rn. 12.

33 www.gesetze-im-internet.de/stvg/anlage.html.

abstrakten Gefährdungsdelikts der verfassungskonformen Auslegung,³⁴ so dass eine solche Wirkstoffkonzentration nachgewiesen werden muss, die eine Beeinträchtigung der Fahrsicherheit zumindest als möglich erscheinen lässt. Die Praxis orientiert sich deshalb an dem sog. analytischen Grenzwert³⁵ der berauschenden Mittel und Substanzen, der bei Cannabis Tetrahydrocannabinol (THC) 1 ng/ml beträgt.³⁶ Diesen Grenzwert hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03 – bestätigt. Dieser Wert wird von den Instanzgerichten bei Fahrten nach Cannabiskonsum in die Beweiswürdigung eingestellt. Es gilt der Grundsatz, je höher die festgestellte Wirkstoffkonzentration des Betäubungsmittels ist, desto geringer sind die Anforderungen, die an das Vorliegen von Ausfallerscheinungen zu stellen sind.³⁷

Dabei stellt sich für die Verteidigung die Frage, ob das aus naturwissenschaftlicher Sicht bei Cannabis so richtig ist, aber die Praxis der Instanzgerichte urteilt das so aus. Bedenken bestehen insbesondere, wenn ein längerer Zeitablauf zwischen Konsum und Tat bzw. Vorfall besteht, da kann es an der Erkennbarkeit der körperlichen Beeinträchtigung fehlen kann.³⁸ Verurteilungen werden dann oft als ungerechte Strafe empfunden, da nach dem Verschwinden einer verkehrsrelevanten Wirkung des THC, dieses noch in geringen Konzentrationen im Blut enthalten verbliebe.³⁹ Da unterscheiden sich Alkoholtäter/innen von Cannabiskonsumenden/innen, da es bei letzteren eben keine Grenzwerte für absolute Fahruntüchtigkeit gibt.

Länger zurückliegender Konsum

Der BGH⁴⁰ hat entschieden: Wer mit einer THC-Konzentration von 1,0 ng/ml im Blut im öffentlichen Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug führt, hat im Regelfall den Tatbestand des § 24 a StVG zumindest fahrlässig verwirklicht, und zwar auch dann, wenn der Konsum nicht in zeitlichem Zusammenhang mit der Fahrt steht. Die bis zur Entscheidung des BGH zulässige Strategie, dass Betroffene sich darauf berufen, der Cannabiskonsum liege bereits längere Zeit zurück bzw. Betroffene sich schweigend verteidigen,⁴¹ ist damit nicht mehr zielführend. Es ist genau umgekehrt, Betroffene sind jetzt bei Erreichen des Grenzwertes wegen der vom BGH aufgestellten »Regelvermutung« in einer Art »Bringschuld«.⁴² Damit gibt es keine Ungleichbehandlung

34 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.12.2004 Az. 1 BvR 2652/03.

35 Bei Werten unterhalb des Grenzwertes kann im Regelfall keine Ahndung erfolgen, sofern nicht Ausfallerscheinungen festzustellen sind, die gerade aufgrund des Rauschmittels vorliegen sind und damit die psychoaktive Substanz zur Tatzeit nachweislich gewirkt hat; vgl. Hentschel/König/Dauer Straßenverkehrsrecht § 24a StVG Rn. 21b m.w.N.

36 Liste der Grenzwerte: www.dvr.de/drogen/StVG_p24a_a2_Grenzwerte.htm.

37 Vgl. statt vieler BGHSt 44, 219, 225.

38 Vgl. Rspr. zu § 24 a StVG bei Burhoff Handbuch OWi Rn. 829.

39 <https://hanfverband.de/nachrichten/news/cannabis-im-strassenverkehr-unfaelle-durch-drogenkonsum>.

40 Vgl. BGH, Beschl. v. 14.02.2017 Az. 4 StR 422/15.

41 Vgl. König DAR 2015, 363, 367.

42 Vgl. Staub DAR 2017, 333 f.

zwischen Alkoholtäter/innen und Cannabiskonsumenten/innen. Denn die Tatsache, dass der Alkoholkonsum längere Zeit zurückliegt, lässt einen Fahrlässigkeitsvorwurf ebenfalls nicht entfallen; ist ein Grenzwert i. S. d. § 24a Abs. 1 StVG erreicht, bedarf es keiner Ausführungen zur Art und Umfang der Alkoholaufnahme.⁴³

Wegfall des Fahrverbots bei § 24a StVG bei Alkohol- und Cannabiskonsumenten

Da unterscheiden sich Alkoholtäter/innen nicht von Cannabiskonsumenten/innen. § 25 Abs. 1 Satz 2 StVG normiert ein gesetzliches Regelfahrverbot und begründet die gesetzliche Indizwirkung auf Tatbestandsebene, dass es für Fahrten unter Alkohol- oder Drogenwirkung typisch sei, dass dieses Verhalten eine abstrakte Gefährdung anderer Personen und Sachen beinhaltet. Eines zusätzlichen groben oder besonders pflichtwidrigen Verhaltens bedarf es daher nicht. Auf Rechtsfolgenseite besteht die Vermutung, dass es zur Einwirkung auf den/die Betroffene/n eines Fahrverbots bedarf und die Ableistung keine unangemessene Härte darstellt. Diese Indizwirkung auf Tatbestandsebene und/oder Rechtsfolgenseite ist grundsätzlich widerlegbar. Davon wird in der Instanzrechtsprechung und der obergerichtlichen Rechtsprechung bei § 24a StVG kein bis kaum Gebrauch gemacht und dabei wird nicht zwischen Alkohol- und z.B. Cannabisfahrten unterschieden. Die Angemessenheit der Anordnung eines Fahrverbots verstehe sich von selbst und es gebe auch Fälle, in denen das Ermessen des Tatrichters ersichtlich auf Null reduziert sei⁴⁴ und komme sowieso nur bei Härtefällen ganz außergewöhnlicher Art in Betracht⁴⁵. Selbst eine etwaige geringe abstrakte Gefährlichkeit des E-Scooters im Verhältnis zum Pkw führe nicht zum Wegfall des Fahrverbots, trotz der Rechtsprechung in Strafsachen dazu.⁴⁶ Die Rechtsprechung zu § 24a StVG geht sogar so weit, dass es eine relative Fahruntüchtigkeit unterhalb des Grenzwertes 1 ng/ml gebe, sofern Verhaltensauffälligkeiten oder Ausfallerscheinungen festgestellt werden.⁴⁷

Fazit

Der anwaltliche Beistand bei Alkoholtäter/innen im Verhältnis zu Cannabiskonsumenten/innen ist unterschiedlich. Mangels bestehender Grenzwerte für absolute Fahruntüchtigkeit für Betäubungsmittel sieht man sich bei einer möglichen Strafbarkeit nach § 316 StGB oftmals mit einer umfangreicheren und kostenintensiveren Beweisaufnahme zu Feststellung der relativen Fahruntüchtigkeit konfrontiert. Dabei

⁴³ KG, Beschl. v. 31.07.2018 Az. 3 Ws (B) 188/18–122 Ss 88/19.

⁴⁴ OLG Celle, Beschl. v. 18.12.2019 Az. 2 Ss (OWi) 338/19 mit Hinweis darauf, wenn der Grenzwert um ein Vielfaches überschritten wurde oder bei unbelehrbaren Wiederholungstätern.

⁴⁵ OLG Bamberg, Beschl. v. 02.07.2018 Az. 3 Ss OWi 754/18.

⁴⁶ OLG Zweibrücken, Beschl. v. 29.06.2021 Az. 1 OWi 2 Ss Bs 40/21 allerdings zu einer Fahrt unter der Wirkung von Kokain.

⁴⁷ OLG Bamberg, Beschl. v. 11.12.2018 Az. 3 Ss OWi 1526/18; a.A. vgl. AG Dortmund, Urt. v. 02.04.2019 Az. 729 OWi Js 281/19–63/19 DAR 2019, 157 ff.; vgl. Burhoff a.a.O. Rn. 810.

sind oft Polizeibeamte/innen die einzigen Zeugen. Regelmäßig fallen Kosten für ein Sachverständigengutachten an. Und die Unzufriedenheit mit den Angaben der Beweismittel und der Beweiswürdigung des Instanzgericht führt oft zu Rechtsmitteln, um überprüfen zu lassen, ob z.B. § 316 StGB richtig angewendet worden ist. Bei Bußgeldverfahren unterscheiden sich Alkoholtäter/innen nicht von Cannabiskonsumenten/innen. Die anwaltliche Beratung zu fährerscheinverwaltungsrechtlichen Konsequenzen erfolgt gerade bei Cannabiskonsum, sicherlich auch bei Alkohol, aber eben eingeschränkter.

Straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Vergleichbarkeit von Cannabis und Alkohol

**Prof. Dr. Stefan Tönnies,
Leiter der Abteilung Forensische Toxikologie, Institut für Rechtsmedizin,
Frankfurt/Main**

Nach Alkohol ist Cannabis das am zweithäufigsten konsumierte verkehrsmedizinisch relevante Rauschmittel. Der Konsum von Alkohol zu Rauschzwecken ist gesellschaftlich akzeptiert und eine Alkoholisierung im Straßenverkehr bis zu einem geringen Grad toleriert. Cannabis ist nur für medizinische Zwecke verfügbar, für Rauschzwecke ist es verboten. Für Alkohol ist eine Gesetzgebung und Rechtsprechung etabliert, die auf an Verkehrsunfallrisiken orientierten Grenzwerten beruht. Anhand eines analytischen Grenzwertes für den Cannabiswirkstoff Tetrahydrocannabinol (THC) wird Cannabiskonsum bei Fahrzeugführenden vergleichsweise empfindlich erfasst und sanktioniert. Bei 30-Tages-Prävalenzen des Cannabiskonsums von 3,0 % (18–64-jährige; bei Alkohol: 71,6 % [4, 9]) und intensivem Konsum (»[fast] täglicher Gebrauch an 20 oder mehr Tagen im Monat«) bei 0,4 % der 15–64-jährigen [32] sind zahlreiche Cannabiskonsumenden von Ermittlungen gemäß § 24a (2) StVG oder §§ 315c, 316 StGB betroffen und es stellt sich die Frage, ob es neuere wissenschaftliche Untersuchungen erlauben, THC-Konzentrationsgrenzwerte in Analogie zu denen für Alkohol festzulegen. Im Folgenden werden für diese Fragestellung wesentliche Aspekte des Konsums der beiden Rauschmittel gegenübergestellt.

Unfallrisiko

Ergebnisse epidemiologischer Unfallstudien (Fall-Kontroll-Studien und Verursacher-Studien) können einen Eindruck davon vermitteln, ab welcher THC-Konzentration verkehrssicherheitsrelevante Leistungen beeinträchtigt sein können und eine messbare Erhöhung des Unfallrisikos beginnt. Die hierbei bestimmten Odds Ratios¹ bilden unter der Voraussetzung einer repräsentativen Stichprobe die Erhöhung des Unfallrisikos für den Durchschnitt der cannabiskonsumierenden Verkehrsteilnehmer ab. In einigen Studienauswertungen ergaben sich Hinweise auf ein mit

1 Die Odds Ratio oder das Kreuzproduktverhältnis vergleicht den Anteil beeinträchtigter, verunfallter mit dem Anteil nichtbeeinträchtigter, verunfallter Personen.

zunehmender THC-Konzentration ansteigendes Risiko [10, 21], insgesamt ergeben die Unfallverursacher- und Fall-Kontrollstudien jedoch sehr heterogene Ergebnisse. Dies liegt daran, dass epidemiologische Studien diversen methodischen Einschränkungen unterliegen [24, 27, 30], so dass Ergebnisse nur eingeschränkt als repräsentativ angesehen werden können. Beispielsweise werden Cannabiskonsumenten teils erst ab Vollblutkonzentrationen von 1 ng/ml (entspricht ca. 1,4 ng/ml im Serum) erfasst, die zum Unfallzeitpunkt tatsächlich vorliegende THC-Konzentration kann nicht festgestellt werden und von besonderer Bedeutung dürfte sein, dass alleinig basierend auf den festgestellten THC-Konzentrationen nicht zwischen chronischen und gelegentlichen Konsumenten differenziert werden kann. Bei dem Vergleich bzw. der Bewertung von Odds Ratios ist zu berücksichtigen, dass neben Rauschmittelwirkungen auch weitere Faktoren Einfluss auf die Höhe eines Unfallrisikos haben, beispielsweise das Alter des Fahrzeugführenden, Tag und Uhrzeit sowie die Anzahl an Beifahrern [19]. Trotz der bei chronischem Konsum anzunehmenden Toleranz scheint regelmäßiger Konsum ein relevanter Faktor zu sein, da häufig konsumierende Personen offensichtlich öfter verunfallen als selten Konsumierende [6] und sich aus einer Befragungsstudie ein erhöhtes Unfallrisiko nur bei Personen mit höher frequentem Cannabiskonsum (mehr als 4 Tage/Woche) ergab [28].

Aus neueren systematischen und kritischen Auswertungen der verfügbaren epidemiologischen Studien ergibt sich, dass das Risiko, als Fahrer in einen Unfall verwickelt zu sein, verletzt oder getötet zu werden bzw. diesen Unfall zu verursachen, bei Cannabiskonsumenten im Vergleich zu Nichtkonsumenten unabhängig von der Wirkstoffkonzentration signifikant erhöht ist [11, 17, 26, 27, 30] und mit einer Odds Ratio von 2 oder weniger [23, 30] im Bereich der von Alkohol (0,1 – 0,5 ‰) liegt [23]. Eine Korrelation zwischen Unfallrisiko und Wirkstoffkonzentration, wie dies für Alkohol wiederholt gezeigt wurde [23], konnte für THC nicht etabliert werden.

Fahrweise

Die Verkehrsrisiken durch Alkoholkonsum ergeben sich einerseits durch die enthemmende und andererseits durch die zentralnervös dämpfende Wirkung. Unangepasst hohe Fahrgeschwindigkeiten verbunden mit Einschränkungen in Aufmerksamkeit und Reaktionsfähigkeit können als besondere Unfallgefahren angesehen werden. Signifikant erhöhte Fahrgeschwindigkeiten lassen sich schon bei 0,5 ‰ Blutalkohol nachweisen [31], dagegen zeigte sich in derselben Studie nach Cannabiskonsum eine dosisabhängige Verringerung der Fahrgeschwindigkeit, ein Effekt, der 24 Stunden nach dem Konsum normalisiert war. In anderen Studien zeigt sich wiederholt, dass Cannabiskonsumenten langsamer und mit größerem Abstand fahren [15]. Konsumenten können sich der cannabisbedingten Beeinträchtigung besonders bewusst sein oder diese als stark ausgeprägt einschätzen [3] und bei einer Fahrt unter Cannabiseinfluss möglicherweise in Form einer besonders defensiven Fahrweise berücksichtigen. Mit steigender Konsumhäufigkeit steigt aber offensichtlich die Bereitschaft an, schon kurz nach dem Konsum zu fahren [7], die nahezu täglich

konsumierenden Personen fühlten sich auch bei stark ausgeprägter Rauschwirkung noch als fahrsicher. Es besteht daher die Gefahr, dass intensiv konsumierende Personen ein höheres Verkehrsrisiko darstellen als gelegentlich bis selten konsumierende Personen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich Alkohol und Cannabis in ihrem Einfluss auf die Fahrweise signifikant unterscheiden.

Konzentrations-Wirkungs-Beziehung

Die Korrelation von Wirkungen bzw. Ausfallserscheinungen mit der Höhe der Blutalkoholkonzentration (BAK) ist, zumindest in groben Abstufungen, etabliert und findet sich tabelliert in (rechtsmedizinischen) Lehrbüchern (beispielsweise [22]). Verkehrsmedizinisch relevante Wirkungen finden sich hier ab 0,3 ‰ über 0,5 und 1,1 ‰ bis zum Vollrausch bei 3 ‰ und mit Lebensgefahr assoziierten Werten über 3,5 ‰. Diese Kategorisierung muss allerdings mit Vorsicht gewertet werden, so sind einer BAK in der Anflutungsphase deutlich stärker ausgeprägte Wirkungen zuzuordnen als der gleichen BAK in der Eliminationsphase [16]. Eine noch deutlich stärkere Verschiebung ergibt sich aus dem Maß der Gewöhnung, so können im konkreten Einzelfall beispielsweise 3,8 ‰ mit nur moderat ausgeprägten Gleichgewichtsstörungen toleriert werden, was ansonsten als potentiell letal angesehen wird [22].

Für Cannabis gibt es dagegen nur wenige experimentelle Studien, in denen eine THC-konzentrationsabhängige Leistungsprüfung vorgenommen wurde. In einer Studie von Ramaekers et al. [29] fanden sich unter 2 ng/ml THC im Serum keine Beeinträchtigungen. Ab 2 ng/ml THC im Serum war die feinmotorische Kontrolle beeinträchtigt, ab 5 ng/ml THC erstreckten sich die Beeinträchtigungen auf weitere kognitive Leistungen. Eine Auswertung rechtsmedizinischer Befunde des Norwegian Institute of Public Health ergab, dass ab einer THC-Konzentration von 3 ng/ml im Vollblut (entsprechend 4,2 ng/ml im Plasma bei Verwendung eines mittleren Vollblut/Plasma-Verhältnisses von 0,71 [12]) Fahrer signifikant häufiger als beeinträchtigt beurteilt wurden [20]. Bei den offensichtlich bestehenden erheblichen interindividuellen Unterschieden in der Rauschwirkung existieren für THC bis heute keine Konzentrations-Wirkungsbeziehungen, die mit der Befundlage für Alkohol vergleichbar sind. Hierbei kommt der schnell ausgebildeten Toleranz hinsichtlich Cannabiswirkungen eine Rolle zu, so kann beispielsweise eine THC-Konzentration von 52 ng/ml mit lediglich weiten Pupillen ohne weitere Auffälligkeiten toleriert werden.

Eine weitere Feststellung, die den deutlichen Unterschied in den in der Praxis zu beobachtenden Wirkungscharakteristika von Alkohol und Cannabis dokumentiert, ist, dass es nach Cannabiskonsum nur in extrem seltenen und besonderen Fallkonstellationen zu Beeinträchtigungen der Einsichts- oder Steuerungsfähigkeit kommt [34], Cannabiskonsum wird zudem nicht mit einer Lebensgefahr in Verbindung gebracht. In diesem Kontext sind die unterschiedlichen Konsumarten zu diskutieren. Während die Resorption von Alkohol nach oraler Aufnahme für den Konsumenten nicht kontrollierbar ist und es zudem infolge Enthemmung und subjektiver Fehleinschätzung zu unkontrolliertem erhöhtem Alkoholkonsum kommt, lässt sich aus Studien ableiten, dass Cannabiskonsumern eine relativ gut ausgeprägte Kontrolle

über ihren Konsum haben. Regelmäßig zeigt sich, dass Gelegenheitskonsumenten im Vergleich mit chronischen Konsumenten bei exakt gleicher Dosierung deutlich geringere THC-Konzentrationen im Blut aufweisen [33]. Dies wird so interpretiert, dass Cannabiskonsumenten die Aufnahme von THC durch ihr Rauchverhalten so beeinflussen, dass die sich sehr schnell einstellenden Wirkungen im subjektiv gewünschten und tolerierten Bereich liegen. Daher ist davon auszugehen, dass die Gefahr einer ungewollten Überdosierung bei Alkohol deutlich höher ist als bei Cannabis. Dies gilt allerdings nur für inhalativ konsumiertes Cannabis, für oral konsumiertes Cannabis besteht dagegen ebenfalls eine besonders ausgeprägte Gefahr der relativen Überdosierung.

Toxikokinetik

Der Verlauf von Blutalkoholkonzentrationen ist in Wissenschaft und Rechtsprechung gut bekannt und die durch Sättigung konstante stündliche Eliminationsrate zeigt sich im Experiment mit eher geringen individuellen Unterschieden [35] und als vorhersehbar, so dass Berechnungen und Rückrechnungen möglich sind [22]. Bei einer stark ausgeprägten Alkoholisierung mit 2,4 ‰ wäre nach einem Tag selbst bei einem besonders langsamen Abbau kein Blutalkohol mehr messbar.

Für den Cannabiswirkstoff THC ist die Toxikokinetik ungleich komplexer und Konzentrations-Zeitverläufe sind weder vorhersehbar noch berechenbar. Hierbei kommt drei Faktoren eine ausschlaggebende Rolle zu: der sehr stark ausgeprägten Verteilungsphase, der multiexponentiellen und sehr variablen Elimination und dem aufgrund häufigeren Konsums im Körper angereicherten Wirkstoffanteil [33]. Insbesondere das Phänomen des sog. »residualen THC« [25] unterscheidet die Toxikokinetik von Cannabinoiden so gravierend von Ethanol, dass eine Vergleichbarkeit von Konzentrationen nicht denkbar ist. Nach regelmäßigem Cannabiskonsum kann es sein, dass der Wirkstoff THC selbst nach mehreren Tagen Abstinenz noch über dem derzeit verwendeten »analytischen Grenzwert« von 1 ng/ml, der für die Feststellung der Voraussetzungen des § 24a (2) StVG etabliert ist, liegt [18]. Zu beachten ist, dass es für eine verkehrsmedizinisch relevante Wirksamkeit mehr als 24 Stunden nach dem letzten Cannabiskonsum keine Belege gibt, so dass dann noch messbare residuale THC-Konzentrationen nicht mit einer Wirkung korrelieren. Dies ist mit ein Grund dafür, dass repräsentative Konzentrations-Wirkungs-Korrelationen nicht aufgestellt werden können. Die Ausprägung dieses Phänomens ist derzeit mangels Studien wissenschaftlich nicht abzuschätzen. In der Praxis ergeben sich darüber hinaus auch weitere Beobachtungen, die wissenschaftlich nicht dokumentiert sind. Beispielsweise finden sich in forensischen Routineanalysen gelegentlich sehr hohe THC-Konzentrationen, wie in dem o.g. Fall mit 52 ng/ml. In derartigen Fällen ist bereits 1 Stunde oder mehr seit der polizeilichen Kontrolle vergangen, so dass anzunehmen ist, dass nach dem mutmaßlichen Konsumzeitpunkt die Verteilungsphase bereits überwiegend abgeschlossen war. Derartige Konstellationen sind in der Literatur nicht beschrieben. In dem angeführten Fall handelte es sich um eine Person, bei der von einem sehr häufigen täglichen Konsum ausgegangen werden muss

(THC-carbonsäure ca. 900 ng/ml), so dass angenommen werden kann, dass residuales THC noch deutlich ausgeprägter sein kann als bisher bekannt.

Durch die Elimination kommt es bei beiden Rauschmitteln zu einer Verringerung der Wirkstoffkonzentrationen im Blut in der Zeit, die zwischen Vorfallszeitpunkt und Blutentnahme vergeht. Daher entsprechen die im Blut feststellbaren Konzentrationen nicht denen zum Fahrtzeitpunkt. Da Ethanol mit einer gut charakterisierten stündlichen Konstante (Kinetik 0. Ordnung) abgebaut wird, kann dieser Abbau im Rahmen einer rechtsmedizinischen Begutachtung abgeschätzt werden. Bei einem Zeitverzug von beispielsweise 2 Stunden und einer zum Vorfallszeitpunkt vorliegenden BAK von 1,5 ‰ könnte dies eine Abnahme um 0,3 ‰ und damit 20 % des Ausgangswertes bedeuten (mittlerer Abbau von 0,15 ‰/h angenommen). Cannabinoide werden dagegen exponentiell (Kinetik 1. Ordnung) eliminiert und bei Gelegenheitskonsumenten beträgt die erste Halbwertszeit nach der Verteilungsphase weniger als 2 Stunden [33], so dass in der geschilderten Fallkonstellation eine Abnahme der THC-Konzentration um mehr als die Hälfte anzunehmen ist. Dies kann im Gegensatz zu Alkohol nicht durch Rückrechnung ausgeglichen werden und schränkt daher grundsätzlich die Bewertung eines Cannabiskonsums für den Vorfallszeitpunkt ein [13].

Es ist daher festzuhalten, dass aufgrund der fundamental unterschiedlichen Toxikokinetik eine Korrelation oder Vergleichbarkeit von Alkohol- oder THC-Konzentrationen wissenschaftlich nicht möglich ist.

Rechtliche Aspekte

Rauschmittelwirkungen stellen im Verkehr ein vermeidbares Risiko für andere Verkehrsteilnehmer dar. Der Rauschmittelkonsum wird daher in Abhängigkeit vom nachweisbaren Verkehrssicherheitsrisiko im konkreten Fall sanktioniert. Ohne Fahrauffälligkeiten und von außen feststellbaren Defiziten in der psychophysischen Verfassung dient der § 24a des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) dazu, das Vorliegen einer abstrakten Gefährdung zu ahnden. Im Einzelfall nachweisbare rauschmittelbedingte Fahr- und Leistungsdefizite führen zu einer Verurteilung nach den §§ 315c, 316 Strafgesetzbuch (StGB).

Bei Alkoholkonsumenten wird u.a. bei Blutalkoholkonzentrationen ab 0,5 ‰ zugrunde gelegt (§ 24a (1) StVG), dass das Unfallrisiko um einen Faktor im Bereich von 2 signifikant erhöht ist und eine abstrakte Gefährdung vorliegt. In der Rechtsprechung wird im konkreten Einzelfall aber schon bei niedrigeren Blutalkoholkonzentrationen, nämlich ab 0,3 ‰, in Verbindung mit festgestellten und hierdurch begründbaren erheblichen Defiziten in der Fahrweise oder Verfassung von einer Fahruntüchtigkeit ausgegangen, was die Voraussetzungen des § 316 StGB erfüllt, bei Vorliegen einer Gefährdung die des § 315c StGB. Der Nachweis einer Blutalkoholkonzentration von 1,0 ‰ zum Fahrtzeitpunkt wird als mit dem sicheren Führen eines Kraftfahrzeugs nicht vereinbar angesehen, was unter Berücksichtigung einer maximalen Messunsicherheit von 10 % den Grenzwert von 1,10 ‰ für die

Annahme einer sog. »absoluten Fahruntüchtigkeit« ergibt. Dieser Wert wird mit einem deutlich ausgeprägten Unfallrisiko verbunden.

Eine Bewertung des Verkehrssicherheitsrisikos anhand von Konzentrations-Risiko-Grenzwerten ist für den Cannabiswirkstoff THC nicht etabliert. Mangels international akzeptierter Wirkgrenzwerte wurde 1998 bzw. 2004 für die Feststellungen der Voraussetzungen des § 24a (2) StVG ein sog. »analytischer Grenzwert« von 1 ng/ml Blutserum (inkl. Sicherheitszuschlag) etabliert [1, 8], bei dessen Unterschreitung ein Verkehrssicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann. THC-Konzentrationen, ab denen eine Wirkung angenommen werden kann (analog 0,3 ‰ BAK) oder eine absolute Fahruntüchtigkeit begründet werden kann (analog 1,10 ‰ BAK), konnten bislang wissenschaftlich nicht etabliert werden. Es gab verschiedene Ansätze, zumindest für ein BAK von 0,5 ‰ eine vergleichbare THC-Konzentration zu finden, dies hat allerdings stark divergierende Ergebnisse erbracht. So war beispielsweise die Häufigkeit von Leistungsdefiziten in Labortests bei einer THC-Konzentration von 3,8 ng/ml äquivalent derjenigen bei 0,5 ‰ BAK [5]. Als »golden standard« werden allerdings Fahr- oder Simulatorversuche angesehen, die die Abweichung von der geradlinigen Fahrweise (»standard deviation of lateral position«, SDLP) messen. Je nach Studie ergeben sich hierbei jedoch diskrepante Befunde, beispielsweise wurde in einer Studie eine THC-Konzentration von umgerechnet 11,5 ng/ml Blutserum als 0,5 ‰-Äquivalent angesehen [14] während eine weitere ähnlich konzipierte Studie keine Korrelation feststellen konnte [2]. Die Studien zum Unfallrisiko ergeben bei kritischer Bewertung Odds Ratios im Bereich von ca. 2 ohne sichere Differenzierung nach THC-Konzentration, so dass für jede THC-Konzentration ab 1,4 ng/ml Serum (entsprechend der geringsten berücksichtigten THC-Vollblutkonzentration von 1 ng/ml [10]) ein erhöhtes Verkehrssicherheitsrisiko nicht auszuschließen ist.

Es ist daher als derzeitiger internationaler wissenschaftlicher Konsens anzusehen, dass THC-Konzentrationen nicht hinsichtlich eines Verkehrssicherheitsrisikos bewertet und keine allgemein akzeptierten Grenzwerte für vorgegebene Risikoabstufungen bestimmt werden können.

Fazit

Alkohol und Cannabis unterscheiden sich gravierend in Wirkungsweise, Toxikokinetik, Einfluss auf die Fahrweise sowie das Unfallrisiko. Die unterschiedliche Steuerbarkeit des Rausches und das Bewusstsein der Beeinträchtigung führen zu so unterschiedlichen Fahrweisen und Risiken, dass eine einfache Vergleichbarkeit nicht gegeben ist und aus wissenschaftlicher Sicht keine äquivalenten Wirkstoffkonzentrationen angegeben werden können.

Literatur

1. Aderjan R, Bonte W, Daldrup T, Eisenmenger W, Joachim H, Kauert G, Käferstein H, Möller M R, Reinhardt G, Schütz H, Wilske J, Joo S (1998)

Ergebnisbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe für Grenzwertfragen und Qualitätskontrolle (Grenzwertkommission). *Blutalkohol* 35: 372–375

2. Arkell T R, Spindle T R, Kevin R C, Vandrey R, McGregor I S (2021) The failings of per se limits to detect cannabis-induced driving impairment: Results from a simulated driving study. *Traffic Inj Prev* 22: 102–107
3. Arkell T R, Vinckenbosch F, Kevin R C, Theunissen E L, McGregor I S, Ramaekers J G (2020) Effect of Cannabidiol and Δ^9 -Tetrahydrocannabinol on Driving Performance: A Randomized Clinical Trial. *JAMA* 324: 2177–2186
4. Atzendorf J, Rauschert C, Seitz N-N, Lochbühler K, Kraus L (2019) The use of alcohol, tobacco, illegal drugs and medicines: An estimate of consumption and substance-related disorders in Germany. *Dtsch Arztebl Int* 116: 577–584
5. Berghaus G, Sticht G, Grellner W (2010) Meta-analysis of empirical studies concerning the effects of medicines and illegal drugs including pharmacokinetics of safe driving. https://www.bast.de/Druid/EN/deliverales-list/downloads/Deliverable_1_1_2_B.html (zuletzt geprüft am 25.03.2021)
6. Blows S, Ivers R Q, Connor J, Ameratunga S, Woodward M, Norton R (2005) Marijuana use and car crash injury. *Addiction* 100: 605–611
7. Borodovsky J T, Marsch L A, Scherer E A, Gruzca R A, Hasin D S, Budney A J (2020) Perceived safety of cannabis intoxication predicts frequency of driving while intoxicated. *Prev Med* 131: 105956
8. Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 2652/03. Beschluss vom 21.12.2004
9. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung beim Bundesministerium für Gesundheit (2020) Jahresbericht 2020. https://www.drogenbeauftragte.de/assets/user_upload/DSB_2020_final_bf.pdf (zuletzt geprüft am 25.03.2021)
10. Drummer O H, Gerostamoulos D, Di Rago M, Woodford N W, Morris C, Frederiksen T, Jachno K, Wolfe R (2020) Odds of culpability associated with use of impairing drugs in injured drivers in Victoria, Australia. *Accid Anal Prev* 135: 105389
11. Hargutt V, Krüger H-P, Knoche A (2011) Driving under the influence of alcohol, illicit drugs and medicines. Risk estimations from different methodological approaches. Deliverable 1.3.1. https://www.bast.de/BASt_2017/EN/Traffic_Safety/Subjects/Druid/deliverales-list/downloads/Deliverable_1_3_1.html (zuletzt geprüft am 25.03.2021)
12. Hartman R L, Brown T L, Milavetz G, Spurgin A, Gorelick D A, Gaffney G, Huestis M A (2015) Controlled cannabis vaporizer administration: Blood and plasma cannabinoids with and without alcohol. *Clin Chem* 61: 850–869

13. Hartman R L, Brown T L, Milavetz G, Spurgin A, Gorelick D A, Gaffney G R, Huestis M A (2016) Effect of blood collection time on measured Δ 9-tetrahydrocannabinol concentrations: implications for driving interpretation and drug policy. *Clin Chem* 62: 367–377
14. Hartman R L, Brown T L, Milavetz G, Spurgin A, Pierce R S, Gorelick D A, Gaffney G, Huestis M A (2015) Cannabis effects on driving lateral control with and without alcohol. *Drug Alcohol Depend* 154: 25–37
15. Hartman R L, Huestis M A (2013) Cannabis effects on driving skills. *Clin Chem* 59: 478–492
16. Heifer U (1970) Sturztrunk und Alkoholanflutungswirkung. *Blutalkohol* 7: 383–396
17. Hoch E, Friemel C M, Schneider M (2019) Cannabis: Potenzial und Risiko. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Springer, Berlin, Heidelberg
18. Karschner E L, Schwilke E W, Lowe R H, Darwin W D, Herring R I, Cadet J L, Huestis M A (2009) Implications of plasma Delta9-tetrahydrocannabinol, 11-hydroxy-THC, and 11-nor-9-carboxy-THC concentrations in chronic cannabis smokers. *J Anal Toxicol* 33: 469–477
19. Keall M D, Frith W J, Patterson T L (2004) The influence of alcohol, age and number of passengers on the night-time risk of driver fatal injury in New Zealand. *Accid Anal Prev* 36: 49–61
20. Khiabani H Z, Bramness J G, Bjørneboe A, Mørland J (2006) Relationship between THC concentration in blood and impairment in apprehended drivers. *Traffic Inj Prev* 7: 111–116
21. Laumon B, Gadegbeku B, Martin J-L, Biecheler M-B (2005) Cannabis intoxication and fatal road crashes in France: Population based case-control study. *BMJ* 331: 1371
22. Madea B, Dettmeyer R (2007) Basiswissen Rechtsmedizin. Springer-Medizin-Verl. Heidelberg
23. Marillier M, Verstraete A G (2019) Driving under the influence of drugs. *WI-REs Forensic Sci* 1: e1326
24. Martin J-L, Gadegbeku B, Wu D, Viallon V, Laumon B (2017) Cannabis, alcohol and fatal road accidents. *PloS one* 12: e0187320
25. Peng Y W, Desapriya E, Chan H, R Brubacher J (2020) Residual blood THC levels in frequent cannabis users after over four hours of abstinence: A systematic review. *Drug Alcohol Depend* 216: 108177

26. Peterman D R (2019) Marijuana use and highway safety. CRS Report R45719. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45719> (zuletzt geprüft am 25.03.2021)
27. Preuss U W, Huestis M A, Schneider M, Hermann D, Lutz B, Hasan A, Kambeitz J, Wong J W M, Hoch E (2021) Cannabis use and car crashes: A review. *Front Psychiatry* 12: 643315
28. Pulido J, Barrio G, Lardelli P, Bravo M J, Regidor E, La Fuente L de (2011) Association between cannabis and cocaine use, traffic injuries and use of protective devices. *Eur J Public Health* 21: 753–755
29. Ramaekers J G, Moeller M R, van Ruitenbeek P, Theunissen E L, Schneider E, Kauert G (2006) Cognition and motor control as a function of Delta9-THC concentration in serum and oral fluid: Limits of impairment. *Drug Alcohol Depend* 85: 114–122
30. Rogeberg O (2019) A meta-analysis of the crash risk of cannabis-positive drivers in culpability studies – Avoiding interpretational bias. *Accid Anal Prev* 123: 69–78
31. Ronen A, Gershon P, Drobiner H, Rabinovich A, Bar-Hamburger R, Mechoulam R, Cassuto Y, Shinar D (2008) Effects of THC on driving performance, physiological state and subjective feelings relative to alcohol. *Accid Anal Prev* 40: 926–934
32. Thanki D, Matias J, Griffiths P, Noor A, Olszewski D, Simon R, Vicente J (2012) Prevalence of daily cannabis use in the European Union and Norway. EMCDDA, Lisbon
33. Toennes S W, Ramaekers J G, Theunissen E L, Moeller M R, Kauert G F (2008) Comparison of cannabinoid pharmacokinetic properties in occasional and heavy users smoking a marijuana or placebo joint. *J Anal Toxicol* 32: 470–477
34. Toennes S W, Walter J, Wunder C, Paulke A, Leukel H W, Bratzke H (2013) Zur Beurteilung aggressiven Verhaltens bei Cannabiskonsumenten. *Blutalkohol* 50: 213–228
35. Wunder C, Weber C, Paulke A, Koelzer S C, Holz F, Toennes S W (2021) Endogenous formation of 1-propanol and methanol after consumption of alcoholic beverages. *Forensic Sci Int* 325: 110905

Verkehrswende mit Augenmaß und Blick für die Gefahren

**Siegfried Brockmann,
Leiter Unfallforschung der Versicherer, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin**

Das Fahrrad erlebt in den letzten Jahren einen Boom. Treiber sind ein persönliches Gesundheitsbewusstsein, die Diskussion über das Klima, Corona und die damit einhergehende Meidung des ÖPNV und sicherlich die Erleichterung größerer Strecken durch Elektrounterstützung. Dabei und dadurch stößt das Fahrrad in Regionen vor, die man vor Kurzem noch gar nicht bedacht hat. Stichwort Lastenrad, von seiner Ausprägung für kleine private Lasten über den Kindertransport bis hin zur Nutzung durch Kurierdienste mit Längen über fünf Meter und Gewichten über 250 kg. Diese Entwicklung ist grundsätzlich klima- und gesundheitspolitisch erwünscht, stellt das Verkehrssystem jedoch vor neue Herausforderungen, nicht nur bezüglich der Unfallentwicklung. Denn natürlich haben Radfahrer:innen einen Anspruch auf eine möglichst sichere und komfortable Infrastruktur und überdies hängt auch die weitere dynamische Entwicklung in diesem Bereich davon ab.

Die Unfallforschung hat hier traditionell einen retrospektiven Ansatz. Wir schauen uns die vorhandenen Unfallschwerpunkte an und versuchen auf dieser Basis Defizite zu erkennen und abzustellen. Dieses Verfahren hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Gerade bei sehr dynamischen Prozessen, wie wir sie hier erleben, stellt sich aber natürlich auch die Frage, ob prospektive Aussagen möglich sind. Forschungen dazu laufen, mit für mich allerdings bisher nicht überzeugenden Ergebnissen.

Dieser Aufsatz konzentriert sich daher auf eine Betrachtung der aktuellen Unfallsituation. Hier kann man zunächst feststellen, dass das Fahrrad im langjährigen Trend der Unfallbeteiligung stagniert und damit nicht an einer grundsätzlich positiven Tendenz im Gesamtunfallgeschehen teilhat. Inzwischen (2021) sind 15 Prozent der Getöteten und 27 Prozent der Schwerverletzten Fahrradfahrer:innen. In Zahlen bedeutet das, 372 Getötete, 14.966 Schwerverletzte und fast 69.000 Leichtverletzte. Gerade in Hinblick auf die Bezugsgröße der zurückgelegten Kilometer sind das völlig inakzeptable Zahlen, zu denen grundsätzlich anzumerken ist: Angesichts der stark gestiegenen Radverkehrsbeteiligung wäre bei linearem Verlauf noch Schlimmeres zu erwarten gewesen. Die bisherigen Anstrengungen sind also nicht wirkungslos

und das sollte uns Antrieb verleihen. Und zweitens: Radfahren ist schon deshalb mit besonderen Gefahren verbunden, weil man auf dem Fahrrad einigermaßen ungeschützt der kinetischen Energie eines Sturzes oder Aufpralls ausgesetzt ist. Technische Hilfsmittel wie Gurt, Airbag oder Deformationszone stehen nicht zur Verfügung. Leider negiert die Radlobby, aus Angst den Boom zu stoppen, diese einfache und für vorsichtiges und vorausschauendes Verhalten wichtige Aussage. Aus dem gleichen Grund blockiert sie auch eine dringende Helmempfehlung, die doch eine der wenigen Möglichkeiten des passiven Schutzes darstellt.

Sprechen wir über die Szenarien des Radunfalls, werden diese in der Presse oft verzerrt wiedergegeben. Dort dominiert der Lkw-Abbiegeunfall, der zwar tatsächlich meist schwere Folgen hat, zahlenmäßig aber für deutlich weniger als 10 Prozent aller getöteten Radfahrer:innen verantwortlich ist und mit abnehmender Verletzungsschwere weiter an Relevanz verliert. Beinahe gar nicht thematisiert wird hingegen der Alleinunfall, weil ihm das Spektakuläre fehlt. Dieser Unfall ohne weitere Beteiligte war aber in 2021 die Ursache für 29 Prozent der verletzten Radfahrer:innen, betrachtet man nur die schweren Verletzungen, sogar für fast die Hälfte. Dieser gewaltigen Zahl steht allerdings bisher keine wissenschaftliche Ursachenanalyse gegenüber. Es kann sich um Unaufmerksamkeit, z.B. in Verbindung mit einem Smartphone, um die sprichwörtliche Tasche am Lenker oder eine abgesprungene Kette, oder auch um Defizite in der Infrastruktur handeln. Die Unfallforschung der Versicherer hat sich deshalb vorgenommen, in einem entsprechenden Projekt Antworten zu finden.

Da aber auch Ursachen in der Infrastruktur, wie beispielsweise Poller im Fahrweg, Schlaglöcher, rutschige Stellen oder auch Straßenbahnschienen sich bei vorausschauender Fahrweise im Sinne des Paragraphen 1 der StVO in vielen Fällen rechtzeitig erkennen lassen, bezeichne ich die so verunfallten Radfahrer:innen als Verursacher des Unfalls. Addiert man zu diesen noch die Unfälle mit zwei Beteiligten hinzu, die von Radfahrer:innen verursacht wurden, muss man feststellen, dass insgesamt mehr als die Hälfte aller Unfälle mit Personenschaden, an denen Radfahrer:innen in 2021 beteiligt waren, auch von ihnen verursacht wurden (55 Prozent). Grund genug also, um mit Radfahrer:innen verstärkt ins Gespräch über ihr eigenes Sicherheitsverhalten zu kommen, aber auch, polizeiliche Kontrollen mit entsprechenden Verwarnungen in diese Richtung wirken zu lassen.

Allein für die Unfälle mit zwei Beteiligten und Personenschaden gilt aber natürlich, was auch der Erwartung entspricht: In der deutlichen Mehrzahl war der Verursacher ein Kraftfahrzeug. Und rund zwei Drittel dieser Fälle geschahen an Kreuzungen oder Grundstückszufahrten. Eine wichtige Aussage, denn hier begegnen sich ja Kfz und Fahrrad unweigerlich. Breite, komfortable Radverkehrsanlagen, auch als Pop-Up-Radweg, mögen also dazu beitragen, mehr Radverkehr auf die Straße zu bringen – mehr Sicherheit schaffen sie erst einmal nicht. Im Gegenteil: Mehr und im Zweifel auch schnellerer Radverkehr, der dann über dieselben kritischen Bereiche geführt wird, kann sogar zu mehr Unfällen führen. Die Radlobby hat für die oben beschriebenen Anlagen den Begriff der »subjektiven« Sicherheit erfunden und damit suggeriert, dass man das eine gegen das andere, die »objektive« Sicherheit, aufwiegen

kann. Aber, so gut ich verstehen kann, dass man auf guter Infrastruktur und ohne zu eng überholende Kfz unterwegs sein möchte: Es gibt nur eine Sicherheit und wenn die nicht gegeben ist, kann »schöne« Infrastruktur zu mehr Opfern führen, wenn nicht gleichzeitig Sicherheitsaspekte ausreichend berücksichtigt werden.

Wir müssen also beides tun, und zwar – daran hapert es in den meisten Kommunen – möglichst gleichzeitig. Das bedeutet also für den Kreuzungsbereich grundsätzlich großzügige Sichtdreiecke zu bauen und illegales Parken möglichst schon baulich zu verhindern bzw. dort sofort abzuschleppen. Der Goldstandard ist für mich nach wie vor die getrennte Ampelphase. Wenn sich dann alle Teilnehmer an ihre Signalisierung halten, kann es zu keiner Begegnung mehr kommen. Klar ist natürlich, dass man dazu zunächst einmal eine Ampelregelung braucht. Man braucht aber auch separate Aufstellspuren, mithin ausreichend Platz, um diese zu markieren. Das wird vielfach nicht möglich sein. Gleichwohl gibt es in allen Kommunen solche ampelregulierten Kreuzungen, an denen die Spuren sogar schon markiert sind. Ich kann einfach nicht verstehen, warum die nicht prioritär umgestellt werden, vor allem wenn dort ein relevantes Unfallgeschehen schon sichtbar ist.

Auch technische Maßnahmen wie Abbiegeassistenten können helfen, sie sollten möglichst korrekt warnen, also mit einer sehr geringen Fehlerquote und, soweit das gegeben ist, idealerweise aktiv in die Fahrzeugbremse eingreifen. Hier sind die überarbeiteten Anforderungen an die Typprüfung für Nachrüstsysteme grundsätzlich zu begrüßen. Nicht zufrieden kann man damit sein, dass alle Systeme auch ohne akustische oder haptische Warnung auskommen dürfen. Wichtig ist, dass es nicht, wie in der Koalitionsvereinbarung vielleicht missverständlich formuliert, zu einem Förderstopp kommt, sobald die Abbiegeassistenten serienmäßig eingebaut sein müssen. Denn selbst dann sind ja immer noch für teils mehrere Jahre tausende Lkw ohne dieses System auf der Straße.

Über die von Radlobbyisten ins Spiel gebrachte sogenannte niederländische Kreuzung, haben wir uns aus vielerlei Gründen kritisch geäußert (nachzulesen auf www.udv.de). Sie löst das maßgebliche Sichtproblem aus der Bewegung heraus nicht und macht den technischen Abbiegeassistenten wirkungslos. Weitgehend sinnfrei sind auch die Panoramaspiegelchen, die meist an Ampelmasten geschraubt werden. Der kritische Sichtpunkt entsteht wieder aus der Bewegung heraus, wenn der Lkw schon vorgerückt ist und der Ampelmast somit bereits hinter der Fahrerkabine liegt.

Zurück zum generellen Unfallgeschehen: Wenn man sich die Kurven des Radunfallgeschehens detaillierter ansieht, erkennt man, dass die Treiber vor allem im Bereich Pedelec liegen. Während beim Fahrrad ohne den Bereich Pedelec die Unfallzahlen stagnieren bzw. sogar leicht rückläufig sind, steigen die Pedelec-Unfälle deutlich. Die UDV hat deshalb in einer Sonderauswertung diese Unfälle genauer betrachtet und auf die Fahrleistung bezogen. Grundsätzlich ist zu sagen, dass Pedelec-Unfälle im Säulendiagramm dieselbe »Wannenform« ausbilden, die wir auch von Pkw-Unfällen kennen: Hohe Zahlen bei den Jungen und sehr Alten. Überraschend ist aber, dass bei den Senioren das Fahrrad bezogen auf die Fahrleistung ein etwa gleich großes Risiko bildet. Das heißt jedoch nicht, dass das Pedelec für diese Personen unproblematisch

ist. Gerade im Bereich jenseits der 80 lässt ja die Fahrradnutzung durch Konditions-, Muskel- und Gelenkprobleme stark nach. Dadurch werden diese Altersgruppen zunehmend nicht mehr das Fahrrad benutzen (können), wohl aber das Pedelec. Wenn man so will, sind die Unfallzahlen in diesen Altersbereichen also der Preis für die dazu gewonnene Mobilität, die ja im Übrigen durch die Bewegung an frischer Luft auch positive Effekte auf die Gesundheit hat.

Das heißt aber natürlich nicht, dass wir dieses Unfallgeschehen tatenlos hinnehmen müssen. Neben Handlingkursen und einer (hoffentlich) guten Kaufberatung durch den Fachhandel sind dazu meines Erachtens Eingriffe in die Technik notwendig. Der Grundgedanke lautet: Wenn es sich bei einem Pedelec 25 politisch gewollt in rechtlicher Hinsicht um ein Fahrrad handelt, sollte es sich auch eher verhalten, wie ein Fahrrad. Die Entwicklung geht aber leider in genau die andere Richtung: Die sogenannte Nenndauerleistung von maximal 250 W lässt große Spielräume bei der Ausgestaltung des Drehmoments und der Spitzenleistung zu. Diese Fahrzeuge haben deshalb teilweise ein enormes Beschleunigungsvermögen. Dazu kommt, dass sich die sogenannte Serienstreuung bei der Abschaltung der Tretunterstützung komischerweise nie unterhalb von 25 km/h, wohl aber oft bei 27 oder 28 km/h befindet und bei maximaler Unterstützungsstufe praktisch keine eigene Kraft mehr auf der Geraden erforderlich ist.

Diese mofaähnlichen Eigenschaften treffen nun auf Senioren, die auf einem Fahrrad nie und nimmer entsprechende Beschleunigungen oder Endgeschwindigkeiten erzielen würden. Pedelec 25 sollten daher über den bereits vorhandenen Drehmomentsensor die an der Kurbel eingetragene Kraft messen und die Abschaltung der Elektrounterstützung so wählen, dass die Abschaltung bei einer Geschwindigkeit erfolgt, die mit dieser Kraft auch auf dem Fahrrad erzielbar wäre. Die weiteren Vorteile des Pedelecs blieben ja vollständig erhalten: weitgehend ermüdungsfreies Fahren auch über längere Strecken und die Möglichkeit, auch größere Anstiege ohne Schieben zu meistern. Im Gegenzug hielte ich auch eine Ausweitung des Geschwindigkeitsbereichs der Tretunterstützung für in Ordnung, wenn die Kraft auf dem Fahrrad dafür ebenfalls ausgereicht hätte. Durch diese Maßnahme würde dann auch das Tuningproblem minimiert.

Ein weiteres, mit der Elektrounterstützung zusammenhängendes Problem gehört unbedingt auf die Beobachtungsliste: Erst durch die Unterstützung werden Fahrzeuge möglich gemacht, die bis zu einer halben Tonne wiegen, mit extrem hartem vorderen Kollisionsbereich und durchaus auch zweispurig oder mit großem Anhänger, die rechtlich allesamt als Fahrrad durchgehen und dementsprechend auch die Radinfrastruktur benutzen müssen bzw. dürfen. Gerade im Bereich Rad/Rad und im Bereich Rad/Fußgänger erwarte ich dadurch eine deutliche Zunahme schwerer Unfälle. Ungelöst ist auch das Abstellproblem für diese Fahrzeuge. Es ist nicht schwer vorherzusehen, das auch dies vor allem zu Lasten des Fußverkehrs gehen wird.

Unter dem Strich begrüßt natürlich auch die Unfallforschung die Entwicklung hin zu klimafreundlicher Fortbewegung, fordert aber aus ihrer Profession heraus einen kritischeren Umgang mit den Gefahren. Nicht jeder Pop-Up-Radweg ist a

Arbeitskreis IV: Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?

priori gut, nicht alles, was aus den Niederlanden kommt, ist a priori gut (zumal die Unfallzahlen dort nicht besser sind als hierzulande) und nicht alles, was einen Kleintransporter ersetzt, ist a priori gut. Wir sind aufgefordert, die Gefahren zu benennen und möglichst gleichzeitig anzupacken, ggf. also auch einmal innezuhalten. Wenn das geschieht, steht der Verkehrswende nichts mehr entgegen.

Flächenkonkurrenzen und Zielkonflikte – Sicherer Radverkehr durch Schaffung durchgängiger Netze außerhalb und in Ortsmitten

Arne Koerdts,

Stv. Leitung Abteilung 4 – Nachhaltige Mobilität, Leitung Referat 45 – Rad- und Fußverkehr, Ortsmitte, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Stuttgart

Die Bevölkerung fordert in repräsentativen Umfragen mit großen Mehrheiten eine aktive Radverkehrsförderung. 88 % der Bevölkerung in Baden-Württemberg sind der Ansicht, dass gute Verkehrspolitik das Ziel hat, dass Städte und Dörfer fahrradfreundlicher werden. 77 % sind der Ansicht, ein Ziel guter Verkehrspolitik ist, dass der Autoverkehr insgesamt weniger wird.

Bund, Länder und Kommunen haben sich ambitionierte Ziele zur Steigerung des Radverkehrs gesetzt. Und das aus guten Gründen. Mehr Radverkehr hat einen hohen individuellen und gesellschaftlichen Nutzen. Auch im Gesundheitsbereich. Der gesundheitliche Nutzen des Radverkehrs ist ein Vielfaches höher als die Schäden durch Unfälle.

Im Nationalen Radverkehrsplan des Bundes ist das Ziel verankert, die mit dem Rad zurückgelegten Kilometer in Deutschland bis 2030 zu verdoppeln. In Baden-Württemberg soll der Radverkehrsanteil gemessen an der Zahl der Wege bis 2030 auf 20 % verdoppelt werden. Auch in fast allen anderen Bundesländern gibt es entsprechende Ziele mit Bezug auf den Radverkehr.

Immer mehr Städte und Gemeinden betreiben eine aktive Radverkehrsförderung. In den letzten Jahren wurden dadurch teilweise erhebliche Zunahmen des Radverkehrs erreicht. Die Stadt Karlsruhe hat den Radverkehrsanteil innerhalb von 10 Jahren von 16 auf 25 % der Wege gesteigert. Dies ging mit einer deutlichen Erhöhung der Lebensqualität einher.

Aber – es verunglücken immer noch viele zu viele Menschen beim Radfahren. Es ist nicht gelungen, die Sicherheit des Radverkehrs zu erhöhen. Mit steigenden Radverkehrsanteilen wird die Notwendigkeit von Sicherheitsverbesserungen für den Radverkehr umso dringender.

Grundsätzlich gibt es aus Forschung und Anwendungspraxis genügend Wissen, wie man erfolgreiche Radverkehrsförderung betreibt und wie man mehr Radverkehr

mit Verkehrssicherheit für den Radverkehr verbindet. Bisher fehlt es an einer flächen-deckenden konsequenten Umsetzung.

Radverkehr kann sichere Mobilität für alle schaffen

Sichere Wege sind eine Voraussetzung für selbstbestimmte aktive Mobilität und gesellschaftliche Teilhabe insbesondere von Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen.

Für Kinder und Jugendliche sind Roller und Fahrrad entscheidend, um eine eigenständige Mobilität zu erfahren. Sie sind dabei in besonderem Maße auf sichere Rad- und Fußwegetze angewiesen. Baden-Württemberg setzt hier auf flächen-deckende Schulwegpläne und ein interministerielles Landesprogramm »Aktiv zur Schule« mit dem Ziel, die Zahl der Elterntaxis zu reduzieren und durchgängig sichere Schulwege landesweit zu schaffen.

Ein Ziel der Radverkehrsförderung in Baden-Württemberg ist es, die Mobilität älterer Menschen zu erhöhen. Radverkehr ermöglicht mit geeigneten Fahrzeugen (Dreiräder) und geeigneter Infrastruktur eine selbstständige Mobilität bis ins hohe Alter. Gerade für diese Personengruppe ist es wichtig, die Komplexität von Straßen-räumen zu reduzieren und eine fehlertolerante Infrastruktur umzusetzen.

Um die Fähigkeiten zur Führung eines Fahrrades zu verbessern, setzt Baden-Württemberg bei Kindern auf eine Kombination aus Radfahrausbildung durch die Polizei und Bewegungsschulung im Unterricht. Zudem werden derzeit unter dem Titel RadSpaß flächendeckend, kostenfreie Pedelec-Fahrkurse in ganz Baden-Württemberg angeboten. Bundesweit angewendet könnten hier mit einem entsprechenden Programm deutliche Verbesserungen der Verkehrssicherheit erzielt werden.

Die Radverkehrsförderung muss in den Dörfern und Gemeinden ankommen

Oft wird die Diskussion um die Zukunft des Radverkehrs aus der Großstadtperspektive geführt. Durch die Fokussierung der Debatte auf die zunehmenden Erfolge der Radverkehrsförderung in aktiven Groß- und Mittelstädten gerät die Situation in anderen Landesteilen aus dem Blick. Große Teile der Bevölkerung leben in ländlich strukturierten Regionen. Hier hat der Radverkehr im Alltag eher an Attraktivität verloren. Der Ausbau der Infrastruktur folgte vielfach nur punktuell. Der Kfz-Besitz hat weiter zugenommen. Der gut mit dem Fahrrad erreichbare Einzelhandel in den Orts-mitten ist vielfach an den Stadtrand abgewandert. Der Radverkehrsanteil stagniert.

Um die Ziele der Radverkehrsförderung zu erreichen, bedarf es einer deutlichen Zunahme des Radverkehrs auch in ländlichen Räumen. Die Potential dafür sind vorhanden. 50 % der Autofahrten in Baden-Württemberg sind kürzer als 6,7 km und damit gut mit dem Rad zurücklegbar. Vielfach ist die Kombination Rad und Bahn auch auf großen Pendlerstrecken konkurrenzfähig. Dank Pedelegs ist Radfahren selbst in hügeligen Gegenden und über längere Strecken einfach und komfortabel.

Die Reduzierung der Unfallzahlen im Radverkehr wird nur dann im notwendigen Umfang gelingen, wenn speziell für den ländlichen Raum deutliche Verbesserungen erreicht werden. 40 % aller tödlichen Radverkehrsunfälle ereignen sich derzeit auf

den Außerortsstraßen. Aufgrund höherer Geschwindigkeiten sind die Unfallfolgen hier oft besonders schwer.

Damit mehr Wege mit dem Rad zurückgelegt werden und das Sicherheitsniveau sich verbessert, bedarf es insbesondere für kleinere und mittlere Städte sowie für ländliche Räume angepasster Lösungen und verstärkter Aktivitäten.

Sicherer Radverkehr braucht durchgängige Netze

Derzeit führt Baden-Württemberg eine Szenario-Untersuchung-Radverkehr durch.

Mit der Untersuchung soll herausgefunden werden wie die ambitionierten Ziele des Landes bei der Radverkehrssicherheit (– 40 % Unfälle und – 60 % Verstorbene im Zeitraum von 2010 bis 2030) bei gleichzeitiger Verdopplung der Radfahranteile erreichbar wären.

Dazu wurden fünf Kernszenarien entwickelt die jeweils hochwirksame Maßnahmenbündel zur Verkehrssicherheit von Radfahrenden umfassen. Es wird im Rahmen der Studie untersucht, ob eine flächendeckende Anwendung dieser Szenarien zusammen ausreichen würde, um die angestrebte Erhöhung des Verkehrssicherheitsniveaus im Radverkehr erreichen. Die Szenarien sind:

1. Durchgängig ERA-konforme Radverkehrsinfrastruktur
2. Gute Sichtbeziehungen an Einmündungen mit Radverkehrsanlagen
3. Radverkehr auf dem Land:
 - a. Radwege an Bundes- und Landesstraßen
 - b. Tempo 70 an Knotenpunkten und Überquerungsstellen
4. Flächendeckendes Tempo 30 innerorts/Tempo 80 außerorts
5. Flächendeckende und zielgruppenspezifische Angebote der Kommunikations-, Trainings- und Bewusstseinsbildung

Bei zwei dieser Szenarien geht es explizit (auch) um durchgängige Radverkehrsnetze außerorts:

Durchgängig ERA-konforme Radverkehrsinfrastrukturnetze

Eine Voraussetzung für mehr Radverkehr in Stadt und Land sind durchgängige, entsprechend des Standes der Technik ausgebauten Infrastrukturnetze. Das maßgebliche Regelwerk sind hier die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Es gibt bei der Radverkehrsinfrastruktur ein Umsetzungsproblem – kein Erkenntnisproblem. Es ist gut erforscht und erprobt, wie gute Radverkehrsinfrastruktur aussieht. Wenn dieses Wissen flächendeckend und konsequent zur Anwendung kommt, verbessert dies Sicherheit und Attraktivität für den Radverkehr deutlich.

Unfälle zwischen Kfz und Fahrrad ereignen sich überwiegend an Kreuzungen und Einmündungen. Bei der Mehrzahl aller Unfälle zwischen Kfz und Rad sind die Kfz Hauptverursacher. Hier spielen Sichtbeziehungen zwischen Kfz und Radfahrenden und die gefahrenen Geschwindigkeiten des Kfz-Verkehrs eine entscheidende Rolle.

Bei Unfällen zwischen Fahrrädern und sowie bei Alleinunfällen sind naturgemäß Radfahrende in der Verursacherstatistik prägend. Hier tragen oft fehlende, zu schmale und zu verwinkelte Streckenführungen und schlechte Oberflächen der

Radwege entscheidend zur Unfalllage bei. 75 % aller Alleinunfälle ereignen sich auf der Strecke.

Die derzeitige Radinfrastruktur weist erhebliche Defizite auf. Durchgängige sichere und attraktive Infrastrukturnetze sind die Ausnahme. Es gibt große Netzlücken aber auch viele eigentlich leicht vermeidbare »kleine« Defizite wie fehlende Furtmarkierungen an Kreuzungen und Einmündungen. Diese Mängel führen in der Summe zu erheblichen Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit.

Um durchgängige, sichere und attraktive Netze zu schaffen, ist es notwendig, das ganze Spektrum der Führungsformen zu nutzen und jeweils an den richtigen Stellen einzusetzen. Dazu gehören insbesondere bauliche Radwege, Radfahrstreifen, Schutzstreifen und Fahrradstraßen.

Die Diskussion über neue Führungsformen wie sogenannte »Protected Bike Lanes« und neue Kreuzungsdesigns können dazu beitragen, den Stand der Technik zu verbessern und für bestimmte Einsatzbereiche weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Dabei geht es um punktuelle Verbesserungen – nicht um grundsätzliche Neubewertungen der aktuellen Toolbox.

Verkehrssicherheit auf dem Land

Jeder Ort in Deutschland sollte sicher per Rad erreichbar sein.

Vor allem auf den Außerortsstrecken mit hohen Kfz-Stärken – insbesondere an Bundes- und Landesstraßen – müssen prioritär sichere Radverkehrsführungen geschaffen werden. Für die Sicherung des Radverkehrs gegenüber dem Kfz-Verkehr ist auch außerorts die sichere Gestaltung von Kreuzungen und Einmündungen ein zentraler Faktor.

Im Maßnahmenbündel »Sicherheit auf dem Land« der Szenario-Untersuchung Radverkehr wird die Wirkung sicherer Querungsmöglichkeiten in Kombination mit reduzierten zulässigen Höchstgeschwindigkeiten für den Kfz Verkehr an Knotenpunkten betrachtet. Durch die konsequente Umsetzung dieser Instrumente kann das Sicherheitsniveau für die Radfahrenden gerade bei schweren Unfällen deutlich erhöht werden.

Der Infrastrukturausbau ist kapital- und personalintensiv. Es dauert oft viele Jahre bis Radwege, Kreuzungen und Kreisverkehre geplant und gebaut sind. Wenn wir bis 2030 ein deutlich höheres Sicherheitsniveau in der Infrastruktur erreichen wollen, müssen jetzt die Voraussetzungen für einen deutlichen Infrastrukturausbau geschaffen werden.

Aber nicht überall wird bis 2030 ein straßenbegleitender baulicher Radweg vorhanden sein. Teilweise fehlt es an verfügbaren Flächen oder andere Faktoren verhindern eine schnelle Umsetzung. Hier sind alternative Lösungen – im Übergang oder dauerhaft – erforderlich. Nicht für jede schwach befahrene Kreisstraße ist ein separater baulicher Radweg erforderlich.

Wo vorhandene kommunale Straßen und Wirtschaftswege dieselben Relationen ohne größere Umwege abbilden, sollten diese genutzt werden. In Baden-Württemberg wurde nach einem entsprechenden Bundesvorhaben der Einsatz von Schutzstreifen außerorts vertieft untersucht. Dabei zeigt sich, dass – etwa bei Straßen bei

denen aufgrund geringer Kfz-Stärken ein baulicher Radweg auf absehbare Zeit nicht umsetzbar ist – Schutzstreifen auch außerorts in bestimmten Einsatzbereichen eine geeignete Alternative für den Radverkehr darstellen können.

Dort wo auch Schutzstreifen nicht in Frage kommen, wird der Mischverkehr – auch außerorts – weiterhin zur Realität gehören. Selbst in den Niederlanden sind Außerortsradrouten auf der Fahrbahn üblich. Dort dann allerdings vorrangig auf Straßen mit wenig Kfz-Verkehr und bei Reduzierung der Fahrgeschwindigkeit. Dabei wird nicht nur die formale Höchstgeschwindigkeit reduziert, es werden auch bauliche Maßnahmen zur Verringerung der real gefahrenen Geschwindigkeiten ergriffen – Fahrbahneinengungen und Aufpflasterungen.

Radverkehr gehört in die Ortsmitten

Ortsmitten sind heute oft auf die Funktion als Ortsdurchfahrt für den Kfz-Verkehr reduziert. Viele Kommunen wollen dies ändern, ihre Ortsmitten wieder zu attraktiven Lebensorten weiterentwickeln und ihre Funktionen als Geschäfts- und Wohnort mit attraktiven Aufenthaltsmöglichkeiten, als Orte der Identifikation und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes neu beleben und wiederentdecken. Der Rad- und Fußverkehr spielen dabei eine entscheidende Rolle.

Gerade in den Ortsmitten ist die Herausforderung oft besonders groß, in vielfach schmalen Straßenräumen mit vielen konkurrierenden Nutzungen die Flächen für eine durchgängige sichere Radverkehrsführung zu finden. Damit die Rad- und Fußwege durchgängig attraktiv und sicher ausgebaut werden können, sind oftmals Flächenumverteilungen zu Lasten des Kfz-Verkehrs notwendig. Parkplätze müssen ersetzt, Fahr- und Abbiegespuren reduziert werden.

Die entsprechenden Maßnahmen müssen Vor-Ort diskutiert und erklärt werden. Die Umsetzung erfordert häufig politischen Mut. Wenn es gelingt, die unterschiedlichen Anforderungen an den öffentlichen Raum besser auszubalancieren, entstehen lebendige Ortsmitten mit hoher Lebensqualität.

Die Ortsmitten weiterhin allein dem Kfz-Verkehr zu überlassen und die Rad- und Fußverkehrsnetze in Nebenstraßen zu verlagern, ist dabei in der Regel keine ausreichende Strategie, denn die angestrebten Qualitätsgewinne lassen sich nur mit mehr Fuß- und Radverkehr erreichen.

Baden-Württemberg hat das Ziel definiert, bis 2030 mindestens 500 lebendige und verkehrsberuhigte Ortsmitten zu schaffen. Das Land unterstützt Kommunen systematisch bei der Umsetzung über Konzeptförderung, Infrastrukturförderung, eine systematische Qualitätserfassung, Möglichkeiten für temporäre Umgestaltungen und Visualisierungen von Umgestaltungsvarianten, durch Beratung und Information.

Unter Verkehrssicherheitsgesichtspunkten sind in den Ortslagen der Städte und Gemeinden zwei Faktoren hervorzuheben: Die Sichtbeziehungen zwischen Kfz und Radfahrenden sowie die Geschwindigkeitsdifferenzen zwischen den Verkehrsteilnehmern. Durch Verbesserungen der Sichtbeziehungen und Verringerung der

Kfz-Geschwindigkeiten auf gemeinsam genutzten Flächen können deutliche Verbesserungen der Verkehrssicherheit erreicht werden.

Parkende Autos sind das wichtigste Sichthindernisse innerorts. Falschparken ist kein Kavaliärsdelikt, sondern hochgradig sicherheitsrelevant und sollte daher konsequent geahndet werden. Durch den überarbeiteten Bußgeldrahmen mit deutlich höheren Bußgeldern für Parken und Halten auf Fuß- und Radverkehrsanlagen sowie dem Halteverbot auf Schutzstreifen haben die örtlichen Behörden zusätzliche Instrumente an die Hand bekommen. Wir fordern die Kommunen in Baden-Württemberg auf, diese konsequent im Sinne der Verkehrssicherheit zu nutzen.

Um Unfälle aufgrund unzureichender Sichtbeziehungen zu verhindern, reichen die nach StVO freizuhaltenden Mindestabstände für das Parken an Kreuzungen und Einmündungen nicht aus. Das technische Regelwerk benennt daher in Abhängigkeit von den Fahrgeschwindigkeiten des Kfz-Verkehrs deutlich größere freizuhaltenden Sichtdreiecke. Diese müssen Grundlage für Planung und Bau von Straßen werden – auch wenn sie in den Städten und Gemeinden eine Reduzierung der Zahl der Straßenrandparkplätze zur Folge haben.

Dort wo es aufgrund der örtlichen Verhältnisse in der Gesamtabwägung nicht gelingt, eine separate Radverkehrsführung zu schaffen, ist der Radverkehr der Kfz-Fahrbahn zuzuordnen. Gemeinsame Führungen für den Rad- und Fußverkehr innerorts sind nicht sicher. Wo es keine sichere alternative Radverkehrsführung gibt, sollte die Geschwindigkeit des Kfz-Verkehrs reduziert werden.

Vorreiterkommunen zum Standard machen – Sicherer Radverkehr darf kein Zufall sein

Vorreiterkommunen zeigen bereits heute wie erfolgreiche Radverkehrsförderung funktioniert. Für alle Handlungsfelder gibt es Best-Practise-Beispiele.

Die zentrale Herausforderung besteht darin, die guten Ansätze in einem Flächenbundesland mit 11 Mio. Einwohnern und 1.101 selbstständigen Städten und Gemeinden flächendeckend zu Umsetzung zu bringen, um wirklich substantielle Verbesserungen zu erreichen.

Insbesondere in ländlichen Räumen hängt die Qualität und Sicherheit des Radverkehrs oft an Einzelpersonen und variiert von Landkreis zu Landkreis, von Ort zu Ort. Wir brauchen flächendeckend Strukturen und Kümmerer damit die Sicherheit und Attraktivität der Radverkehrsinfrastruktur nicht nur bis zur nächsten Landkreisgrenze hält.

Baden-Württemberg hat den ERA-Standard für seine eigene Infrastruktur verbindlich gemacht und ein landesweites RadNETZ-Baden-Württemberg mit 7.500 km Länge definiert, dass jetzt in Zusammenarbeit von Land und Kommunen systematisch sicher und attraktiv ausgebaut wird. Dafür wurden Standards und Musterlösungen entwickelt. Für die gesamte Strecke sind alle Defizite dokumentiert und in einer landesweiten Radverkehrsdatenbank RadVIS hinterlegt.

Es wurden in allen 13 Baureferaten der Regierungspräsidien sowie in allen 44 Stadt- und Landkreisen Ansparchpartner installiert, um das RadNETZ bis 2030

vollständig umzusetzen. Die Funktion der Kreiskoordinator*innen Radverkehr wird laut Koalitionsvertrag der Landesregierung zur gesetzlichen Pflichtaufgabe. Damit wird die zielgerichtete Umsetzung in der Fläche gewährleistet.

Das Land Baden-Württemberg unterstützt die Erstellung von kommunalen Rad- und/oder Fußverkehrskonzepten auch darüber hin. Beim Bau von Radverkehrsinfrastruktur können Städte und Gemeinden in der Kombination von Bundes- und Landesförderung 90 % Förderquoten erhalten. Das aktuelle kommunale Rad- und Fußverkehrsinfrastrukturförderprogramm LGVFG für den Zeitraum 2022–26 hat ein Investitionsvolumen von ca. 680 Mio. Euro.

Zusätzlich befinden sich 19 Radschnellverbindungen in Baden-Württemberg in der Planung. Bis zum Jahr 2030 sollen 20 derartiger Verbindungen realisiert sein.

Wir müssen schneller und konsequenter handeln

Unfallzahlen, Energiekrise und Klimaschutz erfordern eine beschleunigte Verkehrswende.

Die Vorreiterkommunen – auch in ländlichen Räumen – zeigen, dass es geht. Wir müssen den eingeschlagenen Weg konsequent weitergehen, um die Ziele landesweit zu erreichen.

Die bisherigen Aktivitäten waren nicht ausreichend für einen flächendeckend sicheren Radverkehr. Auch in Baden-Württemberg haben sich die Aktivitäten des Landes bisher noch nicht ausreichend im Modal-Split und in den Unfallzahlen niedergeschlagen. Das ist in Anbetracht der Vorlaufzeiten für Strukturaufbau, Planung und Genehmigung nicht verwunderlich. Erst wenn die neu geschaffenen verbesserten Rahmenbedingungen bei den Verkehrsteilnehmenden in der Fläche ankommen und sie durchgreifende Verbesserungen im Alltag wahrnehmen, wird sich das Verhalten verändern.

Übertragen auf das Bundesgebiet bedeutet dies, dass dort wo die Radverkehrsförderung später beginnt und weniger konsequent umgesetzt wurde, sich die Effekte noch später einstellen werden. Jetzt geht es darum, durch mehr Investitionsmittel und Personalkapazitäten sowie einen angepassten Rechtsrahmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Zahl der Radfahrenden bundesweit deutlich zunimmt und der Radverkehr gleichzeitig deutlich sicherer wird.

Die vorläufigen Ergebnisse der Szenario-Untersuchung zeigen wie groß die Herausforderung ist. Eine flächendeckende Umsetzung aller fünf Szenarien würde deutliche Verbesserungen des Sicherheitsniveaus mit sich bringen und viele Getötete und Verunglückte vermeiden. Für das Erreichen der Ziele müssten die Maßnahmen aber eigentlich sogar noch darüber hinaus reichen.

Wir brauchen einen Rechtsrahmen der sicheres Verhalten unterstützt. StVO/VWV-StVO dürfen Kommunen nicht daran hindern, wirkungsvolle Instrumente zur Erhöhung der Verkehrssicherheit anzuwenden. Die erhebliche Gefahrenlage als Voraussetzung für verkehrsbehördliche Anordnungen verhindert vielerorts sinnvolle und sichere Regelungen wie die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit oder die Anlage von Fußgängerüberwegen.

Arbeitskreis IV: Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?

Der bundesweite Rechtsrahmen muss zukünftig den Akteuren Vor-Ort deutlich mehr Entscheidungsspielraum einräumen. Laut Koalitionsvertrag der Bundesregierung sollen Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so angepasst werden, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.

Wichtig ist es, bereits jetzt in der Anwendung und Rechtsprechung die Funktion der StVO als Gefahrenabwehrrecht noch ernster zu nehmen. In der VwV-StVO ist seit 2021 die Vision Zero als Ziel verankert. Dort ist definiert, dass die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Leichtigkeit des Verkehrs vorgeht. Konsequenz angewendet, würde dies viele Verbesserungen ermöglichen.

Sicherheit des Radverkehrs hängt von vielen kleinen Abwägungsentscheidungen ab – etwa bei der Geschwindigkeit oder beim Parken. Wenn wir uns in der Abwägung zwischen Unfallvermeidung und Leichtigkeit des Verkehrs häufiger zugunsten der Verkehrssicherheit entscheiden, werden wir deutlich niedrigere Unfallzahlen im Radverkehr erreichen.

Gesellschaftliche Implikationen einer (Rad-)Verkehrswende

Prof. Dr. Jana Kühl,
Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Institut für Verkehrsmanagement, Salzgitter

1. Einleitung

In Anbetracht des Klimawandels wächst der Handlungsdruck, eine Verkehrswende voranzutreiben. Um die im Klimaschutzgesetz (2021) verankerte Reduktion der verkehrlich verursachten Treibhausgas-Emissionen um 48 % bis 2030 zu erfüllen, ist eine drastische Reduktion des Kfz-Verkehrs¹ notwendig. Parallel wächst der Handlungsbedarf, Staus und Verkehrsbelastungen insbesondere in den Städten zu mindern. Als ein Baustein der Verkehrswende kann eine Verlagerung von Kfz-Verkehren auf das Fahrrad als emissionsfreie Form der Individualmobilität zu einer verkehrlichen Entlastung sowie zur Reduktion verkehrlicher Emissionen beitragen. Die Potenziale hierfür scheinen erheblich. Insbesondere in Städten sind die Distanzen alltäglicher Wege oftmals mit dem Fahrrad zu bewältigen. Gleichzeitig spiegeln steigende Verkaufszahlen von Fahrrädern sowie insbesondere Pedelecs ein wachsendes Interesse am Radfahren wider (Zweiradindustrieverband 2022). Immer mehr Menschen möchten auf das Fahrrad als gesundheitsförderndes, günstiges und ökologisches Verkehrsmittel umsteigen (SINUS-Institut 2021). Analog hierzu nimmt insbesondere in den Städten und Stadtregionen die Fahrradnutzung zu. Mit der Zunahme des Radverkehrs treten nun jedoch die problematischen Bedingungen für Radfahrende und deren Sicherheit immer deutlicher hervor. Radfahrende stoßen auf lückenhafte Radverkehrsangebote und eine fehlende Akzeptanz seitens anderer Verkehrsteilnehmenden. Problematisch sind insbesondere Unzulänglichkeiten der Radinfrastrukturen, die sich unmittelbar auf die Sicherheit der Radfahrenden auswirken. Hinzu kommt, dass bestehende Radinfrastrukturen nicht auf eine zunehmende Nutzung durch unterschiedliche Nutzer:innengruppen und Fahrradarten wie z.B. Lastenräder und Pedelecs ausgelegt sind. So besteht die Gefahr, dass der angestrebte Anstieg des Radverkehrs mit einer Zunahme an Konflikten und Unfällen einhergeht.

Damit eine Zunahme des Radverkehrs sicher und konfliktfrei gelingt, braucht es deutlich bessere Bedingungen für Radfahrende. Mit dem Nationalen Radverkehrsplan

¹ Gemeint ist hier primär der Kfz-Verkehr mit fossilen Kraftstoffen.

3.0 soll Deutschland nun zum Fahrradland werden. Bis 2030 soll mehr, besserer und sicherer Radverkehr realisiert werden (BMVI 2021). Neben einer Verbesserung der Infrastrukturen zeigt sich hierbei eine weitere Herausforderung. Autofahrer:innen wie Radfahrer:innen² klagen wechselseitig über ein regelwidriges und rücksichtsloses Verhalten. Im Verkehr treffen unterschiedliche Anspruchshaltungen von Autofahrenden und Radfahrenden in konfliktträchtiger Weise aufeinander. Medial geführte Debatten befeuern Konflikte zusätzlich durch die Stilisierung von Feindbildern.

Mit Blick auf die Herausforderungen einer Radverkehrswende geht der Beitrag der Frage nach, wie sich etablierte Anspruchshaltungen und Umgangsformen im Straßenverkehr zugunsten von mehr Verkehrssicherheit im Radverkehr beeinflussen lassen. Dabei werden die Einflüsse von Mobilitätskulturen, verkehrlichen Infrastrukturen sowie sozialer Normen betrachtet. Nach einer Betrachtung der Genese divergierender Selbstverständnisse und Anspruchshaltungen innerhalb von Mobilitätskulturen (Kapitel 2) wird ausgelotet, wie ein Nebeneinander verschiedener Verkehrsarten harmonisiert werden kann. Hierauf aufbauend wird beleuchtet, wie Handlungsweisen in Abhängigkeit von Infrastrukturen (Kapitel 3) sowie sozialer Normen (Kapitel 4) verändert werden können.

2. Gesellschaftliche Ausprägungen von Fahrradmobilität

Ob und in welcher Form das Fahrrad als Verkehrsmittel genutzt wird und wie es von anderen Verkehrsteilnehmenden wahrgenommen wird, ist abhängig von verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Zusammenhängen. Im Folgenden werden Einflüsse von Mobilitätspraktiken und -kulturen auf die Fahrradnutzung betrachtet und Hinweise herausgestellt, wie eine Radverkehrswende gelingt.

2.1. Radfahren als Gegenstand von Mobilitätspraktiken und -kulturen

Um den Alltag zu bestreiten, ist es für die meisten Menschen eine Grundvoraussetzung, mobil zu sein. Hier erlangt die Fahrradmobilität einen zunehmenden Stellenwert. Fahrradmobilität, verstanden als Möglichkeit, sich mit dem Fahrrad fortzubewegen, resultiert aus dem Zusammenwirken räumlich-physischer Gegebenheiten (insb. Distanzen, Topographien), politischer Gestaltungsmechanismen (insb. Bereitstellung von Infrastrukturen, Gesetze und Verordnungen) sowie gesellschaftlicher Zuschreibungen und Deutungsweisen in Bezug auf das Fahrrad bzw. die Fahrradnutzung (insb. Image des Fahrrades, Akzeptanz als Verkehrsmittel). Hinzu kommt das individuelle Vermögen (insb. körperliche Konstitution) sowie die individuelle Deutung und Bewertung (insb. Motivation) der Fahrradnutzung (Schwedes et al. 2018). Diese Einflüsse verbinden sich zu sozialen Praktiken als bestimmte Formen des Agierens. Praktiken beschreiben die Art und Weise, wie Menschen etwas tun, wie

2 Es findet selbstverständlich auch eine Nutzung verschiedener Verkehrsmittel statt, Radfahrende sind situativ auch Autofahrende und Autofahrende Radfahrende. Im Folgenden wird vereinfachend zwischen Radfahrenden und Autofahrenden differenziert, um explizit die jeweiligen Rollen und Positionen aus der Sicht eines Verkehrsmittels heraus in den Blick nehmen zu können.

sie etwas bewerten, wie sie sich darstellen, wie sie argumentieren (Schäfer 2016). So setzt sich auch das Radfahren aus kleinteiligen Formen des Agierens zusammen, z.B. die Art und Weise, wie gefahren, beschleunigt, gebremst, abgebogen wird. Ebenso umfassen Praktiken die Art und Weise, wie Individuen das Radfahren und andere Verkehrsteilnehmende deuten, bewerten und demgegenüber sich selbst verorten und behaupten. All jene Formen des Agierens entscheiden darüber, inwiefern im Verkehrsgeschehen Konflikte provoziert oder vermieden werden. Dabei agieren Menschen in der Ausübung von Praktiken der Fortbewegung weitgehend habitualisiert mit technischen Mitteln (dem Fahrrad samt Ausstattung), mit Infrastrukturangeboten (Radwege, Straßen, Abstellanlagen), mit naturräumlichen Gegebenheiten (Steigungen, Gegenwind) und miteinander. Im Verkehrsgeschehen wird demnach nicht vollends bewusst abgewogen, wie zu verfahren ist, sondern es wird nach verinnerlichten Schemata agiert und reagiert. Dabei erfolgt eine Anwendung praktischen Wissens darüber, wie man am besten mit dem Fahrrad vorankommt, wie man sich verhält und dabei Regeln und Gesetze praktisch auslegt, ohne eine soziale oder formale Sanktion zu erfahren. Das Wissen umfasst ebenfalls, wie man sich durchsetzt, Konflikte austrägt oder vermeidet. So bilden sich *Mobilitätspraktiken* als eine Summe von sozial akzeptierten, sozial geteilten und habitualisierten Handlungsweisen der Fortbewegung im Straßenverkehr aus. Jene Praktiken werden insbesondere durch Beobachtung und Adaption gesellschaftlich etabliert und auch verändert. Demnach lassen sich auch unerwünschte Praktiken im Straßenverkehr durch vorbildhafte Praktiken verändern, sofern sie soziale Geltung erlangen.

Praktiken sind soziale Praktiken, d.h. sie werden innerhalb sozialer Gruppen für adäquat befunden und auf ähnliche Weise ausgeübt. Dabei eignen sich Menschen bestimmte Praktiken an, indem sie das Tun anderer beobachten, selbst erproben und adaptieren (Schäfer 2016). Praktiken haben einen performativen Charakter, durch den bestimmte Handlungsweisen reproduziert oder auch modifiziert werden. Je nachdem, ob man sich mit dem Fahrrad fortbewegt, welches spezielle Fahrradmodell genutzt wird oder ob etwa besonders sportlich oder betont lässig gefahren wird, erfolgt eine soziale Verortung der handelnden Person. Entscheidend ist hier, welche Handlungs- und Deutungsweisen innerhalb des sozialen Bezugsbereiches bestehen und an welchen Normen- und Wertesystemen sie sich dabei orientieren. Um eine soziale Zugehörigkeit zu erlangen, adaptieren wir Denk- und Handlungsweisen innerhalb unserer eigenen Bezugsgruppen, denen wir uns zugehörig fühlen (oder fühlen möchten) und denen wir zugeordnet werden (wollen). Hierbei spielen etwa Milieuzugehörigkeit und lebensstilspezifische Handlungsweisen eine Rolle. Ein Milieu meint »eine soziokulturelle Gruppe gleichgesinnter Menschen, die ähnliche Werthaltungen, Lebensführungen, Beziehungen zu Mitmenschen und Mentalitäten aufweisen.« (Hradil 2018, 238) Milieuzugehörige verbindet ein gemeinsames materielles und soziales Umfeld sowie eine ähnliche Art zu agieren, zu deuten und zu bewerten (ebd.). Ein Lebensstil beschreibt wiederum beobachtbare Eigenschaften und Handlungsweisen. Sie sind Ausdruck der Lebensführung und ermöglichen eine soziale Zuordnung (Hradil 2018, 239).

Veränderungen von Handlungsweisen entstehen vorzugsweise innerhalb sozialer Gruppen wie Milieus, indem sich gruppenspezifische Vorbilder wandeln und sich entlang dieser Vorbilder Symbolsysteme, Werte und Normen verschieben, die das adäquate Handeln anleiten. In der Folge wandeln sich Handlungsweisen nach jeweiligen gruppenspezifischen Orientierungen. Veränderungen kommen zudem in Lebensstilen performativ zum Ausdruck und werden verbreitet. So braucht es gruppenspezifische Vorbilder, wie etwa in der Rolle medialer Influencer:innen oder milieuspezifische Charaktere (z.B. Prominente), die Veränderungen in Denk- und Handlungsweisen sozialer Gruppen und Milieus anleiten. Wenn etwa Fußballprofis vermehrt medial auf dem Fahrrad abgebildet werden, so kann sich hierüber die Wahrnehmung des Fahrrades bei jenen Bevölkerungsgruppen wandeln, die sich originär nicht von der Fahrradnutzung, wohl aber vom Fußball angesprochen fühlen.

Die Ausübung von Mobilitätspraktiken wird aber nicht allein milieuspezifisch geprägt, sondern zeigt zugleich übergeordnete Muster, die von breiten Teilen der Gesellschaft ausgeführt werden. Jene mobilitätsbezogenen Praktiken verdichten sich zu *Mobilitätskulturen* als gesellschaftlicher Überbau geteilter Denk- und Handlungsweisen. Der Kultur-Begriff dient im Allgemeinen »sowohl zur Bezeichnung von Ensembles gemeinsamer Deutungen und Interpretationen, die ihren Ausdruck in typischen Symbolen, Semantiken und Deutungsmustern finden, als auch zur Bezeichnung sinnhafter Praktiken, die in einer gegebenen sozialen Welt vorzufinden sind.« (Hörning 1997, 31) So erfahren etwa die Automobilität und die Fahrradmobilität in kultureller Abhängigkeit unterschiedliche Deutungen, wie auch der PKW oder das Fahrrad eine bestimmte symbolische Aufladung erfährt. Ebenso besteht ein spezifisches (Selbst-)Verständnis von Mobilität, das kulturspezifisch unterschiedlich ausgeprägt ist. Kulturen beinhalten soziale Übereinkünfte über adäquate und erstrebenswerte Handlungsweisen. Mit Kulturen bilden sich bestimmte Gewohnheiten und Deutungsweisen aus, die kollektiv verfolgt werden. Damit liefern Kulturen breite gesellschaftliche Orientierungssysteme in der Wahrnehmung und Bewertung sowie in der Ausgestaltung von Handlungen entlang von Werten und Normen. Innerhalb weitgehend homogener Kulturen bestehen gleichzeitig auch Facetten oder Spielräume des Agierens, die weitgehend konfliktfrei akzeptiert sind. Ebenso bestehen Kulturen nebeneinander, die sich teils überlagern, teils aber auch deutlich voneinander abheben (Hoor 2020, 15).

Kulturen werden als gelebte Praxis wirksam mittels »eingelebter Umgangsweisen und regelmäßiger Praktiken der Gesellschaftsmitglieder« (Hörning, Reuter 2004, 10). Jene Strukturierungen werden vor allem durch politische und mediale Diskurse sowie durch materielle Umsetzungen (insb. Infrastrukturen) ausgeformt und reproduziert. Das Resultat sind Handlungsweisen, die als normal, erwartbar und angemessen erachtet werden. So zeigen sich auch in Mobilitätspraktiken kulturelle Muster als Umgangsweisen, wie sie gesellschaftlich tradiert, kollektiv ausgeübt und akzeptiert werden. Dabei ist das Fahrrad einerseits selbst, wie das Auto auch, ein Kulturgut und je nach kulturellem und subkulturellem Kontext in bestimmter Weise symbolisch aufgeladen. Mobilitätskulturen lassen sich entlang von Einflussgrößen beschreiben als

»die Ganzheit der auf Beweglichkeit bezogenen materiell und symbolisch wirksamen Praxisformen. Sie schließt die Infrastruktur- und Raumgestaltung ebenso ein wie Leitbilder und verkehrspolitische Diskurse, das Verhalten der Verkehrsteilnehmer und die dahinterstehenden Mobilitäts- und Lebensstilorientierungen.« (Deffner et al. 2006, 16) Dabei wird Kultur zu einer Art Konglomerat jener Einflüsse. Inwiefern Praktiken des Radfahrens Teil von Mobilitätskulturen sind, wird etwa beeinflusst durch politische Entscheidungen sowie raum- und verkehrsplanerische Maßnahmen und hieraus hervorgehende Radinfrastrukturausstattungen. Zugleich nehmen das gesellschaftlich verbreitete Image des Radfahrens sowie diskursive Verhandlung des Radfahrens als adäquate Mobilitätsform Einfluss darauf, inwiefern das Radfahren innerhalb von Mobilitätskulturen adaptiert wird. Teil der Mobilitätskulturen ist zudem die Art und Weise, wie sich Menschen fortbewegen und welche Verhaltensweisen dabei erwartbar und erstrebenswert sind. Damit liefern Mobilitätskulturen verschiedene Ansatzpunkte, um Verhaltensweisen hin zu mehr Rücksichtnahme und Regelkonformität zu verändern.

Im Kontext der Förderung von Fahrradmobilität wird ein *kultureller Wandel* der deutschen Mobilitätskultur von der Selbstzuschreibung eines »Autoland« hin zu einer Fahrradkultur diskutiert, wobei »Fahrradkultur« und »Autoland« als zentrale Schlagworte wiederholt werden. Im Kontext eines politischen Agenda Settings wird eine *Fahrradkultur* als ein Zustand umschrieben, in dem das Fahrrad als Verkehrsmittel gesellschaftlich etabliert ist. »Ist das Fahrrad selbstverständliches Verkehrsmittel im Alltag und in der Freizeit, in allen gesellschaftlichen Milieus, in der Stadt und auf dem Land, bei Jung und Alt, sprechen wir von einer lebendigen Fahrradkultur.« (BMVI 2021, 45) In dieser Darlegung dient eine Fahrradkultur als ein Leitbild zukünftiger Mobilität, in dessen Zentrum die Normalisierung der Fahrradnutzung steht. Bei der Verfolgung dieses Leitbildes wird auf kommunikative Maßnahmen sowie teils auf Mobilitätsbildung gesetzt und auf adäquate Infrastrukturen verwiesen (BMVI 2021; Monheim 2017, 212). Ein Kulturwandel geht jedoch hierüber hinaus und erfordert einen weiterreichenden Wandel politischer und gesellschaftlicher Praktiken und Sinnmuster sowie infrastrukturellen und normativen Handlungsrahmen (vgl. auch COX 2015). Da das Fahrrad als Kulturgut weniger zentral ist, als das tatsächliche Praktizieren des Radfahrens, ist zudem eher von einer *Radfahrkultur* als Zielvorstellung zu sprechen.

2.2. Kulturwandel als gesellschaftliche Transformation

Mit dem Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit wurde das Auto über Jahrzehnte zu einem festen un hinterfragten Bestandteil gesellschaftlicher Mobilitätskulturen und hieraus hervorgehenden Lebensweisen. Jene Mobilitätskulturen sind das Resultat einer automobilorientierten Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, wonach Infrastrukturen und Siedlungsstrukturen insbesondere nach Logiken der Automobilität ausgestaltet werden. Alternativen wie etwa das Radfahren oder der ÖPNV werden gesellschaftlich weitgehend nicht bedacht und sind zugleich oft nicht praktikabel (Grieger 2019). Mit dem Ruf nach mehr und sichererem Radverkehr werden diese

Hegemonien der Automobilität und aus ihr hervorgehende Praktiken und Selbstverständnisse sowohl in der Politik als auch seitens der Gesellschaft angefochten. Der Weg zu mehr und sicherem Radverkehr gleicht einer Transformation etablierter Mobilitätskulturen (Canzler, Radtke 2019). Mobilitätskulturen einer monomodalen Automobilität stehen Mobilitätskulturen gegenüber, in denen dem Fahrrad eine ganz andere symbolische und praktische Bedeutung zukommt. Es kommt zu Aushandlungen um Geltung und um das Vorrecht im Straßenraum. Hierzu lassen sich in einem schematischen Verlauf thesenhaft verschiedene Phasen unterscheiden (Abbildung 1).

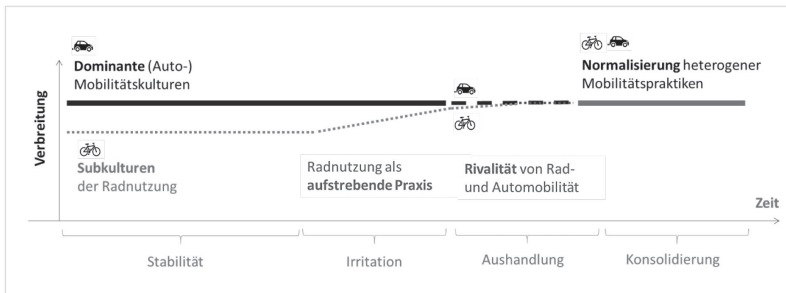


Abbildung 1 Thesenhafte Phasen des Wandels von Mobilitätspraktiken und -kulturen. Eigene Darstellung

Stabilität: In der Vergangenheit waren Mobilitätskulturen weitgehend stabil von einer monomodalen Automobilität bestimmt. Es bestand eine einseitige Ausrichtung von Politik und Planung auf Praktiken der Automobilität. Demgegenüber führen nur subkulturelle Gruppen Rad, die keine expliziten Forderungen für den Radverkehr stellten oder deren Forderungen kein Gehör fanden.

Irritation: Durch eine Zunahme an Radfahrenden mehren sich die Forderungen nach adäquaten Radverkehrsinfrastrukturen. Radfahrende treten in der Nutzung bestehender Verkehrsinfrastrukturen in Konkurrenz zum Kfz-Verkehr. Anspruchshaltungen seitens der Kfz-Nutzenden werden durch die Radfahrenden irritiert. Defizite in den Radverkehrsinfrastrukturen führen vermehrt zu Konflikten zwischen Radfahrenden und Autofahrenden.

Aushandlung: Durch mehr Radfahrende im Straßenverkehr nehmen auch die Konflikte zu. Im Zusammenspiel der Infrastrukturdefizite im Radverkehr und einer Hegemonie der Automobilität haben sich rivalisierende Praktiken verfestigt, in denen Radfahrende und Autofahrende im Verkehrsgeschehen in Aushandlung um Platz und Geltung treten. Seitens der Radfahrenden wächst die Anspruchshaltung, adäquate Infrastrukturen und Akzeptanz zu erlangen. Ein Erstarren dieser Anspruchshaltung drückt sich unter anderem in Radentscheiden und anderen bottom-up Initiativen zu der Stärkung des Radverkehrs aus (Leininger 2021).

Konsolidierung: Nimmt die Fahrradnutzung weiter zu und ist eine kritische Masse an Radfahrenden erreicht, so gleicht sich die gesellschaftliche Stellung beider

Verkehrsarten allmählich an. Immer mehr Freunde, Bekannte und Kolleg:innen fahren Rad, ohne von jenen, die nicht Radfahren gegnerisch betrachtet zu werden. Mit der Verbreitung des Radfahrens folgen mehr Menschen dem Beispiel und erproben das Radfahren. Das Images des Radfahrens sowie von Radfahrenden wandelt sich. Wenn nun Konfliktpotenziale zwischen Auto- und Radfahrenden durch Radverkehrsinfrastrukturen minimiert werden, ist ein Neben- oder Miteinander im Straßenverkehr möglich. Beide Seiten akzeptieren sich, da sie sich weniger konflikthaft begegnen. Radfahren wird zur Normalität.

Voraussetzung einer Normalisierung des Radfahrens ist ein politischer Wille zur Förderung von Fahrradmobilität, insbesondere durch die Anpassung von Infrastrukturen und Regularien, um einerseits eine kritische Masse an Radfahrenden zu mobilisieren und andererseits die gegenseitige Akzeptanz der Verkehrsarten zu fördern. Hierauf aufbauend werden im Folgenden Infrastrukturen und soziale Normen als verkehrspolitische Hebel einer (Rad-)Verkehrswende beleuchtet.

3. Gesellschaftliche Steuerungswirkung von Infrastrukturen

Zur Realisierung von mehr, besserem und sicherem Radverkehr nach Zielsetzungen des NRVP kommt der Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturen eine Schlüsselrolle zu, indem sie über die Möglichkeiten der sicheren Fortbewegung mit dem sowie über einem störungsfreieren Miteinander auf den Straßen maßgeblich mitentscheiden. Gleichzeitig werden über Infrastrukturen Mobilitätspraktiken geformt und reproduziert. Im Folgenden werden diese Eigenschaften von Infrastrukturen reflektiert, um Steuerungsmöglichkeiten durch die Gestaltung von Infrastrukturen auszuloten.

3.1. Privilegierung von Verkehrsarten und Verkehrsströmen

Verkehrliche Infrastrukturen üben eine Steuerungswirkung aus, indem Infrastrukturen bestimmte Mobilitätsformen privilegieren und andere erschweren oder auch verhindern bzw. marginalisieren (Manderscheid 2012). Die Verkehrsführung wie auch die Verkehrssteuerung ermöglichen es, bestimmte Verkehrsströme und Verkehrsarten in angestrebter Weise abzuwickeln. Hier ist entscheidend, nach welchen Zielen und Kriterien diese Abwicklung erfolgt. Für das Gelingen einer Verkehrswende ist entscheidend, dass Verkehrsangebote im Umweltverbund zur Verfügung stehen, die den Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung gerecht werden. Die bestehenden Verkehrssysteme regen jedoch primär zur Nutzung des MIV an, bzw. erzwingen die PKW-Nutzung zudem mangels Alternativen (forced car ownership, car dependency, vgl. u.a. Mattioli 2017). Innerhalb jener MIV-orientierten Gestaltung von Verkehrs- und Siedlungsräumen ist es schwer und unattraktiv, sich anders als mit dem PKW fortzubewegen. Radfahrende (wie auch Zufußgehende) finden nur am Rande Platz und müssen sich dem ruhenden und fließenden Kfz-Verkehr unterordnen. Um einen sicheren Radverkehr zu fördern, ist eine Veränderung der Planungspraxis zugunsten einer Umverteilung des Verkehrsraums unvermeidbar. Hierfür braucht es jedoch eine rechtliche Handhabe der planenden Kommunen, um den Belangen von Radfahrenden stärker nachkommen zu können. Ein wichtiger Hebel kann hier eine progressive

Überarbeitung und Anwendung der ERA – Empfehlungen für Radverkehrsanlagen sein. Zudem sind Zielvorgaben zur flächendeckenden Umsetzung zeitgemäßer Standards für den Fuß- und Radverkehr im Neubau wie im Bestand erforderlich, um mehr Verbindlichkeit für die Radverkehrsförderung zu generieren.

Nach Maßgaben des StVG ist die »Sicherheit und Leichtigkeit« primär des Kfz-Verkehrs maßgebend für verkehrsplanerische Lösungen. Belange zur Förderung der Sicherheit im Radverkehr sind hingegen ausgeschlossen, wenn hiermit Einschränkungen der »Leichtigkeit« für den Kfz-Verkehr einhergehen. Dies betrifft insbesondere die (präventive) Anordnung von Tempo 30 zur Erhöhung der objektiven und subjektiven Rad- und Fußverkehrssicherheit. Ebenfalls gestaltet sich die Umwidmung von Verkehrsraum zugunsten des Fuß- und Radverkehrs schwierig. Hierdurch wird eine primär MIV-orientierte Planungspraxis formal legitimiert und reproduziert. Diese Praxis wird in Anbetracht der Erfordernisse des Klimaschutzes zunehmend infrage gestellt. Erste Verschiebungen zeigen sich in der Novelle der StVO 2021. Eine grundlegende Novellierung der Gesetzgebung zugunsten eines Straßenverkehrsrechts zur Stärkung der Sicherheit und Leichtigkeit aller Verkehrsteilnehmenden ist hier dringend erforderlich.

3.2. Symboliken und Affordanzen verkehrlicher Infrastrukturen

Mit der Schaffung von adäquaten Radverkehrsinfrastrukturen sowie weiteren Nutzungsangeboten wie etwa Lastenradleihsysteme, Radschnellwege oder Fahrradparkhäuser, werden andere Formen der Mobilität ermöglicht und unterstützt. Zugleich gehen von den geschaffenen Angeboten auf symbolischer Ebene Impulse zur Veränderung gesellschaftlicher Selbstverständnisse und Mobilitätspraktiken aus. Infrastrukturen leiten ein anderes Agieren an und sind impulsgebend für eine veränderte Mobilität (Müller 2017). Ebenso beeinflusst der Ausbau von Fahrrad-Infrastrukturen die gesellschaftliche Wahrnehmung und den Stellenwert des Radfahrens. Hochwertige Infrastrukturen und Leuchtturmprojekte für den Radverkehr verleihen der Fahrradnutzung eine andere Wertigkeit und machen die Nutzung attraktiv. Die Sichtbarkeit von Fahrradinfrastrukturen im öffentlichen Raum schafft neue Vorstellungen von Mobilität. Hinzu kommt ein *Aufforderungscharakter* von attraktiven Infrastrukturen, an dem Angebot zu partizipieren. Ein Radschnellweg oder eine Veloroute ist ein Statement für den Radverkehr und lädt zugleich dazu ein, das Radfahren für sich zu erproben. Schließlich trägt der Umbau und Ausbau von Radverkehrsinfrastrukturen zur gesellschaftlichen *Normalisierung* der Fahrradnutzung als Verkehrsmittel durch materielle Faktizität bei. Mit der flächenhaften Umsetzung werden Radinfrastrukturen faktische Realitäten; das Radfahren tritt weiter in die gesellschaftliche Aufmerksamkeit und erlangt vermehrt Geltung. Auf der anderen Seite gilt es jedoch auch im Sinne der Symbolhaftigkeit, Formen der Radverkehrsführung, die in der vorgesehenen Form nicht praktikabel sind, zu beseitigen, da sie die Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit von Radverkehrsinfrastrukturen inklusive Ge- und Verboten infrage stellen (vgl. Abb. 2). Ist ein Radweg in angezeigter Weise nicht befahrbar, weil sich Hindernisse (Laternen, Buswartegehäuse) auftun oder der Radweg

durch andere Nutzungen (parkende Fahrzeuge, Müllcontainer) blockiert ist, lehrt dies die Radfahrenden, dass sie es mit der Radverkehrsregelung besser nicht so genau nehmen sollten.



Abb. 2 Beispiel für eine irreführende Radverkehrsführung. Eigene Aufnahme



Abb. 3 Konflikte durch Wegführung. Zweirichtungsradweg endet abrupt. Eigene Aufnahme



Abb. 4 Behinderung auf dem Radweg. Eigene Aufnahme

3.3. Aushandlung und Aneignung mittels Infrastrukturen

Infrastrukturen beeinflussen nicht nur die Verkehrsmittelwahl und die Wahrnehmung von Verkehrsmitteln, sondern lenken auch das individuelle Verhalten der Verkehrsteilnehmenden. Breite Straßenquerschnitte laden zu hohen Geschwindigkeiten ein, während verengte Straßenzüge zu einer gemäßigten Fahrweise zwingen. Die Gestaltung von Infrastrukturen erfolgt mit bestimmten Intentionen, die individuellen Handlungsweisen von Verkehrsteilnehmenden in gewünschter Ausprägung zu formen. Auch wird mit der Gestaltung von Infrastrukturen eine Zuordnung und Verteilungen von Verkehrsarten vorgenommen. Gleichzeitig werden Infrastrukturen auf eine andere als die intentionierte Art angeeignet und instrumentalisiert. Dieses Phänomen zeigt sich insbesondere, wenn die Intentionen der Planenden die gelebte Praxis verfehlen oder ihr widersprechen und als Resonanz eine Umnutzung nach individuellen Vorstellungen und Bedürfnissen erfolgt. So werden etwa Schutzmaßnahmen für den Radverkehr wie breitere Radfahrstreifen in MIV-orientierten Denk- und Handlungsweisen als Einladung angenommen, den Parkraum auszuweiten. Damit werden die Intentionen der Verkehrsplanung unterwandert und Räume, die dem Radverkehr zugesprochen wurden, zurückerobert. In alltäglichen Raumproduktionen werden so Verkehrsräume und Praktiken verhandelt und geformt (LeFebvre 1974, vgl. Schmid 2005). Beispielsweise nutzen Autofahrende Gehwege und Radfahrstreifen als Parkplätze oder Radfahrende fahren scheinbar »kreuz und quer«, wenn Radwege unattraktiv und unsicher sind oder Umwege erzwingen.

Um es gar nicht erst zu Vergehen kommen zu lassen und um Konflikte präventiv vorzubeugen, braucht es eine flächendeckende Überprüfung von Infrastrukturen in Hinblick auf ihre Konflikthaftigkeit sowie Förderungen zum raschen Abbau identifizierter Problemstellen, wie z.B. problematische Begegnungssituationen zwischen Fuß-, Rad- und Kfz-Verkehr. Die bauliche Gestaltung sollte zudem so erfolgen,

dass möglichst wenig Vergehen (z.B. Parken auf dem Radweg oder Straßeneinmündungen) möglich sind und somit wenig Verhandlungsspielraum besteht und wenig Ahndungen von Ordnungswidrigkeiten notwendig sind. Das »Pollern« von Parkverbotszonen in Straßeneinmündungen sowie Protected Bike Lanes zum Zweck der Vermeidung von Falschparken sind hierfür einfache Beispiele. Um die Steuerungswirkung von Infrastrukturen zudem zur Konfliktvermeidung zu nutzen, sollte die Verkehrsführung aus Sicht der Verkehrsteilnehmenden so intuitiv wie möglich erfolgen, indem bei der Gestaltung auf Übersichtlichkeit und Klarheit der Wegeführung aller Verkehrsarten geachtet wird und möglichst sich wiederholende Muster und Elemente verwendet werden. Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Kennzeichnung von Einmündungsbereichen von Radwegen in den fließenden Kfz-Verkehr. Die bauliche Gestaltung sollte Klarheit schaffen, wer sich mit welchem Verkehrsmittel wo bewegen soll und wo welche Begegnungen zwischen Verkehrsteilnehmenden zu erwarten sind. Im ersten Schritt erfolgt dies etwa durch die Einfärbung von Gefahrenbereichen in Begegnung zwischen Kfz- und Radverkehr. Wo möglich, ist eine bauliche Trennung der Verkehrsarten sowie unterstützende Elemente wie Einfärbungen, Piktogramme/ Piktogrammketten, Sperrpfosten und anderen Trennelemente zielführend.

4. Gesellschaftliche Steuerungswirkung von Normen

Normen konstituieren Übereinkünfte über adäquate Handlungsweisen und haben »eine für das menschliche Zusammenleben unerlässliche, orientierende, handlungsanleitende sowie gemeinschaftsstiftende und -erhaltende Funktion« (Wieder 2019, 219). Normen in Form von Rechtsverordnungen dienen der Herstellung normativer Ordnung mittels Festlegungen über die Ausführung oder Unterlassung von Handlungen (Dietrich 2017, 2). Am Beispiel des Straßenverkehrs zeigt sich sogleich, dass formale Normen wie die StVO nicht automatisch Handlungen strukturieren (Wieder 2019, 221). Vielmehr bestehen sozial akzeptierte und verbreitete Handlungsweisen neben dem geschriebenen Gesetz (Popitz 2006, 194). Die Art und Weise, wie Gesetze und Verordnungen eine praktische Umsetzung erfahren, hängt von ihrer gesellschaftlichen Interpretation in der gelebten Praxis ab. Vergehen werden etwa begangen, wenn formale Sanktionen unwahrscheinlich sind und keine sozialen Sanktionen zu erwarten sind (Holte 2020). So bilden sich parallel soziale Normen als Übereinkünfte über Handlungsspielräume, welche Vergehen sozial akzeptiert sind und kollektiv praktiziert werden. Normen werden zu »Verabredungen, von denen man nicht recht weiß, wer sie eigentlich getroffen hat« (Popitz 2006, 185). Entscheidend für die Verkehrssicherheit ist demnach, wie Normen in der Mobilitätspraxis gelebt werden und wie sich die gelebte Praxis beeinflussen lässt.

Im Verkehrsgeschehen kommt es immer wieder zu Konflikten zwischen Verkehrsteilnehmenden, die jedoch aufgrund divergierender Vorstellung von Recht und Richtigkeit kaum aufzulösen sind. Beeinträchtigte können Ordnungsämter und Behörden auf Vergehen hinweisen. Meist bleibt dies jedoch ohne direkte Folgen. Wir etwa jemand auf dem Rad durch regelwidriges Verhalten gefährdet, erfolgt je nach persönlicher Konstitution ein frustrierter Rückzug, indem etwa auf das Radfahren verzichtet

wird. Für andere bleibt scheinbar als einzige Option, den Konflikt in Selbstjustiz zu verhandeln. Provokationen wie Drängeln und Schneiden etwa sollen der eigenen Position gegenüber dem »gegnerischen« Verkehrsmittel Nachdruck verleihen. Feindbilder und divergierende Positionen werden verfestigt. Eine Klärung kann hier nur durch Dritte erfolgen. Erst durch die konsequente Ahndung von Verstößen wird verdeutlicht, dass Fehlverhalten nicht akzeptiert wird und dementsprechend auch nicht mehr (folgenlos) praktiziert werden kann. Hier sollten Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr verkehrsmittelübergreifend konsequent geahndet werden, um Vorwürfe der Privilegierung von Verkehrsarten zu entkräften. Durch eine hohe Wahrscheinlichkeit der Ahndung sinkt nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass Vergehen vorgenommen werden (vgl. Holte 2020). Gleichzeitig werden Verhandlungsspielräume rechtlicher Normen ausgeschlagen und die Normbefolgung in der gelebten Praxis manifestiert.

Teils werden Normverstöße performativ vollzogen, um einer Gesinnung und Haltung Ausdruck zu verleihen. Das Parken auf Radwegen kann neben gelebter Bequemlichkeit auch als Ausdruck von Überlegenheit gegenüber Radfahrenden begangen werden. Rotlichtverstöße von Radfahrenden können als Ausdruck der Rebellion gegenüber den Verkehrssystemen des MIV dienen. Jedoch ist die Auslegung von Normen keineswegs beliebig. Individuen denken und handeln als sozialisierte Wesen in einer bestimmten Weise, wie es ihrer Disposition und ihrem Erfahrungswissen entspricht. Das angemessene Agieren sichert wiederum die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft (Wieder 2019, 219). Einen Wandel der praktischen Normenauslegung erfolgt immer innerhalb eines sozialen Kontextes, einer Gemeinschaft, auf die sich ein Subjekt bezieht (Wieder 2019, 221). Hier sind vor allem kulturelle Übereinkünfte entscheidend.

Normen fungieren als ein sozial geteiltes Bewertungsschema über normales und unnormales (inadäquate) Verhalten. Sie formen Normalitätsvorstellungen dessen, was wünschenswert oder verwerflich, gut oder schlecht ist. Damit stehen Verabredungen oder Handlungsspielräume von Normen in unmittelbarer Abhängigkeit zur Ausprägung von Mobilitätskulturen und hiermit einhergehenden Denk- und Handlungsweisen. »Normen als ›Atome des sozialen Lebens‹ funktionieren dabei auf Dauer aber nur, wenn die für das soziale Handeln wichtigsten Normen im Sozialisationsprozess verbindlich gemacht werden und ihre Befolgung als wertvoll (wichtig, wahr, richtig) in einem ethischen Sinn angestrebt wird.« (Schäfers 2016, 39) Soziale Normen konkretisieren allgemeine Wertvorstellungen zu handlungsleitenden Prinzipien (Schäfers 2016, 40). Werte umfassen dauerhafte Konstellationen von sozial geteilten Grundüberzeugungen (vgl. Seiterle 2017, 476). Sie formulieren das allgemein Wünschenswerte und liefern Maßstäbe, wie Dinge, Situationen und Handlungen zu werten sind, und wem oder was im eigenen Lebenskontext Wert zugeschrieben wird. Im gesellschaftlichen Relevanzsystemen, in denen Automobilität Vorrang hat, wird das Parken auf dem Rad- oder Gehweg u.U. als legitim betrachtet. Im Relevanzsystem von Ranfahrenden hingegen moralisch als fahrlässige Gefährdung verachtet.

Mit einer fortlaufenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung nimmt auch die Vielfalt an Weltbildern und Wertesystemen zu. Dies hat zur Folge, dass rechtliche

Normsetzungen je nach gruppenspezifischer Sichtweisen in unterschiedlicher Weise Akzeptanz finden und als legitim oder illegitim bewertet werden (Seiterle 2017, 476). Gleichzeitig unterliegen die Regularien im Straßenverkehr infolge von Diskursverschiebungen im Verständnis von Mobilität und Verkehr gegenwärtig vermehrt gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen. Dabei werden Aushandlungen um legitime Rechtsformulierungen zunehmend kontrovers geführt. Neuregelungen zu Geschwindigkeitsbeschränkungen im Straßenverkehr etwa werden in der Gesellschaft grundlegend unterschiedlich bewertet, je nachdem, welche Weltbilder und Selbstverständnisse individuell vertreten werden. Demnach müssen sich zunächst gesellschaftliche Übereinkünfte über Denk- und Handlungsweisen ändern, bevor Normen zum Schutz und zur Förderung von Radfahrenden akzeptiert und für relevant befunden werden. Zudem müssen Wertesysteme einen Verstoß gegen jene Normen als sozial verwerflich erkennen lassen.

In Anbetracht der wachsenden Heterogenität zeigt sich hier die Herausforderung, in den Divergenzen einen Konsens zu identifizieren, der als gemeinsame Wertebasis trägt. Voraussetzung ist, dass Normen als sinnvoll und legitim bzw. als moralisch richtig angesehen werden. Normen müssen auf Basis geteilter Werte vermittelt und plausibel gemacht werden. Als eine gemeinsame Wertebasis lässt sich hier § 1 StVO ins gesellschaftliche Bewusstsein rücken. Die Mehrheitsgesellschaft ist mutmaßlich weniger an einer Rebellion oder an Konflikten, als vielmehr an einer konfliktfreien sicheren Mobilität interessiert. Jedoch fehlt es hier vielfach an einem Bewusstsein dafür, dass alle Verkehrsteilnehmenden Teil des Problems und der Lösung sind und durch ihr Verhalten Einfluss nehmen. Ein Weg, um Menschen zu mehr Rücksicht zu bewegen, kann sein, das Ziel der »Vision Zero« in das Verantwortungsbewusstsein der Verkehrsteilnehmenden übergehen zu lassen. Jede/r trägt die Verantwortung für einen sicheren Straßenverkehr mit und trägt zugleich durch Rücksicht und Vorsicht hierzu bei.

Kaum jemand möchte wohl andere Menschen tatsächlich gefährden, verletzen oder gar töten. Dass Regelverstöße und Fehlverhalten jedoch diese Folgen haben können, wird mutmaßlich verdrängt. So ist ein Problembewusstsein für Fehlverhalten sowie ein Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Unversehrtheit anderer zu fördern, etwa durch gezielte Kampagnen sowie Bildungsmaßnahmen. Auf diese Weise finden ordnungsrechtliche Sanktionen eher Akzeptanz. Werden Regeln und Gesetze aufgrund geteilter Wertesysteme für richtig und wichtig befunden, erhöht sich zugleich die soziale Kontrolle, dass jene Normen tatsächlich befolgt werden. Dabei ist eine soziale Kontrolle in mancher Hinsicht effektiver als formale Kontrollen durch Ordnungsämter, da die soziale Kontrolle durch die Anwesenheit von Mitmenschen wirksam wird und damit präsenter ist.

Neben sozialer Kontrolle und der Sanktion von Fehlverhalten fördern zudem soziale Anreize ein anderes Agieren im Straßenverkehr. So besteht etwa ein Anreiz zur Ausübung eines regelkonformen Agierens, wenn jene Handlungsweisen Anerkennung, Respekt und Ehrenhaftigkeit hervorrufen und damit ein soziales Kapital erzeugen. Wenn es als ehrenhaft gilt, sich rücksichtsvoll zu verhalten und aktiv zur Sicherheit im Straßenverkehr beizutragen, bietet dies einen zentralen Anreiz, sich

entsprechend zu verhalten und Anerkennung zu erfahren. Hierfür ist jedoch zunächst eine Umdeutung gesellschaftlicher Selbstverständnisse notwendig. Hier braucht es ebenfalls Kampagnen sowie Vorbilder und Influencer:innen in den (Massen-)Medien zur expliziten und impliziten Einflussnahme. Zudem können medial vermittelte positive Visionen einer anderen Mobilitätskultur dazu beitragen, ein rücksichtsvolleres Agieren individuell erstrebenswert werden zu lassen.

5. Zusammenführung und Lösungsansätze

In der Betrachtung gesellschaftlicher Zusammenhänge einer Radverkehrswende treten Infrastrukturen als ein entscheidender Hebel hervor, um das Miteinander im Straßenverkehr zu verbessern und Konflikte abzubauen. Kulturelle Übereinkünfte können zugleich dafür sorgen, dass ein rücksichtsvolles regelkonformes Verhalten kollektiv praktiziert wird und dabei selbstverständlich bzw. sozial anerkannt wird. Diese Übereinkünfte müssen jedoch zunächst gezielt gefördert werden. Um zu einem anderen praktizierten Normverständnis zu gelangen, ist hier zunächst eine konsequente Ahndung von Fehlverhalten erforderlich. Über Sanktionen hinaus unterstützen kulturell verankerte Anreize und soziale Kontrolle, dass Regeln eingehalten werden.

Um Konflikte abzubauen und das Miteinander im Straßenverkehr zu verbessern, müssen *Verkehre getrennt und Radwegenetze konsequent und durchgängig ausgebaut* werden, auch wenn hieraus Einbußen an Platz und Komfort für den Kfz-Verkehr resultieren können. Maßnahmen sollten dabei im Dialog und in enger Beteiligung der Bevölkerung erfolgen, um auf die Bedürfnisse und Sorgen der Bürgerschaft gezielt eingehen zu können. Im Rahmen eines *pflichtmäßigen Infrastruktur-Checks* zur Beseitigung von Gefahren und Konflikten kann in den Gebietskörperschaften eine flächendeckende Bestandsaufnahme von Gefahrenstellen in bestehenden Infrastrukturen, z.B. bedingt durch Verkehrsführungen, Lichtsignalanlagen und Sichtachsen realisiert werden. Eine Bestandsaufnahme ist sinnvollerweise mit einem *Bundesförderprogramm zur präventiven Beseitigung von Gefahrenstellen und Konfliktsachen* verknüpft. Hieraus hervorgehend müssen Maßnahmen zum Abbau infrastrukturell bedingter Konflikte sowie Maßnahmen zur Sicherheitsprävention im Fuß- und Radverkehr zur Pflichtaufgabe für die planenden Ämter werden, etwa durch die Verabschiedung eines Maßnahmenplans in Kombination mit der Erhöhung von Personalkapazitäten. Zur Bestimmung von Maßnahmen lassen sich Schlüsselindikatoren aus dem Nationalen Radverkehrsplan von Seiten des Bundesverkehrsministeriums ableiten. Die Identifikation notwendiger Maßnahmen erfolgt in Kooperation mit der Bürgerschaft, Fahrlehrer:innen, Berufskraftfahrer:innen, die Gefahrenstellen kennen. *Interaktive multimediale Formate der Bürger:innenbeteiligung* können dazu beitragen, dass Gefahrenstellen identifiziert werden, die Bürgerschaft sich mit dem Thema Regelkonformität und Rücksichtnahme auseinandersetzt und Lösungen mit entwickelt und trägt.

Mit Blick auf lokale Mobilitätskulturen ist ein *»social Compliance-Check«* zur Bewertung des lokalen Verkehrsklimas in Kommunen denkbar. In einem Monitoring werden Regelverstöße und Konflikte im Straßenverkehr beobachtet und Handlungsbedarfe abgeleitet. Zudem ist eine *Fairness-Offensive zur Überwachung von*

Verkehrsregeln sinnvoll. Hierzu ist eine Aufstockung der Personalkapazitäten von Ordnungsämtern notwendig, verknüpft mit der Erstellung einer Strategie zur zielgerichteten Ahndung von Fehlverhalten. Kontrollen sollten durch die Lokalpresse begleitet und erläutert werden, um das Verständnis hierfür zu steigern. Zusätzlich sollte durch Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen im schulischen Kontext sowie in Fahrschulen für ein rücksichtsvolles Verhalten geworben werden.

Mit *langfristigen professionellen Kampagnen* sollte eine Steigerung des Problembewusstseins für Gefährdungen im Straßenverkehr sowie die Implementierung von Vorbildern für ein rücksichtsvolles Verhalten unterstützt werden. In zielgruppengerechter Ansprache sollten Handlungsalternativen und positive Vorbilder für ein besseres Miteinander im Straßenverkehr aufgezeigt werden. Die Zielgruppe sollte sich mit der vermittelten Botschaft identifizieren, etwa über lokale Bezüge (»Stadt X ist fair«) oder über das Verkehrsmittel (»Radfahrer:innen sind fair«). In Anbetracht einer massenmedial geprägten Gesellschaft (und Kultur) lassen sich zudem neue Narrative der Fahrradmobilität über Spielfilme und Serien vermitteln. Handlungsweisen von Serien- und Spielfilmprotagonist:innen sowie weiteren Medienproduktionen liefern zudem Vorbilder für mehr Rücksicht und Regelkonformität. Hier braucht es Medienexpert:innen, die jene impliziten medialen Einflüsse konzipieren und koordinieren.

Literatur

BMVI (2021): Nationaler Radverkehrsplan 3.0.

Canzler, W. u. J. Radtke (2019): Der Weg ist das Ziel: Verkehrswende als Kulturwende. Oder: Zur schwierigen Entwöhnung vom Auto. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43, S. 33–38.

Cox, P. (Hrsg.) (2015): *Cycling cultures*. Chester.

Deffner, J., K. Götz, S. Schubert, C. Potting, G. Stete, A. Tschann u. W. Loose (Hrsg.) (2006): *Schlussbericht zu dem Projekt »Nachhaltige Mobilitätskultur«*. Entwicklung eines integrierten Konzepts der Planung, Kommunikation und Implementierung einer nachhaltigen, multioptionalen Mobilitätskultur. Frankfurt am Main.

Destatis (2021): *Kraftrad- und Fahrradunfälle im Straßenverkehr 2020*.

Dietrich, F. (2017): *Recht als Sonderfall einer Normordnung*. In: Hilgendorf, E. u. J. C. Joerden (Hrsg.) (2017): *Handbuch Rechtsphilosophie*. Stuttgart, S. 2–7.

Grieger, M. (2019): *Kleine Geschichte des Automobils in Deutschland*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69,H. 43, S. 12–18.

Holte, H. (2020): *Aggressionen im Straßenverkehr und Verkehrsklima – Häufigkeit, Ursachen und Maßnahmen*. In: VGT (Hrsg.) (2020): 58. *Deutscher Verkehrsgerichtstag 2020*. Veröffentlichung der auf dem 58. Deutschen Verkehrsgerichtstag

vom 29. bis 31. Januar 2020 in Goslar gehaltenen Vorträge, Referate und erarbeiteten Empfehlungen. Köln, S. 125–143.

Hoor, M. (2020): Mobilitätskulturen Über die Notwendigkeit einer kulturellen Perspektive der integrierten Verkehrsplanung.

Hörning, K. H. (1997): Kultur und soziale Praxis. Wege zu einer »realistischen« Kulturanalyse. In: Hepp, A. u. R. Winter (Hrsg.) (1997): Kultur — Medien — Macht. Wiesbaden, S. 31–45.

Hörning, K. H. u. J. Reuter (2004): Doing Culture: Kultur als Praxis. In: Reuter, J. u. K. H. Hörning (Hrsg.) (2004): Doing Culture. Neue Positionen zum Verhältnis von Kultur und sozialer Praxis. Bielefeld, S. 9–16.

Hradil, S. (2018): Milieu, soziales. In: Kopp, J. u. A. Steinbach (Hrsg.) (2018): Grundbegriffe der Soziologie. Wiesbaden, Heidelberg, S. 238–242.

Leininger, F. (2021): Die Radentscheid-Bewegung in Deutschland. Aushandlung und Umsetzung zwischen Bürger:innenengagement und kommunaler Praxis.

Manderscheid, K. (2012): Automobilität als raumkonstituierendes Dispositiv der Moderne. In: Füller, H. u. B. Michel (Hrsg.) (2012): Die Ordnung der Räume. Geographische Forschung im Anschluss an Michel Foucault. Münster.

Mattioli, G. (2017): »Forced Car Ownership« in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts. In: Social Inclusion 5, H. 4, S. 147–160.

Monheim, H. (2017): Wege zur Fahrradstadt. Analysen und Konzepte. Bad Homburg v.d.H.

Müller, A.-L. (2017): Infrastrukturen als Akteure. Die Materialität urbaner Infrastrukturen und ihre Bedeutung für das Soziale. In: Flitner, M., J. Lossau u. A.-L. Müller (Hrsg.) (2017): Infrastrukturen der Stadt. Wiesbaden, S. 125–141.

Popitz, H. (2006): Soziale Normen. Frankfurt am Main.

Schäfer, H. (2016): Grundlagen, Rezeption und Forschungsperspektiven der Praxistheorie. In: Schäfer, H. (Hrsg.) (2016): Praxistheorie. Ein soziologisches Forschungsprogramm. Bielefeld, S. 9–44.

Schäfers, B. (2016): Soziales Handeln und seine Grundlagen: Normen, Werte, Sinn. In: Korte, H. u. B. Schäfers (Hrsg.) (2016): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. Wiesbaden, S. 23–48.

Schmid, C. (2005): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. Zugl.: Jena, Univ., Diss., 2003. Stuttgart.

Arbeitskreis IV: Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?

Schwedes, O., S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf u. M. Hoor (2018): Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung.

Seiterle, S. (2017): Wertepluralismus. In: Hilgendorf, E. u. J. C. Joerden (Hrsg.) (2017): Handbuch Rechtsphilosophie. Stuttgart, S. 476–480.

SINUS-Institut (2021): Fahrrad-Monitor Deutschland 2021. Ergebnisse einer repräsentativen Online-Befragung.

Wieder, A. (2019): Das Versprechen der Norm und ihre Drohung. Performativität und Normativität bei Judith Butler. In: Zeitschrift für Praktische Philosophie 6, H. 1, S. 215–238.

Zweiradindustrieverband (2022): Marktdaten Fahrräder und E-Bikes 2021. Berlin.

Radverkehr in Städten – Zielkonflikte und Lösungsansätze für mehr Radverkehrssicherheit

**Michael Milde,
Abteilungsleiter Mobilitätsplanung der Stadt Münster, Amt für Mobilität und Tiefbau, Münster**

Der Radfahrboom mit steigenden Nutzer*innen-Zahlen hält weiter an. Dies ist für die Erreichung der Klimaziele und den damit einhergehend erforderlichen Mobilitätswandel sehr erfreulich. Doch vielerorts treffen Radfahrer*innen auf zu wenig Platz, baulich unzureichende, lückenhafte oder aber sogar gänzlich fehlende Radverkehrsinfrastruktur im öffentlichen Verkehrsraum. Dies betrifft sowohl die verdichteten Innenstädte und Wohnquartiere als auch den suburbanen und ländlichen Raum, z. B., um sicher und komfortabel in die Nachbargemeinde oder vom Wohnort zum nächsten Haltepunkt radeln zu können.

Vor allem in den Städten fehlt es an ausreichend Platz, um den vielfältigen Ansprüchen an Sicherheit, Komfort und Zügigkeit für alle Verkehrsteilnehmer*innen gleichermaßen gerecht werden zu können. Denn der Autoverkehr beansprucht, gewachsen über jahrzehntelange Privilegien, überproportional öffentliche Verkehrsfläche. Die viel diskutierte Flächengerechtigkeit zu Gunsten der Verkehrsträger des Umweltverbundes (Fußverkehr, Radverkehr, ÖPNV) findet hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung nach wie vor nur sehr verhalten statt und stellt eine zentrale Herausforderung im Mobilitätssektor zur Erreichung der Klimaziele dar. Der öffentliche Verkehrsraum ist bundesweit ein vom Auto dominierter Bewegungs-, Stau- und Stehraum (Parkdauer rd. 23 Std. pro Tag und Auto).

Dies führt vor allem in den Großstädten zu einem erhöhten »Verkehrs-Dichte-Stress« und Konflikten zwischen den Verkehrsteilnehmenden. So benötigen Radfahrer*innen dringend mehr Platz, um sich sicher, zügig und komfortabel im Alltagsverkehr bewegen zu können. Autofahrer*innen sehen sich mit einem »Verkehrsfluss« konfrontiert, der vorrangig in den urbanen verdichteten Ballungsräumen in den Verkehrsspitzenzeiten ins Stocken oder zum Erliegen kommt. Gleichzeitig müssen ÖPNV-Nutzer*innen – teilweise über Stunden –, soweit im Bus unterwegs, meistens im zäh dahin fließenden Kfz-Verkehr »mitschwimmen« oder »stehen« mit im Stau. Nicht zuletzt sehen sich Fußgänger*innen oftmals viel zu schmalen Gehwegen und häufig ordnungswidrig parkenden – aber geduldeten – Autos und

Fahrrädern sowie zunehmend auch Mülltonnen ausgesetzt. Darüber hinaus erhalten sie in der öffentlichen und ja, auch in der fachlichen Debatte, viel zu wenig Aufmerksamkeit und Berücksichtigung. Ihr bedeutender Beitrag zur Nahmobilität findet überwiegend nicht statt.

Eine sachliche Auseinandersetzung mit der Thematik erscheint äußerst schwierig, da »Mobilität« ein hochemotionales Thema und »gefühl« ein zunehmend »rauere« Verkehrsklima im Umgang miteinander feststellbar ist. Jeder sieht nur das »Rot« und nicht das »Grün«, sei es das eigene oder das der anderen Verkehrsteilnehmer*innen. Das Anspruchsdenken und die Gleichberechtigungs-Debatte nach Sicherheit, Komfort und Zügigkeit für alle Verkehrsteilnehmer*innen mündet häufig in polarisierende Positionen und erschwert den sachbezogenen Perspektivwechsel, sich in die Lage der anderen Verkehrsteilnehmenden hinein zu versetzen, sowie das Verständnis füreinander. Und selbstverständlich kann es nicht für alle Verkehrsteilnehmer*innen exklusiv und dauerhaft eine »Win-Win-Situation« geben, denn: der Verkehrsraum ist kaum bis gar nicht »nach außen« erweiterbar. Die baulichen Grenzen der Kernstädte sind in vielen Fällen im wahrsten Sinne des Wortes »zementiert«. So beginnen jenseits des Bordsteins nach wenigen Metern – die sich viel zu oft Radfahrer*innen und Fußgänger*innen teilen müssen – die Gebäudekanten oder sonstige Einbauten. Und die öffentliche Straßenverkehrsfläche überwiegend bereits durch das Auto belegt (s. o.).

Für mehr Sicherheit im Straßenverkehr ist somit zwingend mehr Platz von Nöten. Platz, der à priori vom (fahrenden und parkenden) Pkw-Verkehr zu Gunsten des Umweltverbundes umverteilt werden muss! Zudem ist dies die Voraussetzung dafür, damit er seinen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten kann.

Was bedeutet dies konkret für den Radverkehr, wenn dieser – wie es jetzt auch in NRW geschieht – qua Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz zum gleichrangigen Verkehrsmittel erhoben und das landesweite Ziel von 25 % Radverkehrsanteil (zu heute rd. 9 %) ausgegeben wird?

Im Folgenden werden 10 Thesen aufgestellt, wie mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit generiert werden kann.

1. **Separate Infrastruktur für den Radverkehr ist ein Muss.**

Für mehr Sicherheit (und Nachfrage) im Radverkehr ist eine separate bzw. vorrangig Radfahrer*innen zugewiesene Infrastruktur (z. B. Fahrradstraßen, Radfahrstreifen) nötig. Dies schließt ein, dass die zugehörigen Signalanlagen umgerüstet bzw. erstmalig hergestellt werden, z.B. indem Verkehrsabbiegeströme durch eigene Phasen für den Abbiege- und Geradeausverkehr konfliktfrei signalisiert sowie Vorrangschaltungen für den separierten Radverkehr eingerichtet werden. Beim Geradeausverkehr sollte er bspw. »Vorlauf-Grün« erhalten, um von Anbeginn z. B. für die Autofahrer*innen sichtbar zu sein. Kombinierte Geh- und Radwege müssen die Ausnahme bleiben und bieten lediglich außerorts sowie im Übergang von der Stadt in den suburbanen Raum eine mögliche Führungsform. Schutzstreifen mit dem gegenwärtigen Mindestmaß von 1,60 m sollten ebenfalls nur in begründeten Ausnahmesituationen abschnittsweise zur Anwendung kommen.

Fakt ist, dass keine bedeutende Fahrradnation oder Fahrradstadt ohne qualifizierte separate Radverkehrsinfrastruktur auskommt. Ein Blick in die Niederlande oder nach Dänemark zeigt, dass diese Prozesse, begleitet durch öffentliche Debatten, bereits vor mehreren Jahrzehnten begonnen und erfolgreich umgesetzt wurden und weiter werden.

2. **Die Radverkehrsinfrastruktur muss selbsterklärend und intuitiv erkennbar sein.**

Im Idealfall können sowohl Radfahrende als auch andere Verkehrsteilnehmende die Infrastruktur als »für den Radverkehr gedacht«, d. h. intuitiv erkennen, indem sie, z. B. durch Markierung, Einfärbung und Piktogramme, Aufmerksamkeit schafft sowie eine komfortable und sichere Nutzung ermöglicht. Der Anspruch »Einheit von Bau und Betrieb« muss auch für Radverkehrsanlagen gelten.

3. **Objektive und subjektive Sicherheit müssen Planungsgrundlage sein.**

Das Ziel einer »fehlerverzeihenden Infrastruktur« muss konsequent Eingang in Planung und Bau von Radverkehrsanlagen finden. Hierbei ist zu beachten, wie eine bestimmte Infrastruktur von Radfahrenden wahrgenommen wird. Eine objektiv sichere Infrastruktur führt nicht automatisch zu mehr Radfahrenden, wenn sie subjektiv als unsicher empfunden wird. Diese zum Teil sehr große Disparität zwischen objektivem und subjektivem Sicherheitsempfinden kann durch professionelle Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit sowie Informations- und Beteiligungsprozesse deutlich reduziert werden.

4. **Öffentliche Fläche muss vom (parkenden) Kfz-Verkehr zugunsten des Radverkehrs/Umweltverbundes neu aufgeteilt werden.**

Radverkehrsinfrastruktur benötigt deutlich mehr Flächen als heute. Diese können im Wesentlichen nur dadurch generiert werden, dass der Pkw-Verkehr anteilig Platz abgibt. Hier geht es im ersten Schritt vorrangig um »Park-Platz«, der zu Gunsten des Fahrrads (sowie Fußgänger und ÖPNV) umverteilt werden muss. Der Planungsgrundsatz »von außen nach innen planen« sollte hierfür die Basis sein. Allerdings ist er im Bestand oftmals aufgrund der bestehenden Regelbreiten für den Kfz-Verkehr nur schwer umsetzbar. Denn bei konsequenter Planung »von außen nach innen« mit auskömmlichen Breiten für Gehwege und Radverkehrsanlagen, bliebe häufig kein Platz mehr für Kfz-Begegnungsverkehre. Diese sind ggf. zu verlagern oder z. B. durch Einbahnstraßenregelungen, entsprechend zu reduzieren.

Neben der überproportionalen Flächeninanspruchnahme des ruhenden Verkehrs ist auch dessen Gefährdungspotenzial in den Blick zu nehmen und durch die Einhaltung von Sicherheitsabständen sowie Sichtachsen zu vermeiden. So ist das Parken häufige Ursache von (Beinahe-)Unfällen durch unvorsichtig geöffnete Türen (sog. Dooring-Unfälle) oder aber fehlende Sichtbeziehungen zwischen den Verkehrsteilnehmenden in Einmündungsbereichen.

5. **Flächengerechtigkeit setzt ein gesamtstädtisches integriertes Parkraumkonzept und Parkraummanagement voraus.**

Grundlage für die Umverteilung der Verkehrsfläche sollte ein stadtweites (Quartiers-)Parkraumkonzept sowie ein funktionierendes Parkraummanagement (u. a.

Bewirtschaftung und Überwachung, s. u.) sein. Ergänzend sind funktionierende alternative Mobilitätsangebote, einschließlich z. B. Bike- und Car-Sharing zu schaffen bzw. deren Ausbau zügiger als bislang voranzutreiben.

6. **Regelwidriges & gefährdendes Parken muss geahndet werden.**
Überwachung und Ahndung, insbesondere was ordnungswidriges Parken angeht, muss konsequent umgesetzt werden. Dies dient der Regelkonformität für alle Verkehrsteilnehmer*innen und ist ein bedeutsamer Beitrag zur Verkehrssicherheit! Ein »Knöllchen« für 15 Euro entfaltet noch keine dauerhaft abschreckende Wirkung bzw. Einsicht. Es gilt, entsprechend des aktuellen Bußgeldkatalogs konsequent zu sanktionieren sowie behindernd stehende Fahrzeuge abzuschleppen. Um dies umsetzen zu können, müssen die zuständigen Verkehrsbehörden die erforderliche Personalausstattung für eine adäquate Verkehrsraumüberwachung erhalten.
7. **Flächengerechtigkeit ist ein Transformationsprozess, der nur im Dialog gelingt.**
Öffentliche Kommunikation zur Konsens- bzw. Kompromissfindung muss von Anbeginn ein zentraler Baustein des Prozesses zur »Flächengerechtigkeit« und somit integrativer Bestandteil von Planung sein. Hier gilt es, die Bürgerschaft, auch im stadt-regionalen Kontext (Stichwort: Auto-Pendler*innen) frühzeitig intensiv in einem sachlichen Dialog auf »Augenhöhe« zu beteiligen bzw. aktiv einzubinden. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Beschleunigung des Planungs- und Entscheidungsprozesses.
Und gleichzeitig ist anzuerkennen, dass es sich um einen kurz, mittel- bis langfristigen Transformations- und Planungsprozess handelt, der auch kurzfristige Maßnahmen im Blick halten und umsetzen muss. Hierdurch wird dieser Transformationsprozess in der Straße zunehmend sicht- und erlebbar.
Ziel muss hierbei sein, den öffentlichen (Verkehrs-)Raum mehr und mehr zu einem kommunikativen und sicheren, von nachhaltiger Mobilität geprägten Verweil-, Begegnungs- und Erlebnisraum zu machen.
8. **Es braucht Fahrradstraßen integriert in ein hierarchisches Fahrradnetz.**
Fahrradstraßen mit »Vorrang« für den Radverkehr übernehmen gesonderte wichtige Bündelungsfunktionen innerhalb eines idealerweise bestehenden hierarchischen Radverkehrsnetzes. Dieses sollte konzeptionell und strategisch ausgerichtet sein sowie mit konkreten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen versehen werden.
9. **Qualifiziertes Fahrradparken an Quellen und Zielen muss möglich sein.**
Fahrradparken ist in der Kernstadt, in den verdichteten Wohnquartieren sowie an den Verknüpfungspunkten (Haltepunkte und Haltestellen) und Points of Interests (POI) von Anbeginn qualifiziert, d. h. sicher, komfortabel und witterungsgeschützt mitzudenken.
10. **§ 1 (1) StVO: Gegenseitige Rücksichtnahme ist die Basis**
Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht. Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen, allerdings sieht der Verkehr-

salltag häufig, leider anders aus. Den Perspektivwechsel für sich selber vorzunehmen sensibilisiert für ein Mehr an gegenseitiger Rücksicht. Es lohnt sich, dies in der Rolle z. B. als Radfahrer*in und Autofahrer*in auszuprobieren. Unterstützen könnten hier z. B. Zielgruppen spezifische öffentliche Kampagnen bzw. Formate zur Verkehrssicherheit (dies ist eine Daueraufgabe!), beispielsweise zur Regelkonformität (z. B. Radwegebenutzungspflicht) und zum Verkehrsverhalten (z. B. »Rücksicht kommt an«!).

Fazit:

Der begrenzt verfügbare öffentliche Verkehrsraum kann nicht allen Ansprüchen, die an ihn gestellt werden, gerecht werden. Damit muss am »Ende des Tages« die Entscheidung stehen, ob und in welchem Umfang die benötigte Fläche, die aktuell überproportional durch den Kfz-Verkehr beansprucht wird, zugunsten des Radverkehrs (plus Fußgänger und ÖPNV) umverteilt wird. Hierbei handelt es sich um einen kurz-, mittel- bis langfristigen Transformationsprozess hinsichtlich Entscheidungsfindung, Planung, Kommunikation und Umsetzung.

Fest steht, dass ohne die politische und gesellschaftliche Bereitschaft, Flächen zu Gunsten des Umweltverbundes umzuverteilen, die Mobilitätswende nicht gelingen wird. Damit kann der Verkehrssektor auch nicht den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten.

Ein Mehr an Sicherheit für Radfahrende gibt es somit nicht zum »Null-Tarif«. Hier und da Markierungen, populäre Slogans sowie Appelle nach Rücksichtnahme können das Problem leider nicht alleine lösen. Ein echtes Umdenken und die Bereitschaft zum Perspektivwechsel sowie zur sachbezogenen Kompromissfindung ist auf allen Seiten erforderlich. Auch finanziell, denn gute und sichere Radverkehrsinfrastruktur sowie deren dauerhafte Unterhaltung kostet Geld, was »Ingenieurbauwerke« ausdrücklich einschließt. Das gute Kosten-Nutzen-Verhältnis der Radverkehrsinfrastruktur im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern muss deshalb stärker in den Fokus gerückt werden.

In den Blick zu nehmen ist allerdings auch, dass auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene häufig die personellen Planungsressourcen fehlen sowie Kapazitäten bei Planungsbüros und Baufirmen zunehmend nicht mehr ausreichen. Strukturverändernde Lösungen könnten diese Probleme mit der Zielsetzung reduzieren, z. B. die Handlungsfähigkeit der Behörden wiederherzustellen sowie Planungsprozesse zu beschleunigen.

Zur Wahrheit gehört darüber hinaus, dass es Antworten für das Auto braucht, welches schlichtweg »da ist« und sich nicht über Nacht in »Luft auflöst«. So ist z.B. zu klären, inwiefern zumindest teilweise Ersatzparkmöglichkeiten geschaffen werden können, wenn Pkw-Stellplätze Raum für das Fahrrad (und den Fußverkehr) schaffen sollen. Ein Ansatz kann hier eine partielle Substituierung, z. B. in Form von Quartiersgaragen sein. Hier unterstützt ein kommunales Parkraumkonzept, welches bspw. eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung vorsieht, die zur Refinanzierung der Quartiersgaragen genutzt werden kann. Darüber hinaus müssen deutlich verbesserte

Arbeitskreis IV: Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit – wie schaffen wir das?

Angebote im Sharing-Bereich (z. B. Rad und Auto) sowie im ÖPNV und SPNV attraktive Anreize zum Umstieg möglichst zügig realisiert werden.

Zentrale Voraussetzung für mehr Sicherheit im Radverkehr ist eine vorwiegend separate, ausreichend breite, komfortabel und intuitiv nutzbare Infrastruktur. Hierfür müssen endlich der »Umsetzungs-Stau« aufgelöst und deutlich mehr gute Lösungen sichtbar und erfahrbar auf die Straße gebracht werden – wie z. B. die neuen Fahrradstraßen 2.0 in Münster.



Qualitätsstandards à la NL

- komfortable, sichere Breiten schaffen
 - Durchgangsverkehr & Kfz-Parken einschränken
 - Fahrgasse einfärben
 - Sicherheitsabstand zu parkenden Kfz
 - Bevorrechtigung gegenüber einmündenden Nebenstraßen
- eindeutige Erkennbarkeit

Denn: Mehr Radverkehr mit mehr Verkehrssicherheit benötigt mehr Platz – jetzt!

Das Rehabilitationsmanagement aus anwaltlicher Sicht

Christian Janeczek,
Fachanwalt für Verkehrsrecht und Strafrecht, Mitglied im Geschäftsführenden
Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im DAV, Dresden

1. Wann ist an ein Rehabilitationsschadenmanagement zu denken

Die primäre Aufgabe des Geschädigtenvertreters nach einem Verkehrsunfall ist, Schadensersatzansprüche seines Mandanten zu ermitteln, geltend zu machen und durchzusetzen. Man könnte also meinen, dass sich der Anwalt darauf konzentrieren kann, allein die monetären Folgen eines Verkehrsunfallereignisses für seinen Mandanten zu betrachten.

Tatsächlich ist es jedoch so, dass der Rechtsanwalt neben diesen Fragen auch mit Fragen befasst wird, die er selbst nur schwerlich oder gar nicht beantworten kann. Er wird auch mit dem Leid der Geschädigten oder Angehörigen konfrontiert und soll auch am besten einschätzen können, ob die medizinische Behandlung des Mandanten idealtypisch verläuft, wie ein Haus umgebaut werden kann oder wie gegebenenfalls eine Umschulung organisiert wird.

Zugleich sieht er sich neben zivilrechtlichen Fragestellungen, Problemen des Sozialrechts, des Versicherungsrechts oder des Strafrechts (Stichpunkt Nebenklage) ausgesetzt.

Ein sehr großes Problem in der Schadenregulierung ist zudem der sozialrechtliche Anspruchsübergang, der dazu führt, dass sich der Anwalt zur Durchsetzung seiner Ansprüche nicht nur mit dem gegnerischen Haftpflichtversicherer auseinandersetzen muss, sondern zugleich auch prüfen muss, welche diesbezüglichen Schadensersatzansprüche noch beim Geschädigten verblieben sind und gegebenenfalls welche sozialrechtlichen Ansprüchen bei verschiedenen Sozialleistungsträgern wie Krankenkassen, Rentenversicherern etc. verfolgt werden müssen. Der Anwalt hat hier sodann auch wenig Möglichkeiten, aktiv und gestaltend einzuwirken. Er kann dafür sorgen, dass die entsprechenden Anträge gestellt werden. Sodann vergeht jedoch häufig viel Zeit.

Dies wiederum führt zur Unzufriedenheit bei Geschädigten, denen zunächst nicht geholfen werden kann.

Bereits aus eigenem Interesse sollte daher der Anwalt stets bereits bei mittleren Personenschäden daran denken, dass ein aktives Personenschadenmanagement nicht nur seinem Mandanten, sondern ihm selbst auch Arbeit abnehmen kann. Er

bekommt einen zusätzlichen Ansprechpartner für die Sorgen, Ängste und Probleme des Mandanten und hat zugleich einen Mittler gegenüber dem unfallgegnerischen Haftpflichtversicherer, der in den sogenannten Win-Win-Situationen nur versuchen kann, dass der Haftpflichtversicherer Leistungen erbringt, die er originär aufgrund eines Anspruchsüberganges direkt zugunsten des Geschädigten gar nicht zu erbringen hat.

Naheliegend sind solche Situationen natürlich bei schweren Schädelhirntraumata, Querschnittslähmungen und vergleichbaren Großschäden. Jedoch auch kleinere Verletzungen gebieten bereits Anlass, an ein Schadenmanagement zu denken. Eine nicht ideal versorgte Kreuzbandverletzung kann bei einem körperlich beruflich schwer tätigen Geschädigten zu einem massiven Dauerschaden führen. Die Sprunggelenksverletzung mit anschließender Arthrose und ggf. notwendiger Versteifung des Gelenks wird dazu führen, dass ein Dachdecker umgeschult werden muss. Auch in diesen Fällen kann die Wahl des richtigen Arztes oder die ideale und über Krankenkassenleistung hinausgehende Physiotherapie geeignet sein, erhebliche Dauerschäden zu vermeiden.

Um es klar zu sagen, das Rehabilitationsmanagement ist eine sehr gute Einrichtung, die nicht nur in den Win-Win-Situationen Vorteile für den Geschädigten und den Versicherer hat, sondern auch dem Anwalt Arbeitserleichterung bescheren kann.

2. Praktische Probleme des Schadenmanagements

Da das Rehabilitationsmanagement bereits mit der Erstversorgung des Geschädigten anfängt und richtungweisend sein kann, wer die erste Operation durchführt oder in welchem Krankenhaus ein Geschädigter behandelt wird, ist es erstrebenswert, dass das Rehabilitationsmanagement auch so früh wie möglich mit der Arbeit beginnt.

Dies bedeutet zunächst einmal, dass es auch aus Sicht des Anwaltes günstig ist, so früh wie möglich vom Geschädigten selbst, im Regelfall, da dieser jedoch im Krankenhaus ist oder bei schweren Verletzungen hierzu überhaupt nicht in der Lage ist, durch Angehörige beauftragt wird. Auch hier hat der Anwalt jedoch zunächst das Problem, dass er lediglich von den Angehörigen berichtet bekommt, dass der Geschädigte verletzt ist. Häufig sind die Angehörigen selbst noch nicht einmal in der Lage, das Ausmaß der Verletzungen mangels ausreichender Kenntnis oder Einschätzungsfähigkeit zu beurteilen.

Zugleich ist jedoch dem Anwalt angeraten, bereits mit dem Erstanschreiben dem Versicherer mitzuteilen, dass ein Rehabilitationsmanagement eingeschaltet werden sollte und zwar frühzeitig. Für die Entscheidung des Versicherers wiederum ist es maßgeblich, zumindest einmal in einem Überblick die Primärverletzungen zu kennen.

Die Informationen hierzu befinden sich in den Krankenhäusern. Die Primärverletzungen sind auch sofort mit den Befunderhebungen und den entsprechenden Diagnosen in das Krankenhaussystem eingespeist. Hier erscheint es mir besonders wünschenswert zu sein, einen Weg zu finden, wie über den Geschädigten oder die Angehörigen eine erste Diagnoseübersicht an den Anwalt und von diesem an den

Versicherer gelangt, um frühzeitig das Ausmaß der Verletzungen einschätzen zu können.

Dieser frühzeitige Informationsgewinn kann entscheidend dafür sein, dass auch frühzeitig dem Geschädigten bestmöglich geholfen werden kann.

3. Risiken des Rehabilitationsmanagements

Man muss sich keinen Illusionen hingeben und kann getrost davon ausgehen, dass es auch im Personenschadensbereich das primäre Interesse des Versicherers ist, so wenig bezahlen zu müssen wie notwendig. Das kann auch keinem Haftpflichtversicherer verübelt werden, schließlich ist er kein gemeinnütziger Verein, sondern stellt im Regelfall ein Gewerbeunternehmen dar, welches den Zweck verfolgt, Gewinn zu erzielen.

Jedes Angebot eines Versicherers ist dabei also genau unter diesem Blickwinkel zu prüfen. Wenn ich also festgestellt habe, dass das Personenschadenmanagement grundsätzlich etwas Gutes ist, dann gilt dies nur für den Fall, dass das Rehabilitationsmanagement auch neutral ist. Dies bedeutet, dass alleiniger Sinn und Zweck des Personenschadensmanagements sein darf, die sogenannten »Win-Win-Situationen« herauszuarbeiten, also dafür zu sorgen, dass es dem Geschädigten maximal gut geht, was dann zugleich bedeuten kann, dass der Versicherer weniger bezahlen muss. Es geht hier also im Vergleich zum Sachschaden nicht darum, alternative günstige Behandlungsmöglichkeiten zu finden, sondern gegebenenfalls sogar teurere und nicht Kassenleistungen betreffende Behandlungsmöglichkeiten zu organisieren, die dann dazu führen können, dass der Dauerschaden verringert wird. Es muss also sichergestellt werden, dass das Personenschadenmanagement nicht zu dem verkommt, womit sich Geschädigtenvertreter im Alltag des Sachschadens mit dem dortigen Schadenmanagement der Versicherer zu befassen haben.

Statt der allseits bekannten Unternehmen, die sogenannte Prüfberichte u.ä. erstellen, ist es daher auch für eine Akzeptanz des Personenschadensmanagements zwingend erforderlich, dass ein neutrales Unternehmen eingeschaltet wird, welches sich dazu verpflichtet, neutral tätig zu sein und dies nicht nur von sich behauptet, sondern auch prüfen lässt.

Um dies wiederum sicherzustellen, erscheint es dafür für mich zwingend zu sein, dass nur solche Unternehmen ein Personenschadenmanagement durchführen können, die von der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht als solche anerkannt worden sind. Noch heute gibt es leider Versicherer, die der Auffassung sind, dass der Schädiger selbst das Rehabilitationsmanagement durchführen könne. Dies ist abzulehnen. Dem Geschädigten ist davon abzuraten, sich hierauf einzulassen. Hiergegen spricht bereits, dass der Bundesgerichtshof allein dem Geschädigten als Herr des Rehabilitationsgeschehens ansieht. Dieses Selbstbestimmungsrecht würde der Geschädigte aus der Hand geben und sich ungeschützt der fremdbestimmten Einflüsse der Schädigerseite aussetzen, wenn er diesem die Rehabilitation überlassen würde, wie bereits der ehemalige Vorsitzende des 6. Zivilsenats am BGH Dr. Erich Steffen festgestellt hat (Steffen, Versicherungsrecht 2000, Seite 793). Dabei ist auch daran zu denken,

dass für die ideale Umsetzung des Rehabilitationsmanagements der Vertreter eines Rehabilitationsdienstes notwendigerweise an Daten und Informationen gelangt, die äußerst sensibel und besonders persönlichkeitsgeschützt sind. Diese Informationen dem Schädiger zu überlassen, die anderenfalls der Geschädigte niemals dem Schädiger mitteilen würde, kann sich insbesondere dann, wenn es zum Streitfall kommt, als Bumerang für den Geschädigten erweisen. Soll also das Rehabilitationsmanagement vom Geschädigten akzeptiert werden können und wird sich der Versicherer dem Verdacht entziehen, widerstreitende Interessen zu verfolgen, muss das Rehabilitationsmanagement außerhalb des unmittelbaren Einflussbereichs des Versicherers durchgeführt werden. Im Ergebnis ist daher aus Sicht der Anwaltschaft ein Rehabilitationsmanagement abzulehnen, welches in der Hand des Haftpflichtversicherers liegt.

Ein unabhängiges, objektives und neutrales Schadenmanagement wiederum ist auch aus Geschädigtensicht zu begrüßen. Denn es ist geeignet, zeitnah und professionell bestmöglich den Geschädigten medizinisch zu versorgen und ihn möglichst sozial und beruflich zu integrieren.

Zum Schutz des Geschädigten kann jedoch nur ein solches Rehabilitationsmanagement empfohlen werden, welches den sogenannten Code of Conduct des Rehabilitationsmanagements einhält. Denn nur so ist die objektive, neutrale und vom Schädiger weisungsfreie Durchführung des Rehabilitationsmanagements gewährleistet und gesichert, dass die Durchführung des Rehabilitationsmanagements ohne negative Folgen für den Geschädigten gelingt.

Dieses Regelwerk wurde von der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht im Deutschen Anwaltverein im Jahre 2002 erstellt und im Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft Verkehrswert 4/2002, Seite 86 veröffentlicht. Dieses Regelwerk beinhaltet die notwendigen Voraussetzungen, um einem Geschädigten das Rehabilitationsmanagement empfehlen zu können. In Umsetzung der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte seit erstmaliger Veröffentlichung des Code of Conduct des Rehabilitationsmanagements sind durch die Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht an einigen Stellschrauben des Code of Conduct Veränderungen herbeigeführt worden, ohne den Sinn und Zweck des Code of Conduct zu berühren. Auf der Internetseite der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht (www.verkehrsanwaelte.de/fuer-anwaelte/reha-dienste) ist der Code of Conduct veröffentlicht und kann auch als PDF heruntergeladen werden.

Klar ist also, dass nur ein solcher Rehabilitationsdienst beauftragt werden sollte, der sich verpflichtet, diesen Code of Conduct einzuhalten.

Nun ist es jedoch so, dass nicht derjenige, der verspricht, sich hieran zu halten, sich daran auch zwingend halten muss. Dies bedeutet also, dass zugleich nur solche Rehabilitationsdienste empfohlen werden können, die sich auch verpflichten, sich überprüfen zu lassen. In der Folge erhalten sie eine Anerkennung der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht. Diese Anerkennung zu gewährleisten, ist auch kein großer Aufwand. Es muss ein Beirat geschaffen werden, der mindestens ein Beiratsmitglied Recht enthält, wobei wiederum dieses Beiratsmitglied von der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht entsendet wird. Es müssen hier Zufallskontrollen ermöglicht werden,

um so die Einhaltung des Code of Conduct in Form dieser Stichproben überprüfen lassen zu können.

Verfehlungen werden dem Geschäftsführenden Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft berichtet, sodass hierauf reagiert werden kann.

Mittlerweile sind 13 Unternehmen von der Arbeitsgemeinschaft anerkannt worden. Wenn betrachtet wird, dass im Ursprung drei Unternehmen existierten, zeigt die Anerkennung einer solchen Vielzahl von Unternehmen auch auf, dass es kein Problem sein kann, sich anerkennen zu lassen, wenn man nicht nur verspricht, sich an den Code of Conduct zu halten, sondern auch bereit ist, sich insoweit überprüfen zu lassen.

Damit kann dann der Anwalt, der seinem Mandanten empfiehlt, sich auf ein Personenschadenmanagement mit dem Versicherer einzulassen, sich auf der sicheren Seite fühlen, wenn ein von der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht anerkanntes Unternehmen eingeschaltet wird.

4. Gebührenfragen

Zuvorderst eine Bemerkung: Unabhängig von der rein rechtlichen Betrachtung muss etwas schiefgelaufen sein, wenn sich bei einem Personenschaden gegebenenfalls auf sämtliche Positionen geeinigt werden kann und dann ein Streit bei den Anwaltskosten entsteht. Es kann doch meines Erachtens nicht ernsthaft zu bestreiten sein, dass bei der Regulierung eines Personenschadens, der sich gegebenenfalls über mehrere Jahre hinzieht, es sich um einen Fall handelt, der einen weit überdurchschnittlichen Arbeitsaufwand zur Folge hat und wo Fragen über den Haushaltsführungsschaden, Unterhaltsberechnungen oder kongruente und inkongruente Schadenspositionen weit überdurchschnittlich rechtlich schwierig sind. Auch die Bedeutung der Angelegenheit für den Geschädigten ist selbstredend sehr hoch. Im Regelfall bedarf es daher meines Erachtens keine Diskussion, ob der Fall die Schwellengebühr der 1,3er Gebühr überschreitet. Nein, im Gegenteil dürfte im Regelfall die Höchstgebühr ausgelöst sein. Kommt dann noch eine Einigungsgebühr dazu, sprechen wir von Nettoanwaltskosten i.H.v. 6.620,00 € bei einem Schaden von z.B. 100.000,00 €. Ohne jetzt einen solchen Betrag kleinreden zu wollen, erscheint es mir wenig sinnvoll zu sein, an dieser Stelle zu streiten oder gegebenenfalls eine Einigung platzen zu lassen.

Bereits unabhängig von der Frage, ob ein Rehabilitationsdienst eingeschaltet worden ist oder nicht, dürften im Regelfall bei einer außergerichtlichen Einigung eine 2,5er Geschäftsgebühr und eine 1,5er Einigungsgebühr angefallen sein.

Nun stellt sich die Frage, ob dann, wenn ein Rehabilitationsmanagement eingeschaltet wird, für den Anwalt eine weitere Angelegenheit vorliegt. Dabei könnte dies nur dann zu verneinen sein, wenn die Kriterien einer gleichen Angelegenheit erfüllt sind, also ein einheitlicher Auftrag zugrunde liegt, der sich im gleichen Rahmen hält und die verschiedenen Gegenstände der anwaltlichen Tätigkeit inhaltlich zusammengehören. Hiervon kann nicht mehr ausgegangen werden, wenn der Rechtsanwalt sich aktiv am Rehabilitationsmanagement beteiligt, wozu er im Rahmen seines Auftrages ja auch verpflichtet erscheint. Dann kann dies vom ursprünglichen Auftrag der

Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen nicht mehr umfasst sein. Es kann schon kein einheitlicher Auftrag mehr vorliegen.

Niemand käme hier auf die Idee, dass die Beauftragung des Anwalts durch den Geschädigten, neben der Regulierung der Schadenersatzansprüche auch Leistungen z.B. bei der Unfallversicherung geltend zu machen, keine andere Angelegenheit wäre. Wie soll dann die Beauftragung des Mandanten, die Tätigkeit des Rehabilitationsdienstes zu überwachen, an Gesprächen mit diesem teilzunehmen und sich hier gegebenenfalls auch noch aufgrund seiner Erfahrung im Rahmen der Personenschadenregulierung einzubringen, von der Beauftragung, Personenschadenersatzansprüche geltend zu machen, umfasst sein?

Die aktive Beteiligung des Rechtsanwalts am Personenschadenmanagement fordert einen eigen Auftrag des Geschädigten, der von dem ursprünglichen Auftrag der Regulierung seines Personenschadens zu unterscheiden ist (Hugemann »Personenschadenmanagement« Dissertation 2005, Peter-Lang-Verlag). Da die Ersatzpflicht nach § 249 BGB auch die Erstattung von Folgeschäden, wenn diese mit dem schädigenden Ereignis in einem inneren Zusammenhang stehen, umfasst, sind dafür natürlich dann auch sämtliche Anwaltskosten umfasst, also auch die, die im Zusammenhang mit der Beauftragung eines Rehabilitationsmanagements entstehen. Hier kann auch an der Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit kein Zweifel bestehen, wenn betrachtet wird, dass die Einschaltung des Rehabilitationsmanagements die Kosten verursacht hat, deren Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit wiederum für sinnvoll erachtet wurde. Dass in einer solchen Situation auch der Geschädigte sich eines Anwaltes bedienen kann, der die Arbeit prüft, erscheint selbstredend zu sein.

Damit sind die Kosten des vom Geschädigten mit der Betreuung im Rahmen des Personenschadens beauftragten Rechtsanwalts als Folgeschaden gemäß § 249 Abs. 2 BGB vom Schädiger bzw. der Haftpflichtversicherung zu erstatten (Hugemann, a.a.O.).

Beim Gegenstandswert wiederum ist sich an den Kosten des Rehabilitationsdienstes und den entsprechenden empfohlenen Maßnahmen und Rehabilitationsleistungen zu orientieren. Da der Haftpflichtversicherer die Kosten unquotiert zu tragen hat, kann er insoweit auch unproblematisch Auskunft erteilen.

Rechtlich gesehen stellt daher die Einschaltung eines Rehabilitationsmanagements eine eigene neue gebührenrechtliche und vom Haftpflichtversicherer auszugleichende Angelegenheit für den Anwalt dar, wenn er sich aktiv einbringt und nicht lediglich die Ergebnisse abwartet.

Eingangs dieses Themas habe ich jedoch bereits betont, dass ein Streit über Anwaltsgebühren sich nun wirklich nicht lohnt, wenn hinsichtlich aller anderen Positionen Einigung erzielt wurde. Je nach Fallgestaltung erscheint es mir dann vielmehr zweckmäßig, die sowieso entstandene 4,0er Gebühr im Rahmen einer pauschalen Einigung angemessen zu erhöhen.

Reha-Management für Schwerstverletzte nach Verkehrsunfällen¹

Herbert Lang,
Rechtsanwalt, Abteilungsdirektor Kraft-Schaden, Allianz Vers.-AG München i.R.

1. Einleitung

Nach der Unfallstatistik des Statistischen Bundesamtes² wurden im Jahre 2021 bei Verkehrsunfällen 2,55 Tausend Menschen getötet, rund 320 Tausend verletzt. Auch wenn das Jahr aufgrund der pandemiebedingten geringeren Fahrleistung der Autofahrer noch von Sondereinflüssen beeinflusst wurde, setzt sich damit der langjährige zu beobachtende *sehr positive Trend* bei den Personenschäden fort. Die Zahl der Verletzten ging gegenüber dem Vorjahr um rund 8 % auf knapp über 300 Tausend zurück, bei den Getöteten wurde mit einem Rückgang von knapp 6 % bzw. 150 Todesopfern zum Vorjahr erneut ein historischer Tiefststand erreicht, zu dem vor allem die deutlich gestiegene passive Sicherheit der heutigen Fahrzeuge beigetragen hat. Zur Erinnerung: Im Jahre 1970 kamen im Straßenverkehr noch über 20 Tausend Menschen zu Tode, 1990 noch 11 Tausend und 2000 noch 7,5 Tausend. Gleichwohl sind das aktuell täglich immer noch 7 Getötete und rund 800 Verletzte im Straßenverkehr.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung ist auf das *Schicksal* der zumeist unverschuldet *schwer verletzten Menschen* (und deren Familien) hinzuweisen³. Neben den oft starken Schmerzen werden sie aufgrund ihrer unfallbedingten Dauerfolgen »von jetzt auf gleich« aus ihrem beruflichen und sozialen Umfeld herausgerissen, müssen also ihr komplettes Leben massiv umstellen. Deswegen ist in Fällen von schwer Verletzten neben einer juristisch korrekten und fairen Regulierung ein *besonders sensibles Vorgehen* erforderlich⁴. In der für sie schwierigen neuen Situation ist über die klassische Regulierung durch Geldersatz hinaus in *Ergänzung zu den Sozialleistungen*

1 Überarbeiteter Vortrag vom 18.08.2022 bei dem 60. Deutschen Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

2 Statistisches Bundesamt, Verkehrsunfälle 2021, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/inhalt.html.

3 Näher Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79 ff.; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005.

4 Lang, NZV 2008, 19.

eine *Unterstützung vor Ort mit »Rat und Tat«*⁵ sinnvoll und notwendig. So kann ihnen wieder ein *möglichst »normales«* Leben ermöglicht werden, sei es durch Optimierung der ärztlichen Behandlung oder ihrer Wiedereingliederung in das Berufsleben. Oft geht es hierbei auch »nur« um wichtige, sie *überfordernde Kleinigkeiten*, wie z.B. zu hohe Arbeitsflächen in der Küche, das Stellen von Anträgen bei der richtigen Behörde oder das Formulieren von Bewerbungsschreiben. An dieser Stelle kann das private Reha-Management als wichtiges Element des Personenschadenmanagements⁶ der Versicherer helfen⁷. Zum Einsatz kommt es vor allem bei sehr schweren Verletzungen nach Verkehrsunfällen.

Im Rahmen des Reha-Managements hat sich die *Rolle aller an der Regulierung Beteiligten grundlegend verändert*, bei dem Umdenken kann man sogar von einem *Paradigmenwechsel* sprechen⁸. Die Versicherer müssen sich hierbei, anders als in der »normalen« Schadenregulierung von einem oft passiven Reagieren auf Zahlungsansprüche auf ein – auch ansonsten sinnvolles – aktives Zugehen auf den Geschädigten umstellen. Auch für die Anwälte der Geschädigten ist es eine neue, ungewohnte Situation, bei dem Reha-Management mit dem bislang als »Gegner« verstandenen Versicherer ein gemeinsames Ziel zu verfolgen⁹.

2. Historische Entwicklung

Das Reha-Management hat seinen historischen Ursprung Anfang des 20. Jahrhunderts in den USA. Verstärkte Bedeutung erlangte es dort nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs, als der Vielzahl von Kriegsveteranen Unterstützung gegeben wurde. Das noch heute in den USA im Wesentlichen unverändert praktizierte Case-Management¹⁰, dessen Schwerpunkt auf medizinischem Sektor liegt, wurde darauf aufbauend, in den 70-er Jahren nach dem Vietnamkrieg zugunsten der teilweise schwer traumatisiert zurückkommenden Soldaten weiter intensiv ausgebaut.

In *Deutschland* wurde die Idee des Reha-Managements erst *Mitte der 90-er Jahre* von den durch ihre Aufwendungen für schwerste Personenschäden besonders betroffenen

5 Knospe, VW 2001, 1215; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34.

6 Die Begriffe Personenschaden- und Reha-Management werden z.T. synonym verwendet, vgl. z.B. Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 2.

7 Zuletzt Schah Sedi, NZV 2022, 367; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Zander, AnwBl 2018, 50; Lachner, NJW 2015, 679; Funk, ZfSch 2017, 361 (Editorial); Scholz/Gräfenstein, Keine verbindlichen Regeln für die Versicherer, Versicherungswirtschaft, 2013; Bals/Gräfenstein/Janeczek, Lauer/Quirnbach/Scholz/Stürenberg, Reha-Management, Deutscher Anwaltverlag 2019 (e-Broschüre).

8 Schah Sedi, NZV 2022, 367; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 143 ff.; Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79; Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 294; Schröder, SVR 2008, 89; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Tille/Budel, ZfSch 1998, 321 (»Vom Anspruchsgegner zum Anspruchspartner«, »vom Zahlmeister zum Schadensmanager«, »vom Anspruchsteller zum Schadenkunden«).

9 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79 ff.; Lang, NZV 2008, 19.

10 Dazu Goebel, Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste 2000, 93; Schröder, SVR 2008, 89.

Rückversicherern aufgegriffen¹¹. Das Ziel der von ihnen gegründeten selbständigen Rehabilitations-Dienste¹² lag darin, im Auftrag der eintrittspflichtigen Erstversicherer vor allem eine *Reintegration* der bei Verkehrsunfällen sehr schwer Verletzten *in das Berufsleben* zu organisieren. Mit ihrer Gründung sollte den Haftpflichtversicherern die Möglichkeit gegeben werden, auf die Art und den Umfang der Rehabilitation der Verletzten Einfluss zu nehmen¹³, auf diesem Wege den Schadenaufwand zu senken¹⁴ und »nebenbei« ihr Image in der Öffentlichkeit zu verbessern.

In der Vergangenheit hatten die *Versicherer* das Problem, von den öffentlichen Reha-Trägern oft erst nach Abschluss von deren Maßnahmen informiert zu werden. Als *letztes Glied der »Reha-Kette«* bestand für sie dann praktisch keine Möglichkeit mehr, auf den Rehabilitationsprozess einzuwirken. Ihre Rolle bestand in der eines *reinen »Zahlmeisters«*¹⁵. Die Situation war zudem wegen der langwierigen Genehmigungsverfahren der Sozialversicherer und Arbeitsämter unbefriedigend. Aufgrund der auseinanderfallenden komplexen Zuständigkeitsregelungen fehlte vor allem ein für die Gesamtbelange des Geschädigten zuständiger Case-Manager, der den konkreten Bedarf des jeweiligen Verletzten spartenübergreifend feststellte und die sich daraus ergebenden Maßnahmen koordinierte. Vor dem Hintergrund bestand akuter Handlungs- und Optimierungsbedarf.

Aktuell betreiben *fast alle Haftpflichtversicherer* ein Reha-Management in schweren Personenschäden, ein Großteil durch Einschaltung von darauf *spezialisierten externen Dienstleistern*. Die Größenordnung und Bedeutung zeigen sich am Beispiel der Allianz Versicherung als einer der »Pioniere« des Reha-Managements¹⁶. Dort werden jährlich ca. 430 Schadenfälle (ca. 7 % der Krafthaftpflicht-Großschäden) an den vor allem beauftragten Dienstleister rehacare GmbH abgegeben. Trotz regelmäßig schwerer gesundheitlicher Handicaps der Unfallopfer gelingt dabei in 50 %-60 % der Fälle eine *berufliche Reintegration* bzw. Umschulung in einen anderen Beruf¹⁷. Diese Erfolge werden angesichts einer durchschnittlichen *Verweildauer* der schwer Verletzten in der vermittelten Arbeitsstelle von rund 8 Jahren umso bedeutsamer.

3. Thematische Bereiche

Die Konzeption des privaten Reha-Managements sieht eine *ganzheitliche Betreuung* des Verletzten über die einzelnen Sparten hinweg vor, bei der alle Aspekte seiner konkreten Behinderung einerseits und seiner noch vorhandenen Potentiale andererseits berücksichtigt werden. Anders als teilweise bei den öffentlichen Trägern, laufen

11 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 23.

12 Zu den Dienstleistern ARGE Verkehrsrecht im DAV, www.verkehrsanwaelte.de/fuer-anwaelte/reha-dienste; historisch Knospe, VW 2001, 1215.

13 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 2.

14 Zu den damaligen Kostenentwicklungen bei schweren Personenschäden vgl. Witthoff, ZfV 2007, 355.

15 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 81; Lang, NZV 2008, 19.

16 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 82.

17 Vgl. auch Wandl, 38. Deutscher Verkehrsgesichtstag Goslar 2000, S. 65.

dabei also alle maßgeblichen Informationen spartenübergreifend bei einem einzigen »zuständigen« Berater zusammen, der die Interessen des Verletzten als alleiniger Ansprechpartner deutlich effizienter wahrnehmen kann¹⁸.

Auch wenn die verschiedenen Bereiche häufig fließend ineinander übergehen und eng verzahnt sind, kann man inhaltlich zwischen folgenden Bereichen unterscheiden¹⁹:

Eine *zentrale Rolle* spielt in Deutschland das *berufliche Reha-Management*²⁰, auf das rund 60 % aller Reha-Fälle entfallen. Hierbei wird versucht, den Verletzten unter Berücksichtigung der nach der erlittenen Verletzung noch vorhandenen individuellen Potentiale so schnell wie möglich wieder *in das Berufsleben einzugliedern*. Dazu ist ein schnellstmögliches Tätigwerden und Einleitung der erforderlichen Maßnahmen nach Abschluss der Akutbehandlung im Krankenhaus von essenzieller Bedeutung. Priorität hat dabei der Versuch, den bisherigen Arbeitsplatz des Verletzten in Absprache mit dem Arbeitgeber durch unterstützende Maßnahmen zu erhalten²¹. Ist das nicht mehr möglich, lassen die Verletzungen ein Arbeiten im alten Beruf also nicht mehr zu, kümmert sich der Reha-Berater um eine Vermittlung in eine andere zumutbare berufliche Tätigkeit, die er in der Folgezeit längerfristig weiter eng begleitet.

Mit dem *medizinischen Reha-Management*²² soll der Gesundheitszustand des Verletzten durch *optimale Versorgung* schnellstmöglich mit dem Ziel verbessert werden, ihn wieder in das Berufsleben oder die Schule zu integrieren. Seine Bedeutung ist nicht zuletzt aufgrund der Streichungen und Kürzungen aus dem medizinischen Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen in den letzten Jahren weiter deutlich gestiegen²³. Für den Versicherer kann es vor dem Hintergrund per Saldo wirtschaftlich sinnvoll sein, in geeigneten Fällen kostenmäßig darüberhinausgehende medizinische Maßnahmen zu übernehmen, sofern eine berechtigte Chance besteht, den Verletzten (zumindest teilweise) gesundheitlich wiederherzustellen und so im Anschluss eine berufliche Wiedereingliederung zu ermöglichen. Deswegen wird er nach Prüfung des Einzelfalls einer Weiterbehandlung in einer Spezialklinik (z.B. für Schulter- bzw. Brandverletzungen, Kinderheilbehandlung) vom Grundsatz her zustimmen bzw. eine solche anregen.

18 Zur Prüfung der Falleignung Lauer, DAR 2006, 712; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 45 ff.

19 Näher Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 85 ff.; Lang, NZV 2008, 19; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 31; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34.

20 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 85 f.; Schröder, SVR 2008, 89; Lauer, DAR 2006, 712; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 23; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Budel/Buschbell, VersR 1999, 161.

21 Von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 35.

22 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 86; Domes, NZV 2008, 232; zum Personenschaden-Management bei psychischen Störungen vgl. Clemens/Hack/Schottmann/Schwab, DAR 2008, 9.

23 Schröder, SVR 2008, 89; Schah Sedi, NZV 2022, 367.

Das *pflegerische Reha-Management*²⁴ ist bei Verletzten sinnvoll, die vorübergehend oder auf Dauer pflege- bzw. betreuungsbedürftig sind. Je nach Schwere der Verletzungsfolgen zielt es auf eine (teilweise) berufliche Reintegration oder auf die Vermittlung von qualitativ guten stationären oder ambulanten Pflegeeinrichtungen ab²⁵. In beiden Konstellationen wird überprüft, inwieweit die *Pflegesituation* angesichts der konkreten Bedürfnisse des Verletzten weiter *optimiert* werden kann. Vor allem bei der Betreuung des Geschädigten durch ambulante Pflegedienste, bei denen es aktuell eine Zertifizierung oder ein Gütesiegel für deren Qualität gibt, gelingt es so häufig, die »Spreu vom Weizen« zu trennen und im Interesse aller eine qualitativ sogar bessere Pflege zu niedrigeren Kosten zu erreichen.

Eine besondere Ausprägung des pflegerischen Reha-Managements ist die *Angehörigenpflege*²⁶. Die Praxis zeigt, dass es regelmäßig der übereinstimmende Wunsch des Verletzten und seiner Familie ist, die Pflege im vertrauten Umfeld von den nächsten Angehörigen durchzuführen, nicht also durch ein Pflegeheim oder durch einen ambulanten Pflegedienst. Vor allem schwer verletzte Kinder werden mit großer Hingabe von ihren Eltern zu Hause versorgt und betreut. Unbestritten handelt es sich dabei um die sinnvollste und für das Unfallopfer angenehmste Form der Pflege, da die persönliche Nähe zu niemandem größer ist als zu den Eltern. Der Versicherer kommt diesem Wunsch im Rahmen des Reha-Managements regelmäßig nach, zumal seine Kosten niedriger sind als z.B. in einem Pflegeheim.

Probleme treten im Bereich der Angehörigenpflege eines schwer verletzten Kindes immer wieder auf der Zeitschiene auf, da sich die *Pflege durch die Eltern* durch dessen altersbedingte Gewichtszunahme und der gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Eltern aufgrund der anstrengenden Tätigkeit *erschwert*. Hier unterstützt das pflegerische Reha-Management durch eine punktuelle Entlastung zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Sinnvoll ist beispielsweise der stundenweise Einsatz eines ambulanten Pflegedienstes bei besonders anstrengenden Tätigkeiten wie dem Baden oder Umbetten des Verletzten sowie die Finanzierung von Kursen zum konkreten Handling der Pflege für die Eltern. Bewährt hat sich ebenfalls, den Eltern immer wieder die Möglichkeit zu geben, vom »Pflegealltag« abzuschalten, so z.B. bei einem Kinobesuch. Dadurch können sie ihrem Wunsch, sich selbst um den verletzten Angehörigen zu kümmern, über einen längeren Zeitraum nachkommen, wodurch alle Beteiligte profitieren.

Durch das *technische Reha-Management*²⁷ wird das *Wohnumfeld* des Verletzten fachmännisch an seine unfallbedingten Beeinträchtigungen *angepasst*. Außerdem werden ihm die erforderlichen *Mobilitätshilfen* bereitgestellt. Typische Beispiele sind der behindertengerechte Umbau seiner bisherigen Wohnung oder des von ihm benutzten PKW. Oft sind es aber auch nur »Kleinigkeiten«, bei denen das Reha-Management unter dem Aspekt helfen kann, so z.B. bei zu engen Türen oder zu

24 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 86 f.; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13.

25 Von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34.

26 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 87; Lang, NZV 2008, 19.

27 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 87 f.

hohen Arbeitsflächen bei unfallbedingt erforderlicher Nutzung eines Rollstuhls. In Zusammenarbeit mit Netzwerken von qualifizierten Architekten, Ingenieuren und Bauträgern kann dabei bereits kurzfristig eine spürbare Verbesserung der Lebensqualität herbeigeführt werden.

Unterschätzt wird immer wieder die übergreifende Bedeutung des *sozialen Reha-Managements*²⁸, das den Verletzten dabei unterstützt, nach dem Unfall wieder ein *Höchstmaß an Selbständigkeit* zu erlangen und *nicht in eine soziale Isolation* zu geraten. Maßnahmen, wie seine optimale medizinische bzw. pflegerische Versorgung, können nur Erfolg haben, wenn dem Unfallopfer gleichzeitig eine psychologische Unterstützung gegeben wird, seine angesichts der bestehenden Beeinträchtigungen auftretende Verzweiflung zu verarbeiten und mit der völlig veränderten Situation umzugehen. Wichtig ist hierbei vor allem die Aufrechterhaltung der vor dem Unfall bestehenden Freundschaften, bzw. die Förderung neuer sozialer Kontakte, so z.B. durch Teilnahme am Behindertensport. Die dadurch erreichte *Stärkung des Selbstwertgefühls* ist eine wichtige Voraussetzung für das »Funktionieren« der Maßnahmen in den anderen Reha-Sparten.

4. Vorteile des Reha-Managements/»Win-win-Situation«

Speziell ein unter Einschaltung eines neutralen externen Dienstleisters praktiziertes Reha-Management der Versicherer bringt *für alle Beteiligte*, also Verletzte, deren Anwälte und Versicherer signifikante Vorteile²⁹. Es handelt sich mithin um eine »Win-Win-Situation« *für alle*³⁰.

Der *Verletzte* erhält zeitnah nach dem erlittenen Unfall eine *schnelle und optimale medizinische-pflegerische Betreuung*, deren Umfang an seinen Verletzungen orientiert und nicht auf den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen beschränkt ist³¹, so in spezialisierten, aber deutlich kostenintensiveren Kliniken. Seine (teilweise) gesundheitliche Wiederherstellung im Rahmen des Möglichen verbessert seine Chancen deutlich, später vollständig oder zumindest teilweise *wieder ins Berufsleben* oder die Schulausbildung einzutreten und damit auch sozial wieder »Boden unter die Füße« zu bekommen. Lässt die Schwere der erlittenen Verletzung, wie z.B. ein apallisches Syndrom, eine solche Reintegration nicht mehr zu, profitiert der Geschädigte von einer fachkundigen *Optimierung seiner Pflegesituation* bzw. dem behindertengerechten Umbau seines Wohnraumes oder Fahrzeugs. Weiter kommt ihm zugute, dass der

28 Zu dessen besonderen Bedeutung Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 31 f.; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34.

29 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 83 ff.; Shah Sedi, NZV 2022, 367; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 162; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Buschbell, SVR 2008, Editorial Heft 5.

30 So bereits die McKinsey-Studie, Health 2002, Personenschäden: Kosten senken, Versorgungsqualität verbessern.

31 Ebenso Schneider, ZfSch 2008, 303.

Versicherer nach dem Code of Conduct sogar bei einer Teilhaftung des Verletzten die gesamten Kosten für die Reha-Maßnahmen übernimmt.

Spiegelbildlich hat auch der *Haftpflichtversicherer* Vorteile aus einem erfolgreichen Reha-Management. Sie bestehen in nicht zu unterschätzenden »weichen Faktoren«, nämlich einem *Imagegewinn für das Unternehmen*³², einem *positiven Regulierungsklima* für die weitere Regulierung des konkreten Schadenfalles und der *Zufriedenheit seiner Mitarbeiter*, schwer Verletzten in ihrer schwierigen Situation zu helfen. Unter wirtschaftlichem Aspekt *reduziert* sich sein *Schadenaufwand*, ohne dass dies *aber zu Lasten des Geschädigten* geht. Gelingt z.B. eine Wiedereingliederung des Geschädigten ins Berufsleben, verringert sich der zu bezahlende Verdienstausschlag, sofern dieser nun ein eigenes Einkommen erzielt. Vorteilhaft für den Versicherer ist schließlich die *Reduktion der internen Bearbeitungskosten* aufgrund der schlankeren Bearbeitung und dem in der Regel früheren Abschluss des Schadenfalles.

Der *Anwalt des Verletzten* erlangt die Gewissheit, seinen Mandanten durch die Unterstützung mit »Rat und Tat« *optimal in einem Maße zu unterstützen*, wie es im Rahmen der »klassischen« Schadenregulierung nicht möglich wäre³³. Für viele Tätigkeiten auf dem Sektor würde ihm, wie auch dem Sachbearbeiter des Versicherers, ohnehin oft das erforderliche fachliche Know-How fehlen, das der Reha-Dienstleister hat³⁴. Es kommt hinzu, dass durch das Reha-Management regelmäßig ein *positives Regulierungsklima* entsteht, in dem viele Diskussionspunkte der Regulierung mit Konfliktpotential schon im Vorfeld vermieden und »entschärft« werden können.

Es versteht sich von selbst, dass ein dem Anwalt im Zusammenhang mit dem Reha-Management entstehender *zusätzlicher Zeitaufwand* bei seinen *Gebühren fair zu honorieren* ist³⁵. M.E. sollte insoweit *im Einzelfall pragmatisch vorgegangen werden*, z.B. durch Vereinbarung einer erhöhten Gebühr oder ausnahmsweise eines höheren Gegenstandswertes³⁶, wie es auch in aus anderen Gründen aufwändigen Personenschäden üblich ist. Das entspricht der aktuell *gut funktionierenden Praxis*, in der mir keine Fälle bekannt sind, in denen die finale Erledigung des Schadens an der Höhe der Gebühren scheitert. Anders als teilweise gefordert³⁷, ist deswegen aus meiner Sicht *keine explizite Regelung im RVG erforderlich oder sachgerecht*. Gegen eine solche Pauschalierung spricht die *Unterschiedlichkeit der betroffenen Fallkonstellationen*³⁸, in

32 Lauer, DAR 2006, 712; Tille/Budel, ZfSch 1998, 321.

33 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 84 f.; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

34 In dem Sinne auch Schah Sedi, NZV 2022, 367.

35 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Buschbell, SVR 2008, Editorial Heft 5; Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 84 ff.

36 Ebenso Jahnke, in van Buehren, Anwalts-Handbuch Verkehrsrecht, Teil IV, Rz. 439; ausführlich Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2005, S. 145 ff.; Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 279, 293.

37 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 145 ff.; Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 279, 293.

38 Kartellrechtlich problematisch wäre eine Gebührenempfehlung zwischen Versicherern und Anwaltschaft, so aber Buschbell, SVR 2008, Editorial.

denen es bei Einschaltung eines Dienstleisters teilweise auch zu einer Reduktion des anwaltlichen Zeitaufwandes kommt.

Gerne möchte ich die »Win-Win-Situation« bei Durchführung des Reha-Managements anhand eines *Beispiels aus der Praxis*³⁹ verdeutlichen:

Einem 47 Jahre alten Berufskraftfahrer musste nach einem Straßenverkehrsunfall der linke Unterschenkel amputiert werden. Für ihn brach eine Welt zusammen, da er befürchten musste, nicht mehr in seinem Beruf arbeiten zu können, der ihm viel Spaß machte. Misslich war auch die Situation für seinen Arbeitgeber, der seinen tüchtigen und engagierten Mitarbeiter nicht verlieren wollte. Der regulierende Haftpflichtversicherer musste angesichts der schweren Verletzung damit rechnen, dem Geschädigten vollen Verdienstausfall bis zu dessen 67. Lebensjahr bezahlen zu müssen.

Durch die frühzeitige Einschaltung eines Reha-Dienstleisters wurde in dem Fall eine für alle Beteiligten optimale Lösung gefunden: Der Versicherer finanzierte die Ausstattung des LKW mit einem Automatikgetriebe, so dass der Verletzte wieder in seinem Beruf als Fahrer arbeiten konnte. Zudem bezahlte er dem Arbeitgeber einen monatlichen Zuschuss für zusätzlichen Personalbedarf, da der Verletzte beim Be- und Entladen des Fahrzeugs Unterstützung benötigte. Durch das weiterhin erzielte Einkommen des Verletzten waren auch die Aufwendungen des Versicherers trotz seiner Investitionen deutlich niedriger, als wenn der Geschädigte nicht mehr hätte arbeiten können.

Gegeben war mithin eine typische »Win-Win-Situation« für alle Beteiligten: Der Geschädigte konnte in seinem Beruf weiterarbeiten, der Arbeitgeber behielt seinen tüchtigen Mitarbeiter und der Versicherer hatte aufgrund des erfolgreichen Reha-Managements einen geringeren Schadenaufwand.

5. Allseitige Anerkennung/Gelegentliche Vorbehalte

Vor diesem Hintergrund wird das Reha-Management von *allen* an der Schadenregulierung beteiligten *Interessensgruppen grundsätzlich positiv bewertet und befürwortet*⁴⁰. Das gilt insbesondere für den ADAC⁴¹ als wichtigster Verbraucherschutzorganisation, den *Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (GDV)* und die *Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Verkehrsrecht im Deutschen Anwaltverein (DAV)*⁴². Letztere hat zur *Sicherstellung der Qualität und Neutralität der Reha-Dienstleister* ein eigenes, Transparenz erzeugendes *be-währtes Zertifizierungsverfahren* entwickelt⁴³. Positive Aussagen zum Reha-Management

39 Weitere Fallbeispiele z.B. bei Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Lauer, DAR 2006, 712; Fleischmann, MittBl. der ARGE VerKR 3/2001, 61.

40 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 82 ff.; Budel/Buschbell, VersR 1999, 158.

41 ADAC-Motorwelt, September 2006, S. 44 ff.

42 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Höfle, MittBl. der ARGE VerKR 4/2002, S. 86 f.; Funk, ZfSch 2017, 361 (Editorial).

43 Näher Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; vgl. ARGE Verkehrsrecht im DAV, www.verkehrsanwaelte.de/fuer-anwaelte/reha-dienste.

finden sich auch in den *allgemeinen Medien*⁴⁴ bzw. Fachzeitschriften⁴⁵ und zunehmend von den Gerichten⁴⁶. Konsensual befürwortet wurde seine Durchführung ebenfalls von den 38., 46. und 56. Deutschen Verkehrsgerichtstagen Goslar 2000⁴⁷, 2008⁴⁸ und 2018⁴⁹. Dem angeschlossen hat sich nun auch wieder mit überwältigender Mehrheit der AK V des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages Goslar 2022⁵⁰.

Trotz dieser allseitigen Anerkennung gibt es speziell in der Anwaltschaft immer noch *einige*, wenn auch weniger werdende *skeptische Stimmen* zum Reha-Management. So wird seine Durchführung immer noch in fast 30 % der geeigneten schweren Personenschäden von den Geschädigten bzw. deren Rechtsanwälten abgelehnt. Die grundsätzlichen Vorbehalte basieren meines Erachtens auf einer immer noch *fehlenden bzw. unzureichenden Information*⁵¹, vorhandenen *Haftungsängsten* und der *unzutreffenden Gleichsetzung* mit dem *Schaden-Management der Versicherer im Fahrzeugschaden*⁵², zu dem jedoch *fundamentale Unterschiede* bestehen⁵³. Hinzu kommt teilweise eine gewisse Verunsicherung bezüglich der *veränderten Rolle des Anwaltes* im Reha-Management. Insoweit besteht aktuell immer noch viel *Informations- und Aufklärungsbedarf* zum Abbau von nicht berechtigten Vorurteilen. Hierzu hat auch wieder der AK V des 60. Verkehrsgerichtstages Goslar 2022 alle Beteiligte aufgerufen. Erfreulich ist insoweit, dass das Thema Reha-Management seit einigen Jahren Schulungsthema der Deutschen Anwaltsakademie bei dem Erwerb des Fachanwalts Verkehrsrecht ist.

44 Z.B. Focus 26/10 v. 28.06.2010, S. 126 ff.; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.09.2021, S. 14; brand eins v. 01.10.2004, S. 1.

45 Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 279 ff.; Buschbell, SVR 2008, Editorial Heft 5; Clemens/Hack/Schottmann/Schwab, DAR 2008, 9; Domes, NZV 2008, 232; Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79 ff.; Lang, NZV 2008, 19; Schneider, ZfSch 2008, 303; Schröder, SVR 2008, 89, 19; Lauer, 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. 57 ff.; Lauer, DAR 2006, 712; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005; Höfle, MittBl. ARGE VerkR 4/2002; Höfle, ZfSch 2001, 197; Fleischmann, MittBl. ARGE VerkR 3/2001, 61; Knospe, VW 2001, 1215; Steffen, VersR 2001, 793; Steffen, ZfSch 2001, 389; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Budel/Buschbell, VersR 1999, 158; Tille/Budel, ZfSch 1998, 321.

46 Z.B. LG Halle/Saale, Protokoll v. 11.05.2007 – 5 O 53/07 – nicht veröffentlicht (mehrfach positive Hervorhebung der Einschaltung eines privaten Reha-Dienstes).

47 38. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2000, S. IX (Empfehlungen), S. 65 ff. (Vorträge).

48 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. VII (Empfehlungen), S. 49 ff. (Vorträge).

49 56. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2018, S. XV (Empfehlungen), S. 257 (Vorträge).

50 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, NZV 2022, 421.

51 Funk, ZfSch 2017, 361 (Editorial); Buschbell, SVR 2008, Editorial Heft 5.

52 Wie hier Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

53 Lang, NZV 2008, 19; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 163; Höfle, ZfSch 2001, 197; kritisch zu dem Begriff »managen« auch Lauer, DAR 2006, 712, 715.

6. Regeln zur Durchführung/»Code of Conduct«

Bei dem privaten Reha-Management sollte zukünftig weiterhin von einer starken »Verrechlichung«⁵⁴ abgesehen werden⁵⁵. Das bedeutet jedoch nicht, dass es ohne Regeln und »nach Belieben« ablaufen kann. Das *Einziehen von »Leitplanken«* ist vor allem im *Interesse der Verletzten* erforderlich, die ansonsten weiteren psychischen Belastungen ausgesetzt wären⁵⁶. Die *Akzeptanz* der initiierten Reha-Maßnahmen bei den Geschädigten und der Anwaltschaft hängt maßgeblich von der Einhaltung von einigen Grundkriterien sowie der Transparenz bei der Durchführung ab. Nur ein den Belangen aller Interessensgruppen Rechnung tragendes Reha-Management kann und wird auf Dauer Erfolg haben⁵⁷.

Die beim Reha-Management zu beachtenden Regeln sind von der *Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Verkehrsrecht im Deutschen Anwaltverein* 2002 in dem *Code of Conduct*⁵⁸ entwickelt worden. Sie wurden sodann bei dem 38. Deutschen Verkehrsgerichtstag Goslar 2000 mit sehr großer Mehrheit von allen Interessensgruppen verabschiedet⁵⁹. Im Jahre 2018 erfolgte angesichts veränderter Kommunikationsarten und Arbeitsabläufe eine Aktualisierung, wobei die Kernelemente jedoch nicht verändert wurden⁶⁰. Der Code of Conduct ist zwar rechtlich nicht verbindlich, seine Einhaltung ist jedoch *Voraussetzung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit* im Reha-Management und die damit verbundene »Win-Win-Situation«⁶¹. Seine *wesentlichen Inhalte* lauten:

- *Das Reha-Management ist freiwillig, ist also nur mit ausdrücklicher und fortdauernder Zustimmung des Verletzten möglich*⁶². Der Geschädigte kann sich somit ohne Begründung gegen seine Durchführung entscheiden bzw. schon begonnene Maßnahmen jederzeit abbrechen.
- *Aus der Ablehnung oder dem Abbruch des Reha-Managements ergeben sich für den Verletzten keine negativen Konsequenzen in der weiteren Schadenregulierung,*

54 Zu den rechtlichen Aspekten näher Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 89; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 279, 290 ff.; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 52 ff.

55 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Schröder, SVR 2008, 89; Lauer, 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. 57, 73.

56 Schneider, ZfSch 2008, 303; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 124 ff.; Steffen, VersR 2000, 793.

57 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 90; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

58 Abgedruckt im MittBl. der ARGE Verkehrsrecht im DAV 4/2002, S. 86 f.; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 172 ff.

59 Empfehlungen 38. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2000, S. 9.

60 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; ARGE Verkehrsrecht im DAV, www.verkehrsanwaelte.de/fuer-anwaelte/reha-dienste.

61 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 90.

62 Schneider, ZfSch 2008, 303; Schröder, SVR 2008, 89.

insbesondere darf ihm der Versicherer daraus keinen Verstoß gegen seine Schadenminderungspflicht vorwerfen⁶³.

- Die bei der Durchführung des Reha-Managements entstehenden *Kosten* werden *vollständig vom Haftpflichtversicherer getragen*⁶⁴. Das gilt auch, wenn den Geschädigten eine *Mithaftung am Zustandekommen des Unfalls* trifft⁶⁵.
- Die *Schadenbearbeitung des Haftpflichtversicherers* ist *von der Durchführung des Reha-Managements streng zu trennen*. Das bedeutet konkret, dass sich die Tätigkeit des Versicherers auf die Regulierung des Schadens, die des Reha-Dienstleisters auf die Rehabilitation des Verletzten beschränken muss⁶⁶. Der Dienstleister und der Versicherer nehmen gegenseitig keinen Einfluss auf die Tätigkeit des anderen.
- Der Reha-Dienstleister muss *personell und organisatorisch vom Haftpflichtversicherer unabhängig, weisungsfrei und neutral sein*⁶⁷. Die Art und der Umfang seiner Tätigkeit werden ausschließlich durch das gemeinsam zu vereinbarende Reha-Ziel bestimmt.
- Bei dem Reha-Dienstleister wird zur Qualitätssicherung ein *fachlicher Beirat eingerichtet*⁶⁸. Dieser soll, einer Anregung von *Steffen*⁶⁹ folgend, aus Personen der Bereiche Medizin, Recht und Arbeits- und Sozialwesen bestehen, wobei der Vertreter im Bereich »Recht« von der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Verkehrsrecht im DAV benannt wird. Die Beiratsmitglieder sind berechtigt, stichpunktartig Akten und Vorgänge einzusehen und zu prüfen, ihnen sind zudem alle Beschwerden vorzulegen⁷⁰.
- *Die Kommunikation* zwischen dem Dienstleister, dem Versicherer und dem Rechtsanwalt des Unfallopfers hat *transparent* zu erfolgen. Auszuschließen ist vor allem eine »Geheimkommunikation« zwischen dem Dienstleister und dem ihn beauftragenden Versicherer⁷¹.

63 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 97 f., 122 ff.

64 Vgl. LG Heilbronn, Urt. v. 24.11.1997 – 6 O 1852/97 – ZfSch 1998, 247; Anspruch Verletzter auf Kosten für privates Reha-Management als Vermehrte Bedürfnisse bzw. Erwerbsschaden.

65 Schneider, ZfSch 2008, 303; Schröder, SVR 2008, 89; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 119 f.; Höfle, ZfSch 2001, 197.

66 Schneider, ZfSch 2008, 303; Schröder, SVR 2008, 89; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 119 f.; Höfle, ZfSch 2001, 197.

67 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Lauer, 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. 57, 73; Lauer, DAR 2006, 712; Fleischmann, MittBl. der ARGE Verkehrsrecht im DAV 3/2001, S. 61; Höfle, ZfSch 2001, 197; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Lachner, NJW 2015, 679.

68 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 35 ff.

69 Steffen, VersR 2000, 793.

70 Schneider, ZfSch 2008, 303; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 37 ff.; Steffen, ZfSch 2001, 389; Fleischmann, MittBl. der ARGE Verkehrsrecht im DAV 3/2001, S. 61.

71 Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Fleischmann, MittBl. der ARGE Verkehrsrecht im DAV 3/2001, S. 61; Höfle, ZfSch 2001, 197.

- *Persönlichen Daten* des Verletzten, z.B. über Verletzungen und Vorerkrankungen dürfen nur *mit dessen Zustimmung* und unter Wahrung der *datenschutzrechtlichen Bestimmungen*⁷² weitergegeben werden. Der Dienstleister ist verpflichtet, sich eine Schweigepflicht-Entbindungserklärung des Unfallopfers einzuholen.

Im Rahmen der Umsetzung des Code of Conduct haben viele Reha-Dienstleister einen *fachlichen Beirat* eingerichtet und dafür überwiegend in der Öffentlichkeit anerkannte Persönlichkeiten gewinnen können⁷³. Die Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht (ARGE) im DAV hat zur Qualitätssicherung der Dienstleister ein *Zertifizierungsverfahren entwickelt*, im Rahmen dessen *13 Unternehmen* anerkannt⁷⁴, bei denen sich die Geschädigten und deren Anwälte auf die Einhaltung des Code of Conduct verlassen können. Ein weiteres wichtiges Kriterium für die *Qualität der Reha-Dienstleister* ist die Überprüfung von deren Arbeitsabläufen im Rahmen einer *Zertifizierung* nach *DIN ISO 90011:2015*⁷⁵.

In dem Zusammenhang ein paar Worte zu der teilweisen Forderung eines *Rechtsanspruches des Verletzten* auf Durchführung des Reha-Managements⁷⁶, den es aktuell angesichts der Freiwilligkeit der Durchführung nicht gibt⁷⁷. Aus meiner Sicht besteht vor dem Hintergrund einer gut funktionierenden Praxis *keine Notwendigkeit*, einen solchen Anspruch einzuführen⁷⁸. Das auf Basis einer »Vertrauensmaxime« ohne explizite Gesetze erfolgende Reha-Management sollte nicht mit rechtlichen und komplexen Einzelfragen überfrachtet werden. In der Praxis gibt es auch nur *verschwindend wenige Fälle*, in denen der Versicherer die Durchführung des Reha-Managements ablehnt⁷⁹, nicht zuletzt auch aufgrund seiner eigenen Vorteile daraus⁸⁰. Speziell in der Kraft-Haftpflichtversicherung ist meist wegen § 7 Abs. 1 StVG im Regelfall ohnehin eine zumindest teilweise Haftung des Versicherers gegeben, die für ein Reha-Management spricht. Die Entscheidung, *ausnahmsweise »nein«* dazu zu sagen, muss ihm allerdings auch zukünftig zustehen, da er ansonsten trotz der eigenen Kostentragung selbst in völlig ungeeigneten Fällen zur Durchführung gezwungen würde. Eine andere Sicht stünde zudem im *Widerspruch zum Code of Conduct*, der

72 Schneider, ZfSch 2008, 303; Lauer, 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. 57, 70 f.; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation 2005, S. 127 ff.

73 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 91.

74 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; ARGE Verkehrsrecht im DAV, www.verkehrsanwaelte.de/fuer-anwaelte/reha-dienste.

75 Lauer, 46. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2008, S. 57, 62 ff.; Schneider, ZfSch 2008, 303.

76 Schah Sedi, NZV 2022, 367; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 2.

77 Missverständlich Schmidt, Der Verkehrsanwalt; Heft 2 2021, S. 61.

78 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 88 f.; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Steffen, VersR 2000, 793; Höfle, ZfSch 2001, 197; Schröder, SVR 2008, 89; Schneider, ZfSch 2008, 303; Fleischmann, MittBl. der ARGE Verkehrsrecht im DAV 3/2001, 61.

79 Schah Sedi, NZV 2022, 367; Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 84.

80 Schröder, SVR 2008, 89, 93; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 161.

eine *beiderseitige Freiwilligkeit* regelt. Die Verneinung eines Anspruches ist letztlich spiegelbildlich die logische Kehrseite daraus⁸¹. Hinzu kommt, dass die Reha-Dienste bei einem anderen Verständnis in einer Vielzahl von *inhaltlich ungeeigneten Fällen* tätig werden müssten⁸², was nicht nur sinnlos wäre, sondern auch ihre Kapazitäten überschreiten würde.

7. Praktischer Ablauf in der Bearbeitung (Work-Flow)

Das private Reha-Management ist umso *erfolgversprechender, je früher die geeigneten Maßnahmen zur Unterstützung ergriffen* werden können⁸³. Wichtig hierfür ist die möglichst *zeitnahe Information des betroffenen Versicherers* über den Schadenfall. Regelmäßig erfährt er davon durch die Schadenmeldungen seines Versicherten oder des Geschädigten bzw. dessen Rechtsanwalt, ggf. aber auch durch Dritte. Erfreulich ist insoweit, dass die Initiative zur Durchführung in den letzten Jahren nicht mehr immer nur vom Versicherer ausgeht, sondern auch *zunehmend von den Anwälten*, die schon früher Kontakt zu dem Geschädigten haben. Grundsätzlich denkbar ist aber auch die *Information durch Dritte*, so z.B. durch *Kliniken* oder deren Sozialdienste.

Erfährt der Haftpflichtversicherer, dass ein bei ihm Versicherter jemanden schwer verletzt hat, wird der Schaden intern an eine dafür *spezialisierte Einheit abgegeben*. Diese leitet unverzüglich die erforderlichen Schritte zum Reha-Management ein, wobei die organisatorische Ausgestaltung bei den einzelnen Unternehmen unterschiedlich ist⁸⁴. Der dort zuständige Sachbearbeiter nimmt *zeitnah Kontakt* zu dem *Geschädigten bzw. dessen Rechtsanwalt* auf, mit denen er vor allem das »ob« eines Reha-Managements und den zu *beauftragenden Dienstleister* bespricht. Stimmt der Verletzte dem zu, holt der Dienstleister bei ihm die aus Gründen des Datenschutzes erforderliche *Schweigepflicht-Entbindungserklärung* ein. Liegt diese vor, erörtert ein qualifizierter *Mitarbeiter des Dienstleisters* mit ihm bzw. dessen Anwalt im persönlichen Gespräch das *Reha-Ziel* und die in seiner konkreten Situation *geeigneten Reha-Maßnahmen*⁸⁵. Dabei spielen insbesondere die Schwere der Verletzung und der Beruf des Geschädigten eine maßgebliche Rolle. Aus dem Gespräch resultiert ein schriftlich dokumentierter detaillierter *Reha-Plan*, dessen Realisierung der *Case-Manager* in der Folgezeit *eng begleitet*. Im Verlauf der Maßnahmen *berichtet* er dem Versicherer und dem Anwalt des Geschädigten in vereinbarten Abständen zeitgleich über den *Umsetzungsstand*, Fortschritte und eventuell auftauchende Probleme. Positiv ist, dass diese Begleitung des Verletzten nicht mit dem Ergreifen der Maßnahme endet, er

81 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 89; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; a.A. Schah Sedi, NZV 2022, 367.

82 Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13.

83 Ebenso Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Funk, ZfSch 2017, 361 (Editorial); Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

84 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 81 f.; Schah-Sedi, NZV 2022, 367; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

85 Zum Ablauf bei dem Reha-Dienstleister Schleich, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

vielmehr auch *in der Folgezeit unterstützt* wird, so dass dann noch die erforderlichen Anpassungen und Folgemaßnahmen möglich sind. Zum Abschluss des Verfahrens rechnet der Reha-Dienstleister die *Kosten* für die Reha-Maßnahmen nach den mit dem Versicherer bilateral getroffenen Vereinbarungen *mit diesem direkt* ab.

8. »Reha-Lücke«/Projekt des GDV mit der DGU

Bei schwer verletzten Unfallopfern, die unmittelbar nach dem Unfall längere Zeit *im Krankenhaus* liegen, kommt es bei der Einleitung eines schnellen Reha-Managements oft zu ungewollten Verzögerungen. In der Situation haben sie andere, wichtigere Sorgen als die Kontaktierung des gegnerischen Versicherers. Auch ihr Rechtsanwalt hat zu dem Zeitpunkt oft nur sehr wenige Informationen von dem Mandanten, also z.B. dessen konkreten Beeinträchtigungen oder ggf. unterstützenden Angehörigen⁸⁶. Diese Verzögerungen sind insbesondere für den Geschädigten nachteilig, da schon während seines stationären Aufenthaltes *wichtige Entscheidungen* zu treffen sind. So ist, immer in Abstimmung mit dem behandelnden Arzt, gemeinsam zu überlegen, ob der Heilungsverlauf ggf. durch eine *Verlegung in eine spezialisierte Klinik* gefördert werden kann. Ebenso muss schon frühzeitig geplant werden, wie man die Folgen einer für den Patienten *problematischen »Reha-Lücke«*⁸⁷ zwischen der Entlassung aus dem Krankenhaus und einer sich anschließenden Weiterbehandlung vermeiden bzw. reduzieren kann. In dieser oft mehrwöchigen Zeit ist der immer noch hilfebedürftige Verletzte zu Hause auf sich alleingestellt, was vor allem bei älteren bzw. alleinstehenden Menschen dramatische Probleme auslösen kann.

Schon der Arbeitskreis VII des 56. *Deutschen Verkehrsgerichtstages Goslar 2018* hat den Gesetzgeber aufgefordert, die Problematik nach dem Vorbild der gesetzlichen Unfallversicherung zu lösen⁸⁸. Nachdem zwischenzeitlich keine größere Aktivität erfolgt ist, wurde diese *Empfehlung* bei dem 60. Verkehrsgerichtstag Goslar 2022 im AK V nun deutlich wiederholt⁸⁹. Abgesehen von der erneut zu befürchtenden Untätigkeit des Gesetzgebers bestehen aus meiner Sicht angesichts der *komplexen gesetzlichen Regelung* für die Zuständigkeit für Maßnahmen der Rehabilitation *inhaltliche Zweifel*, ob das *Sozialsystem* insoweit *effizient Abhilfe* schaffen kann. Maßgeblich *unterstützen* kann hingegen das *private Reha-Management* der Versicherer, wofür allerdings deren frühzeitige Information erforderlich ist. Dabei kommt dem jeweiligen *Krankenhaus bzw. dessen Sozialdienst* angesichts von deren engem Kontakt zu dem Verletzten während der Akutbehandlung eine *Schlüsselrolle* zu⁹⁰.

Zur Vermeidung der »Reha-Lücke« startet in den nächsten Wochen ein *Testfeld des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft (GDV) mit der Deutschen Gesellschaft*

86 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

87 Vgl. Raschke, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13.

88 Empfehlungen 56. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2018 S. XV.

89 Empfehlungen 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, NZV 2022, 421.

90 GDV, Pressemitteilung v. 17.08.2022, www.gdv.de/de/themen/news/kfz-versicherer-und-unfallchirurgen-wollen-reha-luecke-schliessen-86026.

für Unfallchirurgie (DGU)⁹¹. Sein Ziel ist die *frühzeitige Identifikation* von geeigneten Reha-Fällen bei Schwerstverletzten schon *in der erstbehandelnden Unfallklinik*, so dass der zuständige Versicherer *früher informiert* wird und Reha-Maßnahmen schneller einleiten kann. Teilnehmer an dem Projekt sind im ersten Schritt die Unfallkliniken in Hannover, Regensburg und Münster. Bei erfolgreichem Verlauf ist eine sukzessive Ausweitung auf weitere interessierte Kliniken geplant.

Vom Ablauf her⁹² *informiert* das *Personal bzw. der Sozialdienst des Krankenhauses* den Geschädigten zunächst grundsätzlich über das *Angebot der Haftpflichtversicherer*, ihn mit »Rat und Tat« zu unterstützen. Will er es, nach Abstimmung mit seinem Anwalt, wahrnehmen, erhält er eine Schweigepflichtentbindungserklärung. Unterzeichnet er sie nicht, endet an dieser Stelle das Prozedere, weitere Schritte des Klinikums erfolgen also nicht. Ist er weiter interessiert, ermittelt die speziell für das Projekt bei der Akademie der Unfallchirurgie GmbH (AUC) eingerichtete *Zentrale Kommunikationsstelle* den von dem Schadenfall *betroffenen Versicherer* anhand des Kennzeichens des schädigenden Fahrzeugs und informiert diesen über das Ereignis. Der Haftpflichtversicherer nimmt dann – wie schon im bisher praktizierten Reha-Management – *zeitnah Kontakt zu dem Verletzten* bzw. dessen *Rechtsanwalt* auf und bespricht mit ihm die Einzelheiten, insbesondere den einzuschaltenden Reha-Dienstleister, an den der Schadenfall im Anschluss »abgegeben« wird.

Das *Ziel des Projektes*, den Unfallopfern in der schwierigen Situation der »Reha-Lücke« schnellstmöglich zu helfen, ist aus meiner Sicht zu *begrüßen*⁹³. Darin bestand auch im AK V des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages Goslar 2022 *zwischen allen Interessensgruppen Einigkeit*. Das Projekt wurde auch in den Medien begrüßt, so z.B. vom ADAC in Stern-Online⁹⁴ und der Ärztezeitung-Online⁹⁵. Zu Recht fordert allerdings die *ARGE Verkehrsrecht im DAV* bei seiner Umsetzung *konkrete Regelungen* einiger Punkte, vor allem die Sicherstellung einer *Einbeziehung des Anwaltes des Verletzten*, die *Definition* des im Klinikum *beratenden Arztes* und die *Beschränkung* der vom Klinikum an den Versicherer *übermittelten Daten*⁹⁶. Im Zusammenwirken der Beteiligten sind aus meiner Sicht dazu sachgerechte *Lösungen möglich*, zumal das Projekt *keine Umgehung des Verletztenanwaltes* bezweckt. Die Kommunikation ist eine

91 GDV, Pressemitteilung v. 17.08.2022, www.gdv.de/de/themen/news/kfz-versicherer-und-unfallchirurgen-wollen-reha-luecke-schliessen-86026; Raschke, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

92 Raschke, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

93 Ebenso im Grundsatz Schah Sedi, NZV 2022, 367; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

94 Stern-Online v. 15.08.2022, www.stern.de/gesellschaft/regional/niedersachsen-bremen/gesundheit.

95 Ärztezeitung-Online v. 11.08.2022, www.aerztezeitung.de/Politik/Kfz-Versicherer-und-Unfallchirurgen-wollen-Reha-Luecke-schliessen-431458.html.

96 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Schah Sedi, NZV 2022, 367; Missverständnis Schmidt-Kasperek, Versicherungsjournal-Online v. 01.08.2022, www.versicherungsjournal.de/versicherungen-und-finanzen/verkehrsnaewalte-war-nen-vor-reha-initiative-der-kfz-versicherer-145525.php.

Selbstverständlichkeit, zur Information des Versicherers reichen zur Einleitung von Reha-Maßnahmen nur *wenige Daten aus*, nämlich das Kennzeichen des schädigenden Fahrzeugs, das Unfalldatum und der Name des Verletzten bzw. dessen Anwalt. Insbesondere ist dazu keine Übersendung von detaillierten ärztlichen Unterlagen des Klinikums erforderlich, was tatsächlich latent die Gefahr einer systemwidrigen Verwendung in der »normalen« Schadenregulierung beinhalten würde. Speziell in diesem Punkt ist die *Einschaltung eines neutralen, externen Reha-Dienstleisters*⁹⁷ der Akzeptanz förderlich. Zu hoffen ist, nicht zuletzt im Interesse der Unfallopfer, dass zu der Idee auf Basis des Code of Conduct Einigkeit erzielt werden kann.

9. Ausblick/Fazit

Nach alledem ist festzuhalten, dass ein speziell unter Einhaltung des Code of Conduct durchgeführtes privates Reha-Management der Haftpflichtversicherer sehr erfolgreich ist. Angesichts der »Win-Win-Situation« für alle Beteiligte wird es vom Grundsatz her allseits akzeptiert. Diesen Konsens spiegeln erneut die mit überwältigender Mehrheit verabschiedeten Empfehlungen des Arbeitskreises V des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages Goslar 2022 wider⁹⁸.

Vor dem Hintergrund sind im aktuell praktizierten Reha-Management keine grundlegenden Veränderungen erforderlich, es sollte jedoch *konsensual* an der *stetigen weiteren Optimierung* gearbeitet werden. *Hierbei* ist das aktuelle *Projekt des GDV mit der DGU* inhaltlich ein *guter Ansatz*. Seine Rahmenbedingungen sollten allerdings noch in enger Zusammenarbeit detailliert ausgearbeitet werden. Nachfolgend ein paar *weitere Vorschläge zum Ausbau*⁹⁹:

- *Gespräche mit den Sozialversicherungsträgern, dass ein Zusammenwirken der beiden Systeme für die Geschädigten sinnvoll ist.*
- *Verstärkte Ausweitung auf Schadenfälle der Allgemeinen Haftpflichtversicherung*¹⁰⁰.
- *Stärkere Betonung des bislang primär auf Schwerstverletzte fokussierten Reha-Managements bei mittelschweren Personenschäden*¹⁰¹.
- *Einbau in bestehende Versicherungsprodukte (z.B. Unfall-/BU-/Fahrer-Kaskoversicherung)*¹⁰².

97 Schah Sedi, NZV 2022, 367; Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V.

98 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, NZV 2022, 421.

99 Lang, Festschrift für G. Müller, 2009, S. 79, 92 ff.

100 Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 43 f.; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34.

101 Janeczek, Vortrag 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag Goslar 2022, AK V; Quirnbach/Strunk, DAR 2022, 13; Buschbell/Grüber, Festschrift für Eggert, 2008, S. 279, 284; Domes, NZV 2008, 232; Schröder, SVR 2008, 89; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 39; von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Budel/Buschbell, VersR 1999, 158.

102 Von Hadeln/Riedl, NZV 2000, 34; Hugemann, Personenschaden-Management, Dissertation, 2005, S. 43.

Abschließend eine ebenso prägnante wie zutreffenden *Aussage* von *Funk*, einem Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Verkehrsrecht (ARGE) im DAV¹⁰³:

Es mag noch kein eine eigene Haftung begründender Fehler der anwaltlichen Beratung sein, wenn aus Unkenntnis oder Misstrauen – weil vom Versicherer vorgeschlagen – ein Reha-Management unterbleibt. Dem Geschädigten, der dieses Instrument nicht kennen kann, nicht die Möglichkeit eröffnet zu haben, davon zu profitieren, ist gleichwohl unverzeihlich.

103 Funk, ZfSch 2017, 361 (Editorial).

Verschluss des Reha-Lochs – Qualitätsoffensive in der Traumatologie –

Prof. Dr. Michael J. Raschke,
Klinik für Unfall-, Hand- und Wiederherstellungschirurgie, Universitätsklinikum Münster (UKM), 2020/2021 Präsident der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie (DGU), Münster

Einleitung

Die Initiative TraumaNetzwerk der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie e.V. (DGU) stellt einen Meilenstein in der Optimierung der Versorgung von Schwerverletzten in Deutschland dar. Diese in 2008 gegründete Netzwerkstruktur ermöglicht die gezielte Versorgung von Patienten in Kliniken unterschiedlicher Versorgungsstruktur gemessen an deren Verletzungsschwere, um so eine optimale Versorgung Unfallverletzter sicherzustellen.

Insbesondere die 32.000 Schwerverletzten/Jahr (TraumaRegister DGU) gilt es, in spezielle Einrichtungen mit optimaler Infrastruktur zu steuern.

Durch diese Netzwerkstruktur ist ein ressourceneffizienter Umgang mit Belegungs-kapazität auf peripheren- oder Intensivstationen sowie ausreichende Kapazitäten in Operationssälen sowie die Vorhaltung von Spezialisten (z.B. Replantationszentrum) möglich. Diese bedarfsgerechte Steuerung von Patienten an bestimmte Zentren ist für die Akutphase etabliert.

Problem des Reha-Lochs und fehlender Reha-Fähigkeit

Erfolgt die optimale operative Versorgung in der Akutklinik und auch die früh-postoperative Behandlung, so ist von den Kostenträgern eine bestimmte Verweildauer der Patienten in der Klinik vorgegeben, nach welcher jeder weitere Tag des stationären Aufenthaltes ein finanzielles Defizit für den Krankenhausträger darstellt. Des Weiteren werden durch den prolongierten stationären Aufenthalt in der Akutklinik entsprechende Ressourcen genutzt, die für weitere Akutpatienten vorgehalten werden sollten. Bei Patienten, die unter die gesetzliche Unfallversicherung fallen, gibt es Lösungen, diese Patienten zeitnah in eine entsprechende Einrichtung zur Rehabilitation zu überführen. Bei gesetzlich versicherten Patienten ist die Vorgabe der Deutschen Rentenversicherung zur Verlegung in eine Rehabilitationseinrichtung die »REHA-Fähigkeit«. Diese ist neben anderen Aspekten an die Eigenständigkeit

und ausreichende Belastbarkeit des Versicherten gebunden. Diese Kriterien sind allerdings bei ca. 15 % aller Schwerverletzten in der frühen postoperativen Phase nicht erreicht. Bei diesen Patienten besteht die Notwendigkeit, die Reha-Fähigkeit abzuwarten und, sofern die häusliche Versorgung nicht gewährleistet ist, eine Kurzzeitpflege in Anspruch zu nehmen. Diese Kurzzeitpflege beschreibt lediglich die pflegerische Zuwendung im häuslichen Umfeld oder in Pflegeeinrichtungen. Die Inanspruchnahme wird von Seiten der Krankenkassen mit *einmalig* einem Betrag von 1.612 EUR unterstützt, welcher in der Regel nur für 2 Wochen Kurzzeitpflege ausreicht. Im Anschluss an diese Zeitspanne muss der Patient selbst für die Versorgung aufkommen, welche sich mit ca. 80 EUR/Tag beziffert. Regelmäßig sind Patienten nach komplexen Frakturen der unteren Extremität für 2–3 Monate nicht in der Lage, die verletzte Extremität voll zu belasten und sind somit auf die Kurzzeitpflege bis zum Erreichen der Reha-Fähigkeit angewiesen.

Neben dieser finanziellen Belastung ist es die mangelnde Mobilisation und krankengymnastische Anwendung, die den in der Akutklinik erbrachten Heilerfolg gefährdet. Bei erlangter Reha-Fähigkeit gilt es, in der Rehabilitationseinrichtung den Patienten aus diesem (Reha-)Loch wieder herauszuholen, mit deutlich schlechteren Voraussetzungen, als bei Entlassung aus der Akutklinik und ggfs. auch schlechterem Endergebnis. Diese Aspekte verzögern und erschweren die Wiedererlangung der gewünschten Teilhabe in Alltag und Beruf.

Lückenlose Heilbehandlung bei Haftpflichtversicherungs-Fällen

Das Konzept des Gemeinschaftsprojektes von DGU und GDV baut auf dem durch die Kfz-Versicherer initiierten Informationsnetzwerk für Unfallopfer auf und hat zum Ziel, die Versorgung in der Akutphase durch geeignete Therapieansätze zu optimieren und die sogenannte Reha-Lücke zu schließen. Durch Ausweitung der Netzwerkstruktur auf entsprechende Rehabilitationseinrichtungen und Nutzung dieser, auch vor erlangter Reha-Fähigkeit, wird versucht, die hochwertige Versorgung in der Akutphase lückenlos in die Rehabilitationsphase zu übertragen.

Dieses ist nur möglich durch aktive Maßnahmen der Versicherungen und der kooperierenden Kliniken in Form von organisatorischer und finanzieller Unterstützung, um die Patienten frühzeitig zu identifizieren und die Lücke in deren Behandlungskette zu schließen und das Ausmaß von Langzeitschäden zu minimieren.

In Vorbereitung ist ein modulares Angebot der Akut- und Rehakliniken, in einem Gemeinschaftsprojekt des GDV mit der Deutschen Gesellschaft für Unfallchirurgie (DGU) und der Akademie für Unfallchirurgie (AUC) an die Kfz-Versicherer sich individuell und effizient der Optimierung der Akuttherapie und Rehabilitation zu widmen. Insbesondere dem Verschluss des »Reha-Lochs«, welches durch die Limitationen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und durch die Vorgaben der Deutschen Rentenversicherung (DRV) hinsichtlich der Reha-Fähigkeit besteht, gilt es zu adressieren.

Fazit

Die Akutversorgung und Rehabilitation von Schwerverletzten gilt es, lückenlos vom Unfall bis zum Abschluss der Heilbehandlung sicherzustellen, um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Die bisherigen Vorgaben hinsichtlich der Erlangung einer Reha-Fähigkeit stellen insbesondere bei Schwerverletzten eine gravierende »Versorgungslücke« dar, die dank dieses Projektes zügig verschlossen werden kann.

Dieses Projekt ist ein Leuchtturm in der optimalen Behandlung von Unfallgeschädigten.

Mit Unterstützung des GDV und der KFZ-Versicherer werden wir Unfallgeschädigte optimierter behandeln, andererseits aber auch eine Datenlage schaffen, welche neben den individuellen Nutzen für Unfallopfer den gesundheitsökonomischen Vorteil einer geschlossenen Behandlungskette für sämtliche Unfallverletzte zeigt.

Was leistet Reha-Management?

Hans Georg Schleich,
Geschäftsführer, ReIntra GmbH, Unterföhring

Das Thema war sowohl auf dem 38. VGT im Jahre 2000 sowie beim 46. VGT im Jahre 2008 bereits Gegenstand der Erörterung, jeweils mit der Empfehlung, Unfallverletzte durch die Einschaltung eines privaten von der Versicherungsgesellschaft unabhängigen Rehabilitationsdienst sowohl im medizinischen wie auch im beruflichen Bereich während der Rehabilitation zu unterstützen.

Dennoch wird das Reha-Management noch immer nicht bei allen Verkehrsunfällen mit Personenschäden eingeschaltet. Dies resultiert zum Teil aus Unkenntnis (v.a. Anwaltschaft) bzw. aus der Sorge um erhöhte Kosten in der Schadenregulierung.

Reha-Management ist außerhalb der hier anwesenden Versicherungswirtschaft, Anwälten und Richterschaft so gut wie nicht bekannt. Und wenn, dann wird es häufig falsch verstanden, i.S.v. »da gibt es ein paar Physio-Einheiten«.

Ein Wunsch an diesen Verkehrsgerichtstag wäre es daher, die eigentliche Bedeutung eines qualifizierten Reha-Managements in die breite Öffentlichkeit zu tragen.

Die Sicht des Unfallopfers

Ein schwerer Unfall kann das Leben des Unfallopfers und das seiner Familie dramatisch verändern. Auch die beste medizinische Versorgung und die optimale Nutzung des breiten Angebotes an Rehaeinrichtungen garantieren nicht unbedingt, dass der Verletzte problemlos wieder eingegliedert wird. Zu Verunsicherung und Verwirrung bei Patienten und Angehörigen führen der häufige Wechsel der Bezugspersonen und die zahlreichen, an unterschiedlichen Interessen orientierten Institutionen, die an diesem Prozess der Reintegration beteiligt sind. Hinzu kommen noch die Ängste vor einem Leben mit körperlichen und/oder psychischen Einschränkungen und anderen Belastungen. Bald schon steht das Unfallopfer vor konkreten Aufgaben. Es muss sich in kürzester Zeit zu einem »Fachmann« für seine neuen, kaum überschaubaren Bedürfnisse ausbilden, obwohl die Probleme um den eigenen gesundheitlichen Zustand und eventuell daraus sich ergebende familiäre Schwierigkeiten belastend genug sind. Solche Sorgen machen häufig ein zweites Mal »krank«.

Für die Unfallopfer stellen sich folgende Fragen: Wie ist das weitere Leben zu organisieren? Wie ist meine Familie abgesichert? Geht es beruflich weiter und wenn ja,

in welcher Form? Hier fühlen sich die Betroffenen oft allein gelassen mit einem Wust von Problemen und ungeschützt einer Vielzahl von Institutionen ausgesetzt, die nun einmal nach jedem Unfall involviert sind.

Zudem ist die Koordination zwischen diesen Institutionen – besonders zwischen den Leistungsträgern – unzureichend. Dies führt zu Reibungsverlusten und kostet Zeit und nicht zuletzt Geld. Denn was nicht zielgerichtet in die Wege geleitet wird, hat oft schwerwiegende Auswirkungen auf den Gesundheits- und Reintegrationsprozess.

Verletzungsmuster

Auch wenn in den letzten Jahren die Anzahl der Unfälle mit Personenschäden rückläufig sind, sprechen wir nach wie vor von tausenden schwer- und schwerstverletzten Menschen.

Bei diesen Geschädigten sind in der Regel Mehrfachverletzungen festzustellen, häufig mit Polytrauma. Grob pauschaliert fällt bei den Verletzungen der Verkehrsoffer auf, dass wir es bei über 75 % mit (Mehrfach-) Frakturen und anderen Läsionen im Bereich des Bewegungs- und Haltungsapparates zu tun haben. Zudem liegt bei mehr als jedem zweiten Geschädigten ein Schädel-Hirn-Trauma vor, häufig leider 2. oder 3. Grades. Weitere jeweils 20 % der Fälle weisen Paresen auf oder haben eine Para- bzw. Tetraplegie. Keine dieser Verletzungen ist innerhalb einiger Wochen heilbar oder gar reversibel.

Handicap

Die Folgen der beschriebenen Verletzungen führen fast immer zu einem dauerhaften gesundheitlichen Schaden durch den die Fähigkeiten und Aktivitäten des Betroffenen funktional eingeschränkt sind. Die soziale Beeinträchtigung wird ihrerseits sichtbar in persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Konsequenzen.

Beim Reha-Management geht es darum, möglichst alle Facetten des Handicaps des Betroffenen zu erfassen. Daher erscheint es uns unabdingbar, den Verletzten in seiner ihm vertrauten Umgebung zu besuchen. Es geht dabei um die multidimensionale Beurteilung unterschiedlichster Bereiche:



Wie steht es um das soziale Umfeld? Wie groß ist die familiäre Unterstützung oder gibt es unfallunabhängige, innerfamiliäre Probleme (z.B. ein Pflegefall oder ein weiteres behindertes Kind)?

Wie steht es um das psychische Befinden? Stehen Trauer, Angst oder Wut im Vordergrund oder tendiert der Geschädigte zur Depression bzw. Wesensänderung?

Wie kommt der Verletzte mit den Funktionseinschränkungen im Alltag zurecht? Liegt ein Schmerzsyndrom vor oder droht eine Chronifizierung?

Wie sind die Wohnverhältnisse? Müssen eventuell Wohnraumanpassungen/Um-bauten vorgenommen werden?

Welche Folgen hat das Handicap für den ausgeübten Beruf? Droht Arbeitslosigkeit Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit?

Und nicht zuletzt: Wie steht es um die »activities of daily living« (ADL)? Aufstehen, Zähne putzen, sich waschen, anziehen, selbständiges Zubereiten von Nahrung, sich bewegen, lesen, etc.

Letztlich geht es für den Geschädigten darum, sein neues, völlig verändertes »Ich« anzunehmen und sich selbst proaktiv am Wiedereingliederungsprozess zu beteiligen.

Wie gehen wir vor?

Voraussetzung für die Arbeit des Reha-Dienstes ist das Einverständnis des Betroffenen und seines Rechtsanwaltes sowie die damit einhergehende Entbindung von der Schweigepflicht, damit Auskünfte von medizinischen Einrichtungen und Behörden eingeholt werden können.

Nach Sichtung der vorhandenen ärztlichen Befunde und ersten Kontakten mit dem Geschädigten und/oder seinen Angehörigen, involvierten Ärzten oder auch dem

Rechtsanwalt wird in der Regel ein Besuch vor Ort vereinbart. Ziel des Besuches ist es, sich ein umfassendes Bild von der Situation zu machen (siehe Handicap) und ein Integrationskonzept zu erstellen, das die erforderlichen Schritte in der nächsten Zukunft beschreibt. Sind neben dem Betroffenen die Versicherung und der Rechtsanwalt einverstanden, begleitet und unterstützt der Reha-Dienst den Geschädigten in den folgenden Monaten (manchmal auch länger) durch die notwendigen Maßnahmen.

Dabei gilt es den Geschädigten bzw. seine Angehörigen auch dabei zu unterstützen, Anträge zu stellen (GdB/Pflegegeld/Verhinderungspflege/etc.) und eventuell auch Widerspruch einzulegen, wenn von Sozialversicherungsträgern Hilfsmittel oder Rehaleistungen abgelehnt werden. Viele sind von den bürokratischen Hürden abgeschreckt oder kennen ihre Ansprüche erst gar nicht.

Fallbeispiel

24-jähriger Möbelschreiner

Motorradunfall

Monate nach Unfall		
01	Verletzungsmuster:	<ul style="list-style-type: none"> – Schädel-Hirn-Trauma mit Koma – Multiple Knochenbrüche
04	Einschaltung Reha-Dienst Festgestellte Verletzungsfolgen:	<ul style="list-style-type: none"> – Sprachstörung – Gedächtnisstörung – Konzentrationsstörung – Kraftminderung und Bewegungseinschränkung des rechten Oberarms
07	Steuerung der medizinischen Weiterversorgung und Organisation der medizinischen Reha	<ul style="list-style-type: none"> – Orthopädische Abklärung von Folgeschäden – Abklärung der Schmerzursachen im Bereich der rechten Hand
10		– Metallentfernung Kiefer, Arm
11	Beginn der neurologischen Reha Kontakte zum Arbeitgeber	<ul style="list-style-type: none"> – Beurteilung der neuropsychologischen Defizite – Besserung der Sprach- und Konzentrationsstörung – Bereitschaft zur Einrichtung eines modifizierten Arbeitsplatzes
12	Belastungsprobung	<ul style="list-style-type: none"> – Maximal 4 Stunden konzentrationsfähig – Deutliche Einschränkung der rechten Hand

14	Stufenweise Wiedereingliederung	<ul style="list-style-type: none"> – Besuch beim Arbeitgeber – Belastung 4 Stunden: problemlos – Belastung 4–7 Stunden: Arbeitsleistung lässt nach; nervös; aggressiv; überfordert – Belastung 8 Stunden: Qualität der Arbeit vermindert; Stressreaktion
18	Verlängerung der Wiedereingliederung	– Gespräch mit Arbeitgeber, Berufsgenossenschaft, Neurologen und Chirurgen
19	Zustimmung zur blockweisen Wiedereingliederung: Reha/Arbeitgeber im Wechsel	– Schrittweises Anlernen von Arbeitsvorgängen in Rehaeinrichtung, gefolgt von Praxis am Arbeitsplatz
21	Wegbegleitung zur Früherkennung bei Überbelastung	– Vollzeitbeschäftigung als Schreiner beim alten Arbeitgeber

Kinder

Besondere Anforderungen an die Betreuer von Reintegrationsmaßnahmen stellen schwerverletzte Kinder. Jeder körperliche, psychische und geistige Schaden, jede Verletzung kann die normale Entwicklungsphase des Kindes beeinflussen, ja sogar zum Stillstand der Entwicklung führen. Daher muss die medizinische Behandlung immer wieder neu überprüft werden, um zum richtigen Zeitpunkt die jeweils richtigen Maßnahmen veranlassen zu können und die bestmögliche Entwicklung des Kindes zu gewährleisten.

Die Betreuung zielt dabei auf die gesamte Familie. Insbesondere die Eltern haben häufig ein Problem zu akzeptieren, dass sie nun ein behindertes Kind haben und überfordern es. Dies v.a. bei Kindern mit erlittenem Schädelhirntrauma, die rein äußerlich »ganz normal« aussehen, aber deren Leistung (Konzentration/Merkfähigkeit/Ausdauer/etc.) stark eingeschränkt ist.

ReIntra und die Versicherungsgesellschaften

Wie stellt sich ein schwerer Unfall für den Schadenregulierer dar? Kommt es nach dem Unfall zu einer verzögerten oder ineffizienten Rehabilitation und wird die Wiedereingliederung in das Berufsleben dadurch erschwert, können sehr hohe Kosten entstehen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn eine aufwendige medizinische Versorgung unkoordiniert durchgeführt wird, wenn es zu Dauerpflegefällen kommt, die nicht sein müssten, oder wenn ungeeignete Umschulungsmaßnahmen keine Reintegration in einen Beruf erlauben. Auch die sich ändernde Rechtsprechung und lange Prozesse mit der Folge später Kapitalisierung machen den Schaden oft teurer als notwendig.

Reha-Dienste beraten die Versicherungsgesellschaften dort, wo Beratung am wirkungsvollsten ist: wenn etwa die unfallbedingten Krankheitsfolgen zu lange dauern und der Wiedereintritt in den Beruf dadurch verzögert wird. Ferner hilft das Reha-Management auch dabei, die Bearbeitung der Primärleistungsträger durch verstärkte, kompetente Intervention zu beschleunigen und effiziente Umschulungsmaßnahmen zu organisieren.

Fazit:

Das Reha-Management leistet für den Geschädigten wertvolle Hilfe bei

- der medizinischen Versorgung
- der Anschlussheilbehandlung und Rehabilitationsmaßnahme
- der beruflichen Entwicklung
- der technischen Unterstützung von Umbaumaßnahmen
- der sozialen (Re-)Integration
- der Optimierung der Pflegesituation.

Auch wenn es keinen Rechtsanspruch auf ein Reha-Management gibt, sollte es nach den Erfahrungen der letzten 25 Jahre heute selbstverständlich sein, jedem Geschädigten ein entsprechendes Angebot zumindest zu unterbreiten.

Ausschluss der Gefährdungshaftung für langsam fahrende Fahrzeuge aus Sicht der Land – und Forstwirtschaft –

Annett Brinckmann, Rechtsanwältin, Leiterin Fachbereich Recht/Steuern/Soziales, Deutscher Bauernverband e.V. Berlin

Wurde wegen krankheitsbedingter Abwesenheit vorgelesen.

Für die Reformierung oder gar Streichung des § 8 Nr. 1 StVG besteht aktuell aus Sicht der Land- und Forstwirtschaft kein Bedarf, da die Ausnahme langsam fahrender land- und forstwirtschaftlicher Fahrzeuge/Maschinen aus der Gefährdungshaftung nach wie vor gerechtfertigt ist.

Bei den langsam fahrenden Lof-Fahrzeugen (bauartbedingt bis 20 km/h) handelt es sich ganz überwiegend um **ältere** Fahrzeuge, wie Traktoren und selbstfahrende Arbeitsmaschinen u.a. (z.B. Gabelstapler). Die neueren Arbeitsmaschinen überschreiten bauartbedingt oft schon die 20 km/h und unterliegen daher bereits der Zulassung- und Haftpflicht. Ebenso entscheidend ist, dass langsam fahrende Lof-Arbeitsmaschinen überwiegend nicht auf öffentlichen Straßen eingesetzt werden, sondern in der Regel auf Wirtschaftswegen, den landwirtschaftlichen Flächen und auf den Betrieben/Hofstellen.

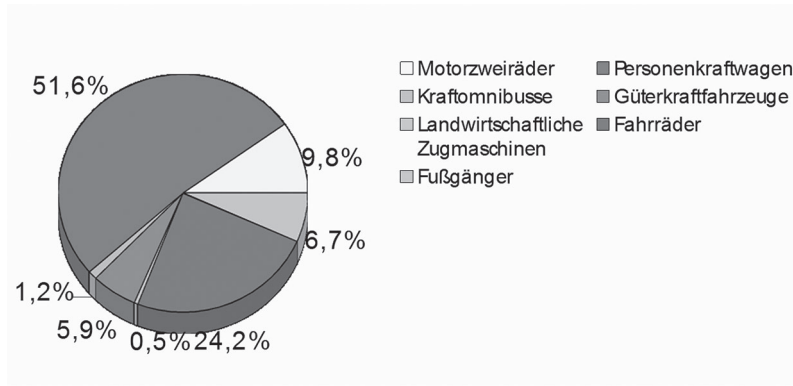
Für viele landwirtschaftliche Betriebe würde eine Änderung/Streichung der Ausnahme von der Gefährdungshaftung in § 8 Nr. 1 StVG zu einer Pflicht zusätzlicher Haftpflichtversicherungen für selbstfahrende Arbeitsmaschinen wie Mähdrescher und Feldhäcksler führen, verbunden mit einem erhöhten Maß an Bürokratie, ohne dass daraus höhere Verkehrssicherheit oder verbesserter Versicherungsschutz in der Praxis folgen würde. Die Folge wäre lediglich eine deutlich höhere Kostenbelastung für landwirtschaftliche Betriebe durch die Notwendigkeit zusätzlicher Haftpflichtversicherungen. Diese wären kostenintensiver als – wie aktuell praktiziert – die Versicherung dieser Maschinen über die Betriebshaftpflichtversicherung des Landwirtes. Und dies in Zeiten deutlich steigender Betriebskosten und zusätzlicher Belastungen der landwirtschaftlichen Betriebe, die schon jetzt zu einem historischen Höchststand an Betriebsaufgaben führen und auch noch zukünftig führen werden.

Es ist kein Fall bekannt, in dem ein durch eine selbstfahrende landwirtschaftliche Arbeitsmaschine im Straßenverkehr Geschädigter keinen Versicherungsschutz erhalten hat. Hier ist der Rückschluss zulässig, dass die derzeitige Regelung zu keiner Unterversicherung o. ä. in der Praxis führt oder geführt, sondern sich vielmehr bewährt

Arbeitskreis VI: E-Scooter, Krankenfahrstühle, langsame Landmaschinen

hat. Zudem ist festzustellen, dass das Unfallgeschehen im landwirtschaftlichen Straßenverkehr sehr gering und im Verhältnis zum gewerblichen Transportbereich nur 1 % beträgt (auch unter Berücksichtigung der Anzahl der Verkehrsvorgänge).

Einer Änderung der Rechtslage für langsam fahrende Fahrzeuge der Land- und Forstwirtschaft bedarf es daher nicht.



Unfallstatistik 2020

Lof Fahrzeuge selbstfahrende Arbeitsmaschinen u. a
Häcksler bis 20 km/h ältere Bauart – Betriebshaftpflicht



Häcksler bis 40 km/h neue Bauart – Kfz-Haftpflicht



**Überschreitung der Transportbreite u.a. selbstfahrende lof Arbeitsmaschine
Mähdrescher**

**Transportbreite größer 3,00 m Ausnahmegenehmigung § 70 StVZO und
Erlaubnis gemäß § 29 StVO mit Vorgaben der Straßenbenutzung**



Arbeitskreis VI: E-Scooter, Krankenfahrstühle, langsame Landmaschinen



Lof Kfz im lof Bereich bis 20 km/h – Einsatz im Betriebsbereich
– Betriebshaftpflicht



Arbeitskreis VI: E-Scooter, Krankenfahrstühle, langsame Landmaschinen



Der Ausschluss der Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen – Wertungswidersprüche aufgrund veränderter Rahmenbedingungen –

**Prof. Dr. Dirk Looschelders,
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung, Düsseldorf**

I. Einführung

Der Ausschluss der Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen nach § 8 Nr. 1 StVG hat eine lange Tradition. Ein entsprechender Ausschluss war schon in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (KFG) vom 3.5.1909 geregelt.¹ § 8 Nr. 2 KFG i.d.F. von 1909 sah vor, dass die Vorschriften des § 7 KFG keine Anwendung finden, »wenn der Unfall durch ein Fahrzeug verursacht wurde, das nur zur Beförderung von Lasten dient und auf ebener Bahn eine auf 20 Kilometer begrenzte Geschwindigkeit in der Stunde nicht übersteigen kann.« Die Legitimität dieser Ausnahme war von vornherein umstritten.² Die veränderten Verkehrsverhältnisse haben dazu geführt, dass die diesbezüglichen Bedenken immer mehr an Gewicht gewonnen haben.³ Vor diesem Hintergrund hat schon der 11. Deutsche Verkehrsgerichtstag von 1973 gefordert, die Gefährdungshaftung nach dem StVG auf Kraftfahrzeuge zu erstrecken, die nicht schneller als 20 km/h fahren können.⁴ Bei der Neufassung des § 8 StVG durch das Zweite Gesetz zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften vom 19.7.2002⁵ hat der Gesetzgeber aber von einer Streichung des § 8 Nr. 1 StVG abgesehen.⁶ Stattdessen wurde der Ausschluss der Gefährdungshaftung im Zusammenhang mit der Einführung einer Gefährdungshaftung für Anhänger in § 7 Abs. 1 Alt. 2 a.F. StVG auf solche

1 RGL. 1909, 437.

2 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 ff.

3 Vgl. BGH, Urt. v. 17.6.1997 – VI ZR 156/96, NJW 1997, 2517 (2518) m.w.N.

4 EntschlieBungen des 11. Deutschen Verkehrsgerichtstages in Goslar vom 25. Januar bis 26. Januar 1973, 3. Arbeitskreis Ziff. 1 a).

5 BGBl. I, 2674.

6 Krit. G. Müller VersR 2003, 1 (10); Schwab DAR 2011, 129.

Anhänger erweitert, die im Zeitpunkt des Unfalls mit einem langsamen Kraftfahrzeug verbunden sind.⁷ Bei der Neuregelung der Anhängerhaftung durch das Gesetz vom 10.7.2020⁸ wurde diese Regelung inhaltlich unverändert in § 19 Abs. 1 S. 3 StVG verschoben. Das Gesetz zum autonomen Fahren vom 12.7.2021⁹ hat in § 8 Nr. 1 StVG zwar eine Rückausnahme für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion, die sich im autonomen Betrieb befinden, eingefügt. Die grundsätzliche Privilegierung langsam fahrender Fahrzeuge wurde dabei aber nicht in Frage gestellt.

Die neueren tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen im Straßenverkehr geben Anlass, sich noch einmal grundlegend mit dieser Problematik zu beschäftigen. Dabei ist zunächst zu klären, auf welchem Grundgedanken die Privilegierung langsam fahrender Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr beruht (II.) und ob dieser Grundgedanke nach wie vor tragfähig ist (III). Vor diesem Hintergrund soll dann geprüft werden, welche praktischen Probleme sich aus der Privilegierung ergeben (IV.) und welche Lösungsmöglichkeiten bestehen (V.). Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit (VI.).

II. Historische Grundgedanken der Privilegierung langsam fahrender Kraftfahrzeuge

Bei der Privilegierung langsam fahrender Kraftfahrzeuge hat der Gesetzgeber von 1909 sich von der Erwägung leiten lassen, dass dem aufkommenden Kraftverkehr keine übermäßigen Belastungen auferlegt werden sollen.¹⁰ Die ursprüngliche Beschränkung auf Fahrzeuge, die »nur zur Beförderung von Lasten« dienen, beruhte auf dem Wunsch der Heeresverwaltung, die Verbreitung von Lkw zu fördern, damit diese Fahrzeuge im Kriegsfall zur Verfügung stehen, um die Verpflegung der Armee sicherzustellen.¹¹ Nachdem diese Beschränkung schon 1923 weggefallen ist, haben die dahinter stehenden Ziele für die heutige Diskussion keine Bedeutung mehr.¹²

Ein weiterer Grund für die haftungsrechtliche Privilegierung langsam fahrender Fahrzeuge bestand für den historischen Gesetzgeber von 1909 darin, dass solche Fahrzeuge nicht erheblich schneller als von Tieren gezogene Fuhrwerke fahren.¹³ Rechtfertigt man die Gefährdungshaftung im Straßenverkehr allein mit den

7 Vgl. Begr. RegE, BT-Drs. 14/7752, 31.

8 BGBl. I, 1653, in Kraft seit 17.7.2020. Eingehend zur Reform der Anhängerhaftung Bollweg/Wächter NZV 2020, 545 ff.; Stadler r+s 2021, 133 ff.; Zwickel NZV 2021, 31 ff.

9 BGBl. I, 3108; näher dazu unten III. 2. c).

10 Vgl. Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 22.4; Full, Zivilrechtliche Haftung im Straßenverkehr, 1970, § 8 StVG Rn. 3.

11 Näher dazu Medicus DAR 2000, 442; Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (371) m.w.N.

12 Vgl. Full, Zivilrechtliche Haftung im Straßenverkehr, 1970, StVG § 8 Rn. 5; Medicus DAR 2000, 442 (443).

13 Vgl. BGH, Urt. v. 17.6.1997 – VI ZR 156/96, NJW 1997, 2517 (2518); Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 7; Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 3.

Gefahren, die sich aus den hohen Geschwindigkeiten von Kraftfahrzeugen ergeben, so ist die Ausnahme für langsam fahrende Fahrzeuge in der Tat konsequent.¹⁴ Hier von hat der Gesetzgeber sich auch noch bei der Reform des Schadensersatzrechts von 2002 leiten lassen. Dort wurde die Ausweitung des Haftungsausschlusses auf Anhänger damit begründet, dass der Gedanke einer geringeren Betriebsgefahr bei langsamen Kraftfahrzeugen auch dann zutrifft, wenn diese Fahrzeuge mit einem Anhänger verbunden sind und die Haftung des Anhängerhalters in Rede steht.¹⁵

III. Veränderungen der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen

Bei der rechtspolitischen Würdigung des § 8 Nr. 1 StVG ist indes zu beachten, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen seit der Schaffung der Ausnahme von der Gefährdungshaftung für langsam fahrende Fahrzeuge grundlegend verändert haben. Dies hat zur Folge, dass die Vorschrift sich nicht mehr konsistent in das haftungsrechtliche System bei Straßenverkehrsunfällen einfügt.

1. Tatsächliche Veränderungen

a) Zunahme und Beschleunigung des Straßenverkehrs

Zu den tatsächlichen Veränderungen des Normumfelds gehört insbesondere die erhebliche Zunahme und Beschleunigung des motorisierten Straßenverkehrs. Nach den zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegebenen Verkehrsverhältnissen lag die besondere Gefährlichkeit von Kraftfahrzeugen darin, dass sie erheblich höhere Geschwindigkeiten als Pferdefuhrwerke und andere traditionelle Lastfahrzeuge erreichen konnten, mit denen sie gemeinsam am Straßenverkehr teilnahmen.¹⁶ Nach den damaligen Verkehrsverhältnissen traf der Zweck der Gefährdungshaftung im Straßenverkehr auf langsam fahrende Kraftfahrzeuge, die keine höhere Geschwindigkeit als Pferdefuhrwerke fahren können, daher nicht zu.¹⁷

In Anbetracht der modernen Verkehrsverhältnisse weisen viele langsam fahrende Kraftfahrzeuge inzwischen dagegen ein besonders hohes Gefahrenpotential für andere Verkehrsteilnehmer auf, weil sie im fließenden Verkehr oft Hindernisse darstellen, die den Verkehrsfluss erheblich beeinträchtigen können.¹⁸ Die Privilegierung widerspricht daher heute dem Zweck des § 7 StVG, die mit dem Betrieb eines

14 So auch Medicus DAR 2000, 442; Schwab DAR 2011, 129; Kärger DAR 2022, 16 (17).

15 Begr. RegE, BT-Drs. 14/7752, 31.

16 Vgl. BGH v. 17.6.1997 – VI ZR 156/96, NJW 1997, 2517 (2518); Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 7.

17 Medicus DAR 2000, 442 (443).

18 Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 3; Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 22.4; Larenz/Canaris, Lehrbuch des Schuldrechts, Bd. II/2, 13. Aufl. 1994, § 84 III 1 c (S. 618); Medicus DAR 2000, 442 (443); Schwab DAR 2011, 129; G. Müller VersR 2003, 1 (10); Kärger DAR 2022, 16 (17).

Kraftfahrzeugs verbundenen besonderen Gefahren für die Rechtsgüter anderer einer verschuldensunabhängigen Haftung zu unterwerfen.

b) Zunahme von Größe und Gewicht moderner Nutzfahrzeuge

Zu beachten ist weiter, dass sich die Bauart langsam fahrender Kraftfahrzeuge seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts erheblich verändert hat.¹⁹ Dies gilt vor allem für landwirtschaftliche Kraftfahrzeuge wie Traktoren mit Anhängern oder Mähdrescher, die nicht nur wegen ihrer geringen Geschwindigkeit, sondern auch aufgrund ihrer Größe und ihres Gewichts für den allgemeinen Straßenverkehr ein besonders hohes Gefahrenpotential aufweisen. So werden beim Ernteeinsatz oft zwei Anhänger hinter ein Zugfahrzeug gespannt, was bis zu einer Gespannlänge von 18,75 m zulässig ist (§ 32 Abs. 4 Nr. 3b StVZO),²⁰ bei Überholvorgängen aber erhebliche zusätzliche Risiken auslöst. Selbstfahrende landwirtschaftliche Arbeitsmaschinen weisen zudem oft eine außergewöhnliche Breite auf. So kann die ohnehin beachtliche zulässige Breite solcher Maschinen von 3,00 m (§ 32 Abs. 1 Nr. 2 StVZO) aufgrund einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 Abs. 1 StVZO überschritten werden. Das OLG Hamm hatte beispielsweise über einen Unfall zu entscheiden, bei dem ein 3,50 m breiter Mähdrescher auf einer 5,40 m breiten Straße mit einem entgegenkommenden Leichtkraftrad kollidiert war.²¹ Ähnliche Probleme können bei selbstfahrenden Baumaschinen wie Baggern²², Radladern²³ oder Schaufelladern²⁴ auftreten.

c) Neuere Kategorien langsam fahrender Kraftfahrzeuge

Seit dem Inkrafttreten der Ausschlussregelung sind überdies einige neue Kategorien langsam fahrender Kraftfahrzeuge hinzugekommen, die einer eigenständigen Würdigung bedürfen.

aa) E-Scooter

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die haftungsrechtlichen Probleme hinzuweisen, die mit der zunehmenden Verbreitung von E-Scootern im Straßenverkehr verbunden sind.²⁵ Auch hieraus ergibt sich ein Gefahrenpotential, das bei der Einführung des Ausschlusses der Gefährdungshaftung für langsam fahrende Kraftfahrzeuge nicht vorhersehbar war. E-Scooter entsprechen der Definition der

19 Vgl. Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 3. Zur Bedeutung der konstruktionsbedingten Beschaffenheit des Fahrzeugs für das Maß der Betriebsgefahr BGH, Urt. v. 17.6.1997 – VI ZR 156/96, BGHZ 136, 69 = NJW 1997, 2517.

20 Vgl. die Argumentation bei OLG Hamm, Urt. v. 11.7.1996 – 27 U 66/96, NZV 1997, 267.

21 OLG Hamm, Urt. v. 12.7.2013 – 9 U 17/13, NZV 2014, 213; zu einem ähnlichen Sachverhalt OLG Celle, Urt. v. 2.9.2009 – 14 U 17/09, OLGReport Celle 2009, 990 = BeckRS 2010, 60; näher zum Ganzen Heß/Burmann NJW 2014, 1154 (1155).

22 OLG Hamm, Urt. v. 1.3.2001 – 6 U 214/00, r+s 2002, 11 (12).

23 BGH, Urt. v. 17.6.1997 – VI ZR 156/19, NJW 1997, 2517.

24 BGH, Urt. v. 30.9.1997 – VI ZR 347/96, NJW-RR 1998, 96.

25 Näher dazu Tomson/Wieland NZV 2019, 446 (447 ff.); Kärger DAR 2022, 16 ff.; Huppertz in Looschelders/Michael (Hrsg.), 10. Düsseldorf Verkehrsrechtsforum, 2022, S. 43 ff.

Elektrokleinstfahrzeuge i.S.d. § 1 Abs. 1 eKFV. Es handelt sich um Kraftfahrzeuge (§§ 1 Abs. 2 StVG, 2 FZV) mit elektrischem Antrieb und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 6 km/h und nicht mehr als 20 km/h, die mit einer Lenk- oder Haltestange ausgestattet sind. Da E-Scooter definitionsgemäß nicht schneller als 20 km/h fahren können, ist die Haftungsprivilegierung nach § 8 Nr. 1 StVG auf sie generell anwendbar.²⁶

Als Kraftfahrzeuge unterliegen E-Scooter nach § 1 PflVG der Versicherungspflicht, wobei die Ausnahme für Kraftfahrzeuge mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von bis zu 6 km/h (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. a PflVG) nach der Definition in § 1 Abs. 1 eKFV (»nicht weniger als 6 km/h«) nicht in Betracht kommt. Da die Geschwindigkeit »nicht mehr als 20 km/h« betragen darf, bleibt die Gefährdungshaftung aus § 7 Abs. 1 StVG aber nach § 8 Nr. 1 StVG ausgeschlossen.²⁷ Dies ist umso unbefriedigender, als Unfälle unter Beteiligung von E-Scootern zunehmen. So gab es nach einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts zum Unfallgeschehen mit E-Scootern in Deutschland im Jahr 2020 insgesamt 2.155 Unfälle mit Personenschaden, wobei fünf Personen getötet und 386 Personen schwer verletzt wurden.²⁸ Im Jahre 2021 wurden bereits 5535 E-Scooter-Unfälle mit Personenschaden registriert, wobei fünf Personen getötet wurden.²⁹

Die mit der Nutzung von E-Scootern verbundenen Unfallrisiken weisen allerdings deutliche Parallelen zu den Unfallrisiken durch Fahrräder mit zusätzlichem Elektromotor (E-Bikes oder Pedelecs) auf.³⁰ Nach § 1 Abs. 3 S. 1 StVG fallen E-Bikes und Pedelecs indes schon nicht unter den Begriff des Kraftfahrzeugs, wenn der Hilfsantrieb eine Nenndauerleistung von höchstens 0,25 kW aufweist und die elektromotorische Unterstützung sich mit zunehmender Geschwindigkeit progressiv verringert und beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h unterbrochen wird.³¹ Für solche Fahrräder mit Elektromotor besteht daher auch keine Versicherungspflicht

26 Vgl. LG Münster, Urt. v. 9.3.2020 – 8 O 272/19, r+s 2020, 225; AG Frankfurt a.M., Urt. v. 22.4.2021 – 29 C 2811/20 (44), NZV 2022, 390 m. Anm. Biller-Bomhardt.

27 Vgl. LG Münster, Urt. v. 9.3.2020 – 8 O 272/19, r+s 2020, 225; Grüneberg in Berz/Burmann, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, 24. EL August 2021, A. Rn. 11; Koehl SVR 2020, 463 f.; Engelbrecht DAR 2021, 61; Kärger DAR 2022, 16 (17 f.).

28 Abrufbar unter: <https://www.destatis.de>; näher dazu Koch NJW 2020, 183 ff.; vgl. auch Huppertz in Looschelders/Michael (Hrsg.), 10. Düsseldorfer Verkehrsrechtsforum, 2022, S. 43 (46) mit dem Hinweis, dass E-Scooter damit nur an etwa 0,8 % aller Verkehrsunfälle beteiligt waren.

29 Online-Pressesgespräch »Die neue Zweirad-Mobilität: Zum Unfallgeschehen mit Pedelecs und E-Scootern«, S. 10 ff., abrufbar unter: <https://www.destatis.de>.

30 Online-Pressesgespräch »Die neue Zweirad-Mobilität: Zum Unfallgeschehen mit Pedelecs und E-Scootern«, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://www.destatis.de>; vgl. auch Koch NJW 2020, 183 ff.

31 Näher dazu Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 3.16.

nach § 1 PflVG.³² Das Fehlen einer Gefährdungshaftung für E-Bikes und Pedelecs ist insofern nicht systemwidrig, sondern beruht schlicht darauf, dass die Gefährdungshaftung nach deutschem Recht dem Enumerationsprinzip folgt.³³ Es obliegt danach allein dem Gesetzgeber zu entscheiden, welche Sachen oder Tätigkeiten aufgrund ihrer besonderen Gefährlichkeit einer Gefährdungshaftung unterliegen. Dass der Gesetzgeber E-Bikes, Pedelecs und andere Fahrräder keiner Gefährdungshaftung unterworfen hat, ist daher nicht zu beanstanden. Innerhalb der Kategorie »Kraftfahrzeuge« muss die Beurteilung aber konsistent bleiben.³⁴

bb) Motorisierte Krankenfahrstühle

Eine weitere vergleichsweise neue Kategorie langsam fahrender Kraftfahrzeuge sind motorisierte Krankenfahrstühle,³⁵ sofern sie auf ebener Bahn keine schnellere Geschwindigkeit als 20 km/h fahren können. Diese Voraussetzung trifft auf motorisierte Krankenfahrstühle heute regelmäßig zu. Nach der Definition in § 4 Abs. 1 Nr. 2 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) handelt es sich nämlich um einsitzige, nach der Bauart zum Gebrauch durch körperlich behinderte Personen bestimmte Kraftfahrzeuge mit Elektroantrieb, die eine bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 15 km/h haben. Bis zur FeV-Novelle von 2002 durften motorisierte Krankenfahrstühle dagegen noch eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 25 km/h aufweisen und unterlagen damit der Gefährdungshaftung nach § 7 StVG.³⁶

Motorisierte Krankenfahrstühle sind nach § 1 PflVG versicherungspflichtig. Eine Ausnahme gilt nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. a PflVG aber für den nicht seltenen Fall, dass die durch die Bauart bestimmte Höchstgeschwindigkeit 6 km/h nicht übersteigt.

Auch bei der Benutzung von motorisierten Krankenfahrstühle kommt es mitunter zu Unfällen mit Fremdschäden.³⁷ So weist die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) auf der Grundlage von § 9 PflVG veröffentlichte

32 Hühnermann in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, StVG § 1 Rn. 8b; Engelbrecht DAR 2021, 61 (62); für Einführung einer Versicherungspflicht Koch NJW 2020, 183 (188).

33 Zum gefährdungshaftungsrechtlichen Enumerationsprinzip vgl. Wagner in Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2020, Vor § 823 Rn. 25; Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 7 Rn. 4.

34 Ähnlich Spitzer in FS Fenyves, 2013, 331 (337) (zur Privilegierung von Fahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von unter 10 km/h im österreichischen Recht nach § 2 Abs. 2 EKHG).

35 OLG Frankfurt a.M., Urt. v. 2.5.2014 – 11 U 88/13, ZfS 2014, 556 = BeckRS 2014, 19360 Rn. 12; Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 7.3; Burmann/Jahnke DAR 2016, 313 (317); aus strafrechtlicher Sicht BayObLG, Beschl. v. 13.7.2000 – 2 St RR 118/2000, NStZ-RR 2001, 26.

36 Vgl. AG Erkelenz, Urt. v. 30.9.2008 – 6 C 215/08, BeckRS 2008, 29158; zu den diesbezüglichen Übergangsproblemen Huppertz DAR 2014, 162 ff.

37 Zu einem Beispiel Schwab DAR 2011, 129 (130 f.); einschränkend mit Blick auf die anwaltliche Regulierungspraxis Kärger DAR 2022, 16 (18).

Gemeinschaftsstatistik für den Schadensverlauf in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung³⁸ für das Jahr 2019 insgesamt 957, für das Jahr 2020 insgesamt 839 Verkehrsunfälle mit Beteiligung motorisierter Krankenfahrstühle aus.

2. Rechtliche Veränderungen

a) Ablösung der maschinentechnischen durch die verkehrstechnische Auffassung

In rechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass die Gefährdungshaftung nach § 7 Abs. 1 StVG an den »Betrieb eines Kraftfahrzeugs« anknüpft. Der Gesetzgeber will damit die Gefährdungshaftung auf solche Schadensfälle begrenzen, bei denen sich die spezifische Gefährlichkeit von Kraftfahrzeugen verwirklicht hat.³⁹ Nach der früher verbreiteten maschinentechnischen Auffassung setzte der Begriff des Betriebs voraus, dass das Kraftfahrzeug selbst oder eine seiner Betriebseinrichtungen durch den Motor als Kraftquelle bewegt wurde. Der Betrieb endete daher, wenn das Kraftfahrzeug (z.B. wegen eines Motorschadens oder Benzinmangels) auf der Fahrbahn liegen blieb oder am Straßenrand abgestellt wurde.⁴⁰

Die Rechtsprechung hat jedoch bereits früh erkannt, dass dieses Verständnis »angesichts der gewaltigen Steigerung des Kraftfahrzeugverkehrs und seiner Gefahren« dem Schutzzweck des § 7 StVG nicht mehr gerecht wird.⁴¹ Nach der heute allgemein anerkannten verkehrstechnischen Auffassung ist ein Unfall schon dann dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs zuzurechnen, wenn er in einem nahen örtlichen Zusammenhang mit einem bestimmten Betriebsvorgang oder einer bestimmten Betriebseinrichtung stand.⁴² Ein spezifischer Zusammenhang zwischen dem Unfall und der Motorkraft oder der Geschwindigkeit des Fahrzeugs ist also nicht mehr erforderlich.⁴³ Die Gefährdungshaftung nach § 7 StVG greift daher auch dann ein, wenn sich das Fahrzeug nicht mehr in Bewegung befindet, z.B. im Verkehrsraum abgestellt wurde.⁴⁴ Dass das Fahrzeug in diesem Fall kein größeres Hindernis für den fließenden Verkehr als ein

38 Abrufbar auf der Homepage der BaFin unter <https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistik/Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung>.

39 Vgl. Fikentscher/Heinemann, Schuldrecht, 12. Aufl. 2022, Rn. 1690; Wandt, Gesetzliche Schuldverhältnisse, 10. Aufl. 2020, § 22 Rn. 11.

40 So tendenziell noch RG, Urt. v. 13.11.1928 – VI 173/28, RGZ 122, 270; dagegen BGH, Urt. v. 9.1.1959 – VI ZR 202/57, BGHZ 29, 163 (165 f.) = VersR 1959, 157; BGH, Urt. v. 27.5.1975 – VI ZR 95/74, NJW 1975, 1886; Full, Zivilrechtliche Haftung im Straßenverkehr, 1980, § 7 StVG Rn. 32.

41 Vgl. BGH, Urt. v. 9.1.1959 – VI ZR 202/57, BGHZ 29, 163 (166) = VersR 1959, 157.

42 BGH, Urt. v. 11.2.2020 – VI ZR 286/19, NJW 2020, 2116 m. Anm. Herbers = VersR 2020, 782 Rn. 10; Urt. v. 26.3.2019 – VI ZR 236/18, VersR 2019, 897 Rn. 8; BGH, Urt. v. 21.1.2014 – VI ZR 253/13, BGHZ 199, 377 = VersR 2014, 396 Rn. 5; BGH, Urt. v. 5.10.2010 – VI ZR 286/09, VersR 2010, 1662 Rn. 24; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, StVG § 7 Rn. 4; Looschelders, Schuldrecht Besonderer Teil, 17. Aufl. 2022, § 74 Rn. 6.

43 Vgl. Larenz/Canaris, Lehrbuch des Schuldrechts, Bd. II/2, 13. Aufl. 1994, § 84 III 1 c.

44 Vgl. Greger MDR 2021, 1 (4).

landwirtschaftliches Pferdefuhrwerk darstellen mag, ist nach der verkehrstechnischen Auffassung unerheblich.⁴⁵

b) Einbeziehung von Anhängern in die Gefährdungshaftung

Die Abkehr von der maschinentechnischen Auffassung zeigt sich auch darin, dass der Gesetzgeber Anhänger durch § 7 Abs. 1 Alt. 2 StVG a.F. bzw. § 19 Abs. 1 StVG in die straßenverkehrsrechtliche Gefährdungshaftung einbezogen hat. Durch die gesamtschuldnerische Haftung des Halters des Zugfahrzeugs und des Halters des Anhängers (§ 421 BGB) wollte der Gesetzgeber zwar in erster Linie gewährleisten, dass der Geschädigte, dem nur die Identifizierung des Anhängers, nicht aber diejenige des Zugfahrzeugs möglich ist, den Halter des Anhängers in vollem Umfang in Anspruch nehmen kann. Er hat die Ausdehnung der Gefährdungshaftung aber auch mit der Erwägung gerechtfertigt, dass der Anhänger zusammen mit dem Zugfahrzeug eine Einheit bildet, die eine gegenüber dem Zugfahrzeug erhöhte Betriebsgefahr aufweist.⁴⁶ Gleichzeitig wurde deutlich gemacht, dass die Gefährdungshaftung des Halters auch bei solchen Anhängern eingreifen kann, die ohne Verbindung mit einem Kraftfahrzeug in gefährdender Weise abgestellt werden.⁴⁷ Der Einwand, von einem abgestellten Anhänger gehe keine größere Gefahr aus als von anderen sperrigen Gegenständen, die keiner Gefährdungshaftung unterliegen,⁴⁸ geht somit fehl.⁴⁹

Der Gesetzgeber hat die Gefährdungshaftung des Anhängerhalters in § 19 Abs. 1 S. 3 StVG (§ 8 Nr. 1 Hs. 2 StVG a.F.) allerdings für den Fall ausgeschlossen, dass der Anhänger im Zeitpunkt des Unfalls mit einem langsam fahrenden Kraftfahrzeug verbunden war. Für diese Ausnahme spricht, dass der Halter des Anhängers sonst einer strengeren Haftung als der Halter der Zugmaschine unterläge. Die Freistellung des Anhängers von der Gefährdungshaftung gilt nach dem klaren Wortlaut des § 19 Abs. 1 S. 3 StVG aber nur, wenn der Anhänger im Unfallzeitpunkt mit einem langsam fahrenden Kraftfahrzeug verbunden war.⁵⁰ Wird der Anhänger von dem Kraftfahrzeug getrennt, so unterliegt er dagegen auch dann der Gefährdungshaftung

45 So schon BGH, Urt. v. 1.10.1957 – VI ZR 225/56, NJW 1957, 1878 (1879) = VersR 1957, 740.

46 Begr. RegE, BT-Drs. 14/7752, 29.

47 Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 14/7752, 50.

48 So noch LG Tübingen, Urt. v. 31.5.2010 – 7 S 11/09, NJW 2010, 2290 (2291).

49 So zutreffend BGH, Urt. v. 11.2.2020 – VI ZR 286/19, NJW 2020, 2116 = VersR 2020, 782 Rn. 23.

50 Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 7.3; Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, § 8 Rn. 5b; Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 16; a.A. König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, StVG § 8 Rn. 2; Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 22.7; Huber, Das neue Schadensersatzrecht, 2003, § 4 Rn. 121; Kaufmann in Geigel, Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, Kap. 25 Rn. 283.

nach § 7 StVG, wenn er im Verkehrsraum abgestellt war.⁵¹ Diese Gegenannahme lässt sich damit rechtfertigen, dass es für das Gefahrenpotential eines abgestellten Anhängers nicht darauf ankommt, ob er zuvor mit einem langsam fahrenden oder mit einem anderen Kraftfahrzeug verbunden war. Warum von einem abgestellten Anhänger, der nicht mehr mit einem langsam fahrenden Fahrzeug verbunden ist, größere Gefahren ausgehen sollen als von einem Anhänger, der mit einem langsam fahrenden Kraftfahrzeug verbunden am Verkehr teilnimmt, ist aber nicht ersichtlich.⁵²

Problematisch ist weiter, dass Anhänger in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. c PflVG i.V.m. § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 lit. a FZV von der Versicherungspflicht befreit sind, sofern sie mit einer Geschwindigkeit von nicht mehr als 25 km/h hinter Zugmaschinen und selbstfahrenden Arbeitsmaschinen mitgeführt werden. Ist der Anhänger nicht mehr mit der Zugmaschine verbunden, so greift auch deren Haftpflichtversicherung für Schäden durch den Anhänger nicht ein,⁵³ was für den Halter des Anhängers zu empfindlichen Deckungslücken führen kann.⁵⁴

Die dargelegten Widersprüche lassen sich vermeiden, wenn man die Gefährdungshaftung für abgekoppelte Anhänger auf Fälle beschränkt, in denen der Anhänger durch ein der Gefährdungshaftung unterliegendes Kraftfahrzeug in den Verkehrsraum verbracht wurde.⁵⁵ Wurde der Anhänger von einem langsamen Fahrzeug in den Verkehrsraum verbracht, so wäre die Haftung hiernach ebenso abzulehnen wie in dem Fall, dass der Anhänger durch Tier- oder Menschenkraft in den Verkehrsraum gelangt ist.⁵⁶ Ob eine solche teleologische Reduktion mit dem Schutzzweck des § 19 StVG vereinbart werden kann, ist aber zweifelhaft.⁵⁷

Andere Autoren plädieren dafür, die Privilegierung des § 19 Abs. 1 S. 3 StVG auf abgekoppelte Anhänger zu erstrecken, wenn diese ausschließlich mit langsamen Kraftfahrzeugen verbunden werden und nicht dazu bestimmt sind, von einem Kraftfahrzeug gezogen zu werden, das schneller als 20 km/h fährt.⁵⁸ Da § 19 Abs. 1 S. 3 StVG die Privilegierung ausdrücklich davon abhängig macht, dass der Anhänger im Unfallzeitpunkt mit einem langsamen Kraftfahrzeug verbunden war, widerspräche

51 Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 5b.

52 Ähnlich Stadler DAR 2011, 129.

53 Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 KfzPflVV; A.1.1.5 AKB 2015.

54 Zur Problemstellung Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, Rn. 3.27; Greger MDR 2021, 1 (4).

55 So Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 3.115 und Rn. 22.7; Greger MDR 2021, 1 (4); Huber, Das neue Schadensersatzrecht, 2003, § 4 Rn. 121; tendenziell auch AG München, Urt. v. 9.3.2010 – 241 C 31245/09, BeckRS 20114244.

56 Vgl. Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 3.116.

57 Von BGH, Urt. v. 11.2.2020 – VI ZR 286/19, NJW 2020, 2116 = VersR 2020, 782 Rn. 22 offen gelassen.

58 So Kaufmann in Geigel, Haftpflichtprozess, 28. Aufl. 2020, Kap. 25 Rn. 283.

eine Ausweitung der Privilegierung auf abgekoppelte Anhänger jedoch dem klaren Gesetzeswortlaut und dem dahinter stehenden Willen des Gesetzgebers.⁵⁹

c) Ausnahme für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion

Nach dem durch das Gesetz zum autonomen Fahren vom 12.7.2021⁶⁰ mit Wirkung vom 8.7.2021 eingefügten § 8 Nr. 1 Hs. 2 StVG gilt die Ausnahme von der Gefährdungshaftung nicht für Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion i.S.d. § 1d Abs. 1 und 2 StVG, die sich im autonomen Betrieb befinden. Eine entsprechende Regelung wurde in § 19 Abs. 1 S. 3 StVG für Anhänger eingefügt, die im Unfallzeitpunkt mit einem langsam fahrenden Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion verbunden waren, das sich im autonomen Betrieb befand. Hinter diesen Rückausnahmen steht die Erwägung, dass Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion, die sich im autonomen Betrieb befinden, keinen Fahrzeugführer haben, an dessen Verschulden eine Haftung für Fremdschäden angeknüpft werden könnte. Ohne die Rückausnahme bestünde aber nicht nur keine Fahrzeugführerhaftung, sondern wegen § 8 Nr. 1 StVG auch keine Halterhaftung.⁶¹ Diese Argumentation kann zwar im Ergebnis überzeugen. Es handelt sich aber um eine punktuelle Ausnahme, die auf die Besonderheiten des autonomen Fahrens zugeschnitten ist und das grundsätzliche Problem des Ausschlusses der Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen nicht löst. Es ist daher sehr zu bedauern, dass der Gesetzgeber ein weiteres Mal nicht die Gelegenheit genutzt hat, die Haftung für langsam fahrende Kraftfahrzeuge allgemein zu überdenken.

3. Zwischenergebnis

Die Bedingungen des modernen Straßenverkehrs haben eine Abkehr von der maschinentechnischen Auffassung des Betriebs von Kraftfahrzeugen notwendig gemacht. Folgt man der verkehrstechnischen Auffassung, so lässt sich der Ausschluss der Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen aber nicht mehr damit rechtfertigen, dass Sinn und Zweck des § 7 StVG wegen der geringen möglichen Höchstgeschwindigkeit nicht zutreffen. Wenn Unfälle mit liegengebliebenen oder abgestellten Kraftfahrzeugen und Anhängern von der Gefährdungshaftung umfasst sind, solange sie für den Straßenverkehr noch eine Gefahr darstellen, muss die Gefährdungshaftung für langsam fahrende Kraftfahrzeuge erst recht gelten. Denn für das Maß der von einem Kraftfahrzeug ausgehenden Gefahren kommt es nach der verkehrstechnischen Auffassung gerade nicht darauf an, ob und mit welcher Geschwindigkeit es sich im Straßenverkehr aufgrund seiner Motorkraft bewegt. Die Privilegierung langsamer Kraftfahrzeuge stellt somit ein Relikt der

59 Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 8 Rn. 16.

60 BGBl. I, 3108.

61 Begr. RegE, BT-Drs. 19/27439, 31; Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (372).

maschinentechnischen Auffassung dar und fügt sich nicht in das moderne Verständnis vom Zweck der Gefährdungshaftung im Straßenverkehr ein.⁶²

IV. Praktische Probleme

1. Kein ausreichender Schutz der anderen Verkehrsteilnehmer

Der Ausschluss der Gefährdungshaftung des Halters nach § 8 Nr. 1 StVG hat zur Folge, dass der Schutz des Geschädigten bei Verkehrsunfällen mit Beteiligung langsam fahrender Kraftfahrzeuge erheblich eingeschränkt ist. So kann der Geschädigte sich nur an den Fahrzeugführer halten. Ansprüche gegen den Halter sind ausgeschlossen, obwohl die maßgeblichen Zurechnungsgründe vorliegen. Denn auch der Halter eines langsam fahrenden Fahrzeugs schafft und beherrscht eine Gefahrenquelle und zieht daraus typischerweise wirtschaftlichen Nutzen.⁶³ Die Gefährdungshaftung ist ihm auch zumutbar, da er nach § 1 PflVG ohnehin zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung verpflichtet ist.⁶⁴ Die mit der Ausweitung des Haftungsrisikos verbundenen Prämien erhöhungen dürften überschaubar bleiben.⁶⁵

Auch die Verwirklichung von Ansprüchen gegen den Fahrer des langsam fahrenden Kraftfahrzeugs stößt in der Praxis oft auf Probleme. Da sich die vermutete Verschuldenshaftung gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 StVG nach den Vorschriften der §§ 8-15 StVG richtet, ist sie in den Fällen des § 8 Nr. 1 StVG ebenfalls ausgeschlossen.⁶⁶ Im Hinblick auf das Verschulden des Fahrzeugführers kommt dem Geschädigten somit auch nicht die Beweislastumkehr nach § 18 Abs. 1 S. 2 StVG zugute. Er kann sich also nur auf die allgemeinen deliktischen Haftungsregelungen nach §§ 823 ff. BGB stützen und muss dabei auch die für das Verschulden des Fahrers maßgeblichen Umstände darlegen und beweisen. Dies wird ihm jedenfalls dann nicht gelingen, wenn das genaue Unfallgeschehen im Einzelfall nicht aufklärbar ist.

2. Wertungswidersprüche bei der Haftung für verlorene Ladung

Soweit langsam fahrende Kraftfahrzeuge für den Transport von landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder anderen Gütern eingesetzt werden, stellt sich darüber hinaus das

62 So schon Medicus DAR 2000, 442 (443); in neuerer Zeit Greger in Greger/Zwicker, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 22.4; Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 3. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 7; Kärger DAR 2022, 16 (17).

63 Zu den Zurechnungsgründen bei der Gefährdungshaftung vgl. Wagner in Münchner Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2020, Vor § 823 Rn. 19; Looschelders, Schuldrecht Besonderer Teil, 17. Aufl. 2022, § 73 Rn. 2 ff.

64 Zu Ausnahmen bei selbstfahrenden Arbeitsmaschinen und Staplern s. unten V. 3. b).

65 So auch Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (378); Kärger DAR 2022, 16 (19).

66 BGH, Urt. v. 30.11.1976 – VI ZR 12/76, VersR 1977, 228; BGH, Urt. v. 17.6.1997 – VI ZR 156/96, BGHZ 136, 69 = NJW 1997, 2517; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, StVG § 18 Rn. 3; Medicus DAR 2000, 442; speziell zu E-Scootern LG Münster, Urt. v. 9.3.2020 – 8 O 272/19, r+s 2020, 225; AG Frankfurt a.M., Urt. v. 22.4.2021 – 29 C 2811/20 (44), NZV 2022, 390.

Problem der Haftung für verlorene Ladung. In Rechtsprechung und Literatur ist anerkannt, dass Schäden durch verlorene bzw. herabgefallene Ladung »bei dem Betrieb« des Kraftfahrzeugs eintreten und daher im Allgemeinen nach § 7 StVG zu ersetzen sind.⁶⁷ Da langsam fahrende Kraftfahrzeuge keiner Gefährdungshaftung unterliegen, kann aber auch die Haftung für verlorene Ladung bei ihnen nicht auf § 7 StVG gestützt werden. Der Geschädigte muss daher darlegen und beweisen, dass der Fahrzeugführer schuldhaft eine Verkehrssicherungspflicht bezüglich der Ladung verletzt hat. Diese Ungleichbehandlung kann nicht überzeugen. Für das Risiko von Unfällen durch verlorene Ladung macht es keinen Unterschied, ob es sich bei dem Transportfahrzeug um ein langsam fahrendes Kraftfahrzeug handelt oder nicht.⁶⁸

3. Keine Anrechnung der Betriebsgefahr des eigenen Kraftfahrzeugs

Muss der Halter oder Fahrer eines langsam fahrenden Kraftfahrzeugs nicht nach §§ 7, 18 StVG für die Betriebsgefahr seines Fahrzeugs eintreten, so richtet sich eine etwaige Mitverantwortlichkeit für den eigenen Schaden bei Verkehrsunfällen mit anderen Kraftfahrzeugen nicht nach § 17 Abs. 2 StVG, sondern nach § 9 StVG i.V.m. § 254 BGB.⁶⁹ Während Halter und Fahrer des anderen Kraftfahrzeugs nach §§ 7, 18 StVG haften, muss sich der Fahrer des langsamen Kraftfahrzeugs als Geschädigter nicht die Betriebsgefahr seines Fahrzeugs anrechnen lassen.⁷⁰ Die Abwägung der Verursachungsbeiträge im Rahmen von § 254 Abs. 1 BGB wird daher häufig zu seinen Gunsten ausfallen.⁷¹ Die Streichung des § 8 Nr. 1 StVG würde somit auch die Stellung von Fahrern langsam fahrender Kraftfahrzeuge als Geschädigte verschlechtern. Dies wäre aber mit dem Interesse an einer haftungsrechtlichen Gleichbehandlung aller Halter und Fahrer von Kraftfahrzeugen zu rechtfertigen.

V. Mögliche Lösungen

1. Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG)

Die vorstehenden Überlegungen haben ergeben, dass § 8 Nr. 1 StVG eine haftungsrechtliche Begünstigung der Halter und Fahrer langsam fahrender Kraftfahrzeuge gegenüber den Haltern und Fahrern anderer Kraftfahrzeuge enthält, die nicht mit Sinn und Zweck der Gefährdungshaftung nach § 7 StVG vereinbar ist. Die Vorschrift könnte daher gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG

67 Vgl. Kuhn in Buschbell/Höke, Münchener Anwaltshandbuch Straßenverkehrsrecht, § 23 Rn. 30; zur Haftung des Halters eines LKW für Schäden durch hochgeschleuderte oder herabgefallene Gegenstände OLG Düsseldorf, Urt. v. 9.4.2019 – 1 U 170/16, r+s 2019, 403.

68 Walter in BeckOGK, 1.9.2019, StVG § 8 Rn. 3.

69 LG Bonn, Urt. v. 13.2.2007 – 8 S 187/06, NZV 2007, 407 (408); Heß in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 6 und § 9 Rn. 1.

70 Greger in Greger/Zwickel, Haftung im Straßenverkehr, 6. Aufl. 2021, Rn. 22.5; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021, StVG § 17 Rn. 6.

71 Näher dazu Medicus DAR 2000, 442 (444).

verstoßen, nach dem Gleiches gleich und Ungleiches seiner Ungleichheit entsprechend ungleich zu behandeln ist.⁷² So steht der Fahrer eines langsam fahrenden Kraftfahrzeugs aus haftungsrechtlicher Sicht besser als der Halter eines liegenden gebliebenen sonstigen Kraftfahrzeugs oder eines abgestellten Anhängers, obwohl das Risiko einer Fremdschädigung im ersten Fall keineswegs geringer ist. Eine Lösungsmöglichkeit wird teilweise darin gesehen, dass ein Zivilgericht ein einschlägiges Verfahren aussetzt und die Vorschrift unter diesem Aspekt dem BVerfG im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG vorlegt.⁷³

Nicht jede Ungleichbehandlung verstößt indes gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann eine Ungleichbehandlung vielmehr durch vernünftige, sachlich vertretbare Erwägungen gerechtfertigt werden.⁷⁴ Die bloße Systemwidrigkeit einer Vorschrift reicht für sich genommen ebenfalls nicht aus, um einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu begründen.⁷⁵ Ob die Ausnahme von der Gefährdungshaftung im Straßenverkehr für langsam fahrende Kraftfahrzeuge wirklich auf keine vernünftige Erwägung gestützt werden kann, ist trotz aller Unstimmigkeiten fraglich. Eine Vorlage des § 8 Nr. 1 StVG an das BVerfG erscheint daher trotz aller Unstimmigkeiten nicht sehr erfolgversprechend.

2. Teleologische Reduktion des § 8 Nr. 1 StVG

Da die für den Ausschluss der Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen maßgeblichen Gründe aufgrund der veränderten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht mehr tragfähig sind, ist auch an eine teleologische Reduktion des § 8 Nr. 1 StVG zu denken. Eine solche Rechtsfortbildung setzt jedoch das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke voraus und darf nicht dem Willen des Gesetzgebers widersprechen.⁷⁶ Nachdem der Gesetzgeber die Vorschrift des § 8 Nr. 1 StVG in letzter Zeit mehrfach geändert hat, ohne eine über das autonome Fahren hinausgehende Einschränkung zu schaffen, ist davon auszugehen, dass eine weitergehende teleologische Reduktion dem Willen des Gesetzgebers widerspricht. Davon abgesehen darf eine teleologische Reduktion nicht dazu führen, dass die Norm ihren gesamten Anwendungsbereich verliert. Dies käme nämlich einer vollständigen Verwerfung der Norm gleich, was nach der Wertung des Art. 100 Abs. 1 GG aber dem BVerfG vorbehalten ist.⁷⁷ Methodisch wäre zwar auch eine auf bestimmte langsam fahrende Kraftfahrzeuge beschränkte teleologische Reduktion des § 8 Nr. 1 StVG möglich. Die notwendigen Differenzierungen können aber nur durch den

72 Zum allgemeinen Gleichheitssatz Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 10 ff.

73 So namentlich Schwab DAR 2011, 129 (130 f.).

74 BVerfG, Beschl. v. 9.3.1994 – 2 BvL 43/92 u.a., BVerfGE 90, 145 (196); Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 19.

75 Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 34.

76 Allg. zu den Voraussetzungen der teleologischen Reduktion Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 210 ff.

77 Vgl. Michael/Payandeh NJW 2015, 2392 (2397).

Gesetzgeber vorgenommen werden.⁷⁸ Eine teleologische Reduktion des § 8 Nr. 1 StVG ist daher unzulässig.⁷⁹ Abhilfe kann allenfalls im Hinblick auf die Haftung für abgestellte Anhänger nach § 19 Abs. 1 S. 3 StVG geschaffen werden.⁸⁰

3. Einschränkung oder Streichung der Ausnahme durch den Gesetzgeber

a) Grundgedanken

Somit bleibt nur der Appell an den Gesetzgeber, die Unstimmigkeiten durch eine Einschränkung oder Streichung des § 8 Nr. 1 StVG zu beseitigen. Dabei wäre genau zu prüfen, für welche langsam fahrenden Kraftfahrzeuge eine Ausnahme von der Gefährdungshaftung nach § 7 StVG überhaupt noch gerechtfertigt ist. Leitmaßstab muss zum einen die Frage sein, welche Gefahren für die Rechtsgüter anderer vor dem Hintergrund der modernen Verkehrsverhältnisse und dem heutigen Verständnis von Sinn und Zweck des § 7 StVG mit dem Betrieb der betreffenden Kraftfahrzeuge verbunden sind. Die geringe Geschwindigkeit kann dabei jedenfalls nicht als alleiniger Grund für die Privilegierung herangezogen werden. Außerdem ist eine Harmonisierung mit den Versicherungspflichten nach dem PflVG erforderlich. Denn die Einführung einer Gefährdungshaftung begründet für den Halter jedenfalls dann keine übermäßige Belastung, wenn sie durch eine Versicherungspflicht flankiert wird.⁸¹ Im Übrigen ist stets zu überprüfen, inwieweit sonstige, insbesondere wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen eine Beibehaltung der Privilegierung rechtfertigen.

b) Langsam fahrende Nutzfahrzeuge

Diese Überlegungen führen dazu, dass die Ausnahme bei langsam fahrenden Nutzfahrzeugen wie Treckern mit oder ohne Anhängern sowie selbstfahrenden Arbeitsmaschinen nicht mehr zu rechtfertigen ist, weil sie bei den modernen Verkehrsverhältnissen aufgrund ihrer geringen Geschwindigkeit sowie ihres Gewichts und ihrer Größe ein hohes Gefahrenpotential aufweisen. Nach § 1 PflVG besteht in diesem Bereich auch regelmäßig eine Versicherungspflicht.

Eine Ausnahme von der Versicherungspflicht besteht nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. b PflVG allerdings für selbstfahrende Arbeitsmaschinen und Stapler mit einer Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h, die nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 lit. a FZV von der Zulassungspflicht ausgenommen sind. Bei selbstfahrenden Arbeitsmaschinen handelt es sich nach der Definition des § 2 Nr. 17 FZV um Kraftfahrzeuge,

78 Zur Möglichkeit einer Änderung des § 8 Nr. 1 StVG für einzelne Fahrzeugarten Kärger DAR 2022, 16 (18 f.).

79 So auch Laws/Lohmeyer/Vinke in jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, StVG § 8 Rn. 7.

80 Näher dazu oben II. 2 b.

81 Allgemein zum Zusammenhang von Gefährdungshaftung und Versicherungsschutz Larenz/Canaris, Lehrbuch des Schuldrechts, Bd. II/2, 13. Aufl. 1994, § 84 I 2 (S. 605); Looschelders VersR 1996, 529 (534); zur Notwendigkeit einer Einbeziehung des Versicherungsrechts in die Würdigung der Haftungsprivilegierung nach § 8 Nr. 1 StVG vgl. auch Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (377).

die nach ihrer Bauart und ihren besonderen, mit dem Fahrzeug fest verbundenen Einrichtungen zur Verrichtung von Arbeiten, jedoch nicht zur Beförderung von Personen oder Gütern bestimmt und geeignet sind.⁸² Hierher gehören etwa die bereits oben⁸³ angesprochenen Mähdrescher.⁸⁴

Da das besondere Gefahrenpotential langsam fahrender Nutzfahrzeuge im Straßenverkehr gerade auf ihrer geringen Geschwindigkeit sowie ihrer besonderen Ausmaße und ihrem hohen Gewicht beruht, wäre eine Aufrechterhaltung der haftungsrechtlichen Privilegierung nach § 8 Nr. 1 StVG für selbstfahrende Arbeitsmaschinen und Stapler mit einer bauartbedingten Geschwindigkeit von höchstens 20 km/h nicht mit dem Sinn und Zweck der Gefährdungshaftung nach § 7 Abs. 1 StVG vereinbar.⁸⁵ Auch eine Beschränkung der Privilegierung auf Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 6 km/h wäre insofern zweckwidrig, de lege ferenda ist vielmehr umgekehrt daran zu denken, die Freistellung von der Versicherungspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. b PflVG zu streichen und auch die Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. a PflVG auf diese Kraftfahrzeuge nicht anzuwenden. Dass Schäden durch selbstfahrende Arbeitsmaschinen und Stapler derzeit im Regelfall bereits durch eine freiwillige Betriebs- oder Berufshaftpflichtversicherung abgedeckt sind,⁸⁶ steht der Notwendigkeit der Einführung einer Versicherungspflicht nicht entgegen.

Die Einbeziehung von selbstfahrenden Arbeitsmaschinen und Staplern mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h in die Gefährdungshaftung wäre nicht mit einer uferlosen Haftungsausweitung verbunden. Bei Würdigung dieses Vorschlags ist nämlich zu beachten, dass die Halterhaftung nach § 7 Abs. 1 StVG auch bei Kraftfahrzeugen mit Arbeitsfunktion nur eingreift, wenn der Schaden »bei dem Betrieb« des Kraftfahrzeugs eingetreten ist. Diese Voraussetzung liegt nach der Rechtsprechung nicht vor, wenn das Kraftfahrzeug als reine Arbeitsmaschine eingesetzt wird und die Fortbewegungs- und Transportfunktion keine Rolle mehr spielt.⁸⁷

c) E-Scooter

Bei E-Scootern kann nicht auf das Gewicht und die Größe abgestellt werden. Wegen der zunehmenden Verbreitung und der Enge des Verkehrsraumes besteht aber auch hier ein erhöhtes Risiko von Fremdschädigungen. E-Scooter unterliegen daher einer Versicherungspflicht nach § 1 PflVG. Die Einbeziehung in die Gefährdungshaftung

82 Zu den Einzelheiten Huppertz in Münchener Kommentar Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, FZV § 2 Rn. 26.

83 S. oben III. 1. b.

84 Maier in Münchener Kommentar zum VVG, Bd. 3, 2. Aufl. 2017, Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung Rn. 3.

85 In diese Richtung auch Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (378).

86 Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (377).

87 BGH, Urt. v. 24.3.2015 – VI ZR 265/14, VersR 2015, 638 Rn. 13; Urt. v. 21.9.2021 – VI ZR 726/20, VersR 2021, 1518 = NZV 2022, 388 Rn. 7 m. Anm. Pletter.

nach § 7 StVG wäre daher konsequent.⁸⁸ Die Ausweitung der E-Mobilität mag zwar aus verkehrspolitischer Sicht zu begrüßen sein. Aus dem Gedanken der Zusammengehörigkeit von Vorteil und korrespondierendem Risiko⁸⁹ folgt aber, dass die aus dem Betrieb von E-Scootern resultierenden Schäden nicht den einzelnen Geschädigten treffen sollen, sondern dem Halter zuzuweisen sind. Eine andere Beurteilung mag für Elektrokleinstfahrzeuge zutreffen, die bauartbedingt nicht schneller als 6 km/h fahren können und daher nach § 2 Abs. 1 Nr. 6 lit. a PflVG von der Versicherungspflicht ausgenommen sind. Hier kann es wegen der geringeren Gefährlichkeit bei der Ausnahme von der Gefährdungshaftung bleiben.

d) Motorisierte Krankenfahrstühle

Sofern motorisierte Krankenfahrstühle eine Höchstgeschwindigkeit von mehr als 6 km/h erzielen, unterliegen sie ebenfalls der Versicherungspflicht nach § 1 PflVG. Der Zusammenhang von Pflichtversicherung und Gefährdungshaftung spricht daher *de lege ferenda* für die Anwendung des § 7 StVG. Aus statistischer Sicht weisen motorisierte Krankenfahrstühle freilich ein wesentlich geringeres Risiko für die Schädigung anderer auf; zugleich bestehen sozialpolitische Gründe für eine Privilegierung, die auch für die Ausnahme von dem Erfordernis einer Fahrerlaubnis nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 FeV maßgeblich sind. Für motorisierte Krankenfahrstühle erscheint eine Ausnahme von der Gefährdungshaftung daher weiter vertretbar.⁹⁰

VI. Fazit

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass die generelle Privilegierung langsam fahrender Fahrzeuge sich in Anbetracht der modernen Verkehrsverhältnisse und der hieran anknüpfenden Ausweitung des Betriebsbegriffs auf den ruhenden Verkehr nicht mehr mit Sinn und Zweck der Gefährdungshaftung im Straßenverkehr vereinbaren lässt. Da die geringe Geschwindigkeit eines Kraftfahrzeugs allein keine Ausnahme von der Gefährdungshaftung rechtfertigen kann, führt diese Privilegierung zu Wertungswidersprüchen, die von der Rechtsprechung allenfalls punktuell bereinigt werden können. Der Gesetzgeber ist daher aufgerufen, den Ausschluss der Gefährdungshaftung für langsam fahrende Kraftfahrzeuge zu streichen oder zumindest auf solche Fälle zu begrenzen, in denen der Ausschluss aufgrund weiterer (z.B. sozialpolitischer) Erwägungen ausnahmsweise gerechtfertigt erscheint.

⁸⁸ So auch Kärger DAR 2022, 16 ff.

⁸⁹ Dazu Larenz/Canaris, Lehrbuch des Schuldrechts, Bd. II/2, 13. Aufl. 1994, § 84 I 2 (S. 605).

⁹⁰ So auch Bollweg/Wächter NZV 2022, 370 (378).

Gefährdungshaftung bei langsam fahrenden Kraftfahrzeugen

Stephan Miller,
Rechtsanwalt, ADAC e.V., München

Seit dem Inkrafttreten der Elektrokraftfahrzeugverordnung (eKFV) zum 15.06.2019 haben eScooter – vor allem im Sharing Betrieb in Großstädten – unsere Straßen erobert. Ziel war seinerzeit mehr nachhaltige Elektromobilität, bestenfalls im Modalsplit, so dass unnötige Fahrten mit Verbrennungsfahrzeugen durch Fahrten mit eScootern ersetzt werden sollten. Drei Jahre später kann man etwas ernüchtert feststellen, dass diese neue Kraftfahrzeugart – zumindest dem Anschein nach – vor allem Jugendliche nutzen statt zu Fuß zu gehen oder mit dem Fahrrad zu fahren, gerne zu Zweit oder gar zu Dritt. Tatsächlich werden aber auch kurze Autofahrten durch Fahrten mit dem eScooter ersetzt.

Die ersten Erfahrungen mit diesen Fahrzeugen in Deutschland und auch der Blick ins Ausland waren bereits Gegenstand des AK V des 58. VGT 2020, in dem festgestellt wurde, dass die Unfallzahlen steigen. Zwar sind mehr als die Hälfte der Unfälle mit Personenschaden durch den Fahrer selbst verschuldet, aber durch den insgesamt immer dichter werdenden Verkehr, vor allem auch auf Radverkehrsführungen, ist zumindest langfristig auch mit einer Zunahme geschädigter Dritter zu rechnen. Diese haben in der Regulierungspraxis das Problem, dass wegen der bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h (noch?) § 8 Nr. 1 des StVG greift. Dem Schädiger müsste mangels Betriebsgefahr daher ein Verschulden nachgewiesen werden können, um Schadenersatzansprüche durchsetzen zu können.

Eine Änderung dieser Rechtslage erscheint zumindest im Hinblick auf eScooter aus folgenden Erwägungen überfällig:

I. Hintergründe der Privilegierung durch § 8 Nr. 1 StVG

Die Ursprünge der Vorschrift liegen bereits im »Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (KFG)« aus dem Jahre 1906:

Bereits damals sollte die darin vorgesehene Gefährdungshaftung nicht für Fahrzeuge mit einer Höchstgeschwindigkeit von »nur« 15 km/h gelten. Hintergrund war das übliche Tempo »sonstiger Fuhrwerke«, welche in etwa diese Höchstgeschwindigkeit

erreichten, weshalb man davon ausging, dass auch Kraftfahrzeuge bis 15 km/h nicht wesentlich gefährlicher sein könnten.

Damals war dieser Gedanke absolut nachvollziehbar. Eine strenge Haftung von Fahrer und Halter war nur angezeigt für Fahrzeuge, die schneller als der allgemeine Verkehr unterwegs waren. Wer in diesem Verkehrsfluss bauartbedingt »mitschwimmen« konnte, der sollte nicht besonders in die Haftung genommen werden.

In das StVG von 1952 wurde § 8 schließlich als Haftungsprivileg für Halter (und Fahrer) langsamer Fahrzeuge in der aktuellen Form übernommen.

Problematisch hieran ist heute, dass es zwar ein geringeres Risiko darstellt, wenn ein langsames Fahrzeug auf ein Hindernis auffährt. Betrachtet man jedoch die heutzutage gefahrenen Geschwindigkeiten, so geht es vielmehr auch um die Perspektive des Auffahrens auf ein langsames Fahrzeug mit einem durchschnittlich schnell gefahrenen Kraftfahrzeug. Hierbei kommt es zu starkem Abbremsen oder gar riskanten Überholmanövern.

Daher wird seit Jahren über die Abschaffung des § 8 Nr. 1 StVG diskutiert. Zuletzt im Jahre 2000 im Zusammenhang mit dem zweiten Schadensrechtsänderungsgesetz. Betont wird hierbei zumeist der Aspekt der hohen Geschwindigkeitsunterschiede des modernen Verkehrs und der langsam fahrenden Fahrzeuge, welche nicht mehr vergleichbar mit alten Pferdefuhrwerken und dem seinerzeitigen Durchschnittstempo seien.

Deshalb sollen im Folgenden die wesentlichen betroffenen Kraftfahrzeugarten im Hinblick auf ihr Gefährdungspotential betrachtet werden:

II. Von der Betriebsgefahr ausgenommene Kraftfahrzeugarten

Aktuell gilt die Ausnahme unter dem Aspekt der Haftung aus Betriebsgefahr gem. § 8 Nr. 1 StVG dann, »wenn der Unfall durch ein Kraftfahrzeug verursacht wurde, das auf ebener Bahn mit keiner höheren Geschwindigkeit als 20 Kilometer in der Stunde fahren kann, es sei denn, es handelt sich um ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne des § 1d Absatz 1 und 2, das sich im autonomen Betrieb befindet.«

1. Zulassungsfreie Arbeitsmaschinen

Diese sind zusätzlich auch nach § 2 Absatz 1 Nr. 6 b) Pflichtversicherungsgesetz sogar von der Versicherungspflicht und nicht nur aus der Gefährdungshaftung ausgenommen. Daher hat der Geschädigte hier zunächst schon das Problem, dass er auf das Bestehen einer freiwilligen Betriebshaftpflichtversicherung hoffen muss. Andernfalls muss er versuchen, dass der Schädiger entstandene Schäden aus seinem Vermögen ersetzen kann.

Des Weiteren muss er für die Eintrittspflicht der Betriebshaftpflichtversicherung aber zusätzlich das Verschulden nachweisen. Oft besteht hier der Irrglaube, dass das Bestehen einer Haftpflichtversicherung den Nachweis des Verschuldens ersetzt.

Solche Schadenfälle sind aber in der Regulierungspraxis nach unserer Einschätzung und der Rückmeldung aus der Anwaltschaft erfreulicherweise eine seltene Ausnahme.

2. Motorisierte Krankenfahrstühle

Die aktuellen Modelle fahren bis zu 15 km/h und fallen damit nicht unter die Betriebsgefahr. Für die langsameren Modelle mit bis zu 6 km/h besteht sogar gar keine Zulassungs- bzw. Versicherungspflicht und damit gilt auch hinsichtlich der Unfallhäufigkeit in der Regulierungspraxis das zuvor Gesagte.

3. Fahrzeuge in der Landwirtschaft

Zwar sind auch hier Fahrzeuge bis 20 km/h von der Gefährdungshaftung ausgenommen. Die Anzahl dieser Traktoren oder Schlepper hält sich jedoch in Grenzen, weil allein schon aus Gründen der Arbeitseffizienz eine höhere bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit als 20 km/h nötig ist. Faktisch unterfällt daher der Großteil dieser Gruppe auch der Betriebsgefahr.

Unfälle mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen sind leider nicht nur in der Erntezeit häufig und führen – nicht zuletzt wegen der Größe und Masse der modernen Fahrzeuge einerseits und auf Grund der enormen Geschwindigkeitsdifferenzen andererseits – immer wieder zu erheblichen Sach- und Personenschäden. Auf Landstraßen kommen auch noch Abbiegeunfälle wegen schwieriger Sichtverhältnisse hinzu.

4. Elektrokleinstfahrzeuge (insbesondere eScooter)

Elektrokleinstfahrzeuge haben gem. § 1 Abs. 1 der eKFV eine bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 6 km/h und nicht mehr als 20 km/h und fallen damit unter § 8 Abs. 1 StVG. Im Vorfeld wurden verschiedene Varianten der Legalisierung dieser Fahrzeugart diskutiert. So gab es eine Version der Verordnung, in welcher diese Fahrzeuge in zwei Gruppen aufgeteilt werden sollten. Die langsame Gruppe sollte von 6 bis 12 km/h fahren dürfen und die schnelle Gruppe von 12 bis 20 km/h. Vor allem befasste man sich seinerzeit mit der Frage, auf welchen Verkehrsflächen diese Fahrzeuge unterwegs sein dürfen bzw. müssen, also ob sie eher einem Fußgänger oder einem Radfahrer gleichgestellt sind. So fiel die Tatsache, dass die Gefährdungshaftung nicht greift, zunächst nicht auf.

In der Regulierungspraxis und auch bei Mitgliederanfragen trat diese Besonderheit jedoch relativ bald zutage und zwar in folgenden Konstellationen:

a) Kollision zwischen eScooter-Fahrer und anderem Verkehrsteilnehmer

Verursacht ein eScooter-Fahrer einen Unfall, so kann der Geschädigte die Daten von Fahrer und Halter bei der Unfallaufnahme feststellen und wegen des Versicherungskennzeichens im Regelfall seine Ansprüche bei der gegnerischen Kfz-Haftpflichtversicherung geltend machen. Dennoch besteht das Problem, dass er ein Verschulden des Fahrers nachweisen muss. Gerade auf den häufig zu engen Radwegen kann es daher durchaus vorkommen, dass z.B. ein eScooter-Fahrer eine Ausweichbewegung

nach links macht und dabei einen überholenden Radfahrer zu Fall bringt. Kann dieser Verstoß gegen das Rechtsfahrgebot nicht nachgewiesen werden, so bleibt der geschädigte Radfahrer trotz bestehender Versicherung auf seinem Schaden sitzen.

b) Fälle von Unfallflucht mit dem eScooter

Handelt es sich um ein unerlaubtes Entfernen vom Unfallort, so dürfte zumeist das Kennzeichen unbekannt bleiben außer es kann zuvor abgelesen werden oder der Täter flieht zu Fuß und der (Sharing-) eScooter verbleibt am Unfallort. In ersterem Fall können Ansprüche beim Entschädigungsfond gem. § 12 PflVG/Verkehrsofferhilfe geltend gemacht werden, im zweiten Fall bei der Kfz-Haftpflichtversicherung. Beide Konstellationen haben aber auch hier gemein, dass ein Verschulden nachgewiesen werden muss.

c) Umgekippte oder liegen gelassene eScooter

Nach § 11 Abs. 5 der eKFV gelten die Parkvorschriften von Fahrrädern entsprechend für das Abstellen von eScootern. Allerdings hat sich bei Fahrrädern in der Praxis durchgesetzt, dass – so lange keine Fußgänger behindert werden – das Parken auf dem Gehweg zulässig sein soll.

Auch wenn die Problematik schon länger erkannt wurde, so sind die Nutzer der eScooter-Sharing-Angebote offenkundig wesentlich weniger als Radfahrer bereit, beim Abstellen auf die Belange der Fußgänger zu achten. Unerfreulicherweise stehen die eScooter nicht nur oft mitten auf Gehwegen. Dies kommt ebenfalls auf Radwegen oder gar der Fahrbahn vor. Ist dies zusätzlich bei Dunkelheit der Fall, so können äußerst schwere Verletzungen hervorgerufen werden. In diesen Fällen ist die Durchsetzung aus verschiedenen Gründen erschwert, zunächst weil Sharing Organisationen oft unter Berufung auf den Datenschutz nicht mitteilen, wer der letzte Entleiher war. Aber auch, wenn dies doch der Fall ist, kann immer noch vorgebracht werden, dass der eScooter ordnungsgemäß abgestellt wurde und dann aus irgendwelchen Gründen umgefallen sei oder durch Dritte umgeworfen wurde. Auch hier geht es also wieder um den Nachweis des Verschuldens.

Würde man die Privilegierung in § 8 Nr. 1 StVG entfallen lassen, so wäre Verschuldensnachweis in den meisten Fällen obsolet. Demnach muss zunächst die Frage gestellt werden, wie gefährlich die einzelnen Fahrzeuggruppen tatsächlich sind.

5. Gefährlichkeit der einzelnen Fahrzeuggruppen

Leider gibt es keine ausreichend differenzierten Daten zu der Gruppe der eScooter. Die vorhandenen differenzieren nicht ausreichend zwischen der Fremd- und Eigenschädigung. Hinzu kommt, dass soweit ersichtlich keine belastbaren Zahlen zu der Frage vorhanden sind, wie häufig es anteilig vorkommt, dass ein Geschädigter seine Ansprüche wegen des mangelnden Verschuldensnachweises gerade nicht durchsetzen kann.

Unfälle einerseits mit selbstfahrenden Arbeitsmaschinen und andererseits elektrischen Krankenfahrstühlen dürften jedenfalls die Ausnahme darstellen. Anders sieht

dies bei Unfällen mit langsam fahrenden Kfz der Landwirtschaft aus und vor allem bei Unfällen und Umfallen von eScootern.

Bei den landwirtschaftlichen Fahrzeugen resultieren Unfälle aus dem benötigten Verkehrsraum wegen der Größe der Fahrzeuge und zusätzlich aus der enormen Geschwindigkeitsdifferenz.

Bei den eScootern gibt es eine Schadenshäufigkeit vor allem in den Stadtzentren. Die meisten Sharing-Anbieter haben einen nahezu deckungsgleichen Geschäftsbereich innerhalb der Innenstädte. Dort, wo touristische Hot Spots und auch wirtschaftliche Betätigung zu finden sind, sieht man besonders viele eScooter. Sofern an diesen Orten zumindest ruhender Verkehr stattfindet, können entsprechend hohe Unfallzahlen angenommen werden.

Das liegt einerseits an herumliegenden eScootern, andererseits aber auch am fehlenden Bewusstsein, ein Kraftfahrzeug zu führen. So werden Einbahnstraßen und rote Ampeln missachtet. Die drei Hauptprobleme dürften jedoch das Fahren auf dem Gehweg bzw. in Fußgängerzonen, das Fahren mit zwei und mehr Personen und das Fahren unter Alkohol- und Drogeneinfluss sein.

III. Potenzielle Auswirkungen ohne Privilegierung langsamer Kraftfahrzeuge

Vor allem seit aufgefallen ist, dass Schäden, die durch umfallende eScooter entstehen, nicht von der Betriebsgefahr erfasst werden und die Geschädigten daher allenfalls die eigene Kaskoversicherung in Anspruch nehmen können, stellt sich doch die Frage, ob die Norm noch zeitgemäß ist.

Es bestünde letztendlich die Möglichkeit, die Vorschrift des § 8 Nr. 1 StVG vollständig abzuschaffen oder eben einzelne der angesprochenen Fahrzeugarten herauszunehmen.

Bei letzterer Variante sollten vor allem die eScooter wegen der potenziellen Gefahren herausgenommen werden. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass in diesem Fall Schäden durch umfallende eScooter ebenso wenig von der Gefährdungshaftung erfasst würden. Die Rechtsprechung nimmt zum Teil an, dass auch Schäden durch umfallende Krafträder nicht von der Betriebsgefahr erfasst seien, wenn das Umfallen auch durch Wind oder Dritte hätte verursacht worden sein können. Dasselbe könnte bei eScootern angenommen werden.

Sinnvoll wäre ebenfalls die Herausnahme von landwirtschaftlichen Fahrzeugen.

Zu beachten ist, dass bei beiden Fahrzeuggruppen die Versicherungsprämien ansteigen dürften, weil das insgesamt versicherte Risiko wächst. Allerdings dürfte sich die Prämienhöhung pro Fahrzeug in einem überschaubaren Rahmen halten.

Demgegenüber stellt sich die Frage, ob es nicht zielführender wäre, die Norm des 8 Nr. 1 StVG insgesamt abzuschaffen. Dies vor dem Hintergrund, dass immer schneller neue technische Entwicklungen auf den Markt und damit früher oder später in den öffentlichen Straßenverkehr drängen.

Zur Vermeidung der Problematik, bei jeder neu am Markt auftauchenden Fahrzeugart wiederholt die Frage aufwerfen zu müssen, ob auch hier eine Haftung aus der Betriebsgefahr heraus angemessen ist, sollte die Norm insgesamt abgeschafft werden. Dies auch unter dem Aspekt, dass es zunächst ebenfalls jeweils kaum belastbares Zahlenmaterial geben wird und daher erst das Eintreten von Schäden abgewartet werden müsste, bevor Konsequenzen gezogen werden.

Für diesen Fall der vollständigen Abschaffung muss allerdings gewährleistet sein, dass für Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit zwischen 6 und 20 km/h das Bestehen einer Kfz-Haftpflichtversicherung verpflichtend wird. Außerdem müsste es eine Sonderregelung zumindest hinsichtlich elektrischer Krankenfahrstühle geben.

IV. Zusammenfassung

Zumindest hinsichtlich der Gruppe der eScooter erscheint es dringend angebracht, die Privilegierung des § 8 Nr. 1 des StVG abzuschaffen. Hierbei sollte auch keine längere Zeitspanne vergehen, weil die Gefahr des zwischenzeitlichen Eintritts schwerer Personenschäden, die mangels Verschuldensnachweis nicht reguliert werden, besteht.

Aus Vereinfachungsgründen und in Erwartung neuer technischer Entwicklungen, spricht jedoch sehr viel für eine vollständige Abschaffung der Regelung, wodurch sämtliche Kraftfahrzeug-Arten erfasst wären. Dies dürfte vor allem wegen der Erkenntnis, dass große Geschwindigkeitsdifferenzen im heutigen Straßenverkehr ein besonders großes Risiko darstellen, auch unter Berücksichtigung zu erwartender höherer Versicherungsprämien, unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes interessengerecht sein.

Zusammenspiel von strafgerichtlichem und behördlichem Entziehungsverfahren

Stefan Derpa,
Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, München

I. Rechtliche Maßstäbe im behördlichen Entziehungsverfahren

Die Kompetenz der Strafgerichte deckt sich in beschränktem Umfang mit den Befugnissen der Fahrerlaubnisbehörde: Erweist sich jemand als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen, so hat ihm die Fahrerlaubnisbehörde nach § 3 Abs. 1 StVG die Fahrerlaubnis zu entziehen. Die Eignung umfasst dabei, wie im Strafrecht, körperliche, geistige und charakterliche Eignung (§ 2 Abs. 4). Konkretisiert wird der Begriff durch die Fahrerlaubnis-Verordnung. Präzisierungen für die Praxis finden sich in den Begutachtungs-Leitlinien zur Fahreignung sowie den von der Deutschen Gesellschaft für Verkehrspsychologie und der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin herausgegebenen Beurteilungskriterien.¹

Steht die Nichteignung zur Überzeugung der Fahrerlaubnisbehörde fest, hat sie die Fahrerlaubnis unmittelbar zu entziehen (§ 11 Abs. 7 FeV). Hat sie nach Ausschöpfen eigener Sachkunde nur Eignungszweifel, kann oder muss sie, je nach Art der Eignungsbedenken, von dem Betroffenen u.a. die Beibringung eines ärztlichen oder medizinisch-psychologischen Gutachtens verlangen (§ 11 Abs. 2 bis 4 FeV). Kommt der Betroffene einer rechtmäßigen Gutachtensanordnung nicht nach, darf die Fahrerlaubnisbehörde auf die Nichteignung schließen (§ 11 Abs. 8 Satz 1 FeV).

Spannungen zwischen strafgerichtlicher und behördlicher Beurteilungskompetenz drohen, wenn der Strafrichter von einer Entziehung der Fahrerlaubnis absieht und gleichzeitig nach den Maßstäben des Fahrerlaubnisrechts zumindest Eignungszweifel bestehen. Diese Konstellation findet sich sehr häufig im Falle der Trunkenheit im Verkehr aufgrund des Genusses alkoholischer Getränke, weshalb ich kurz auf die insoweit geltenden Maßstäbe des Verwaltungsrechts eingehen möchte. Für

¹ Zur rechtlichen Einordnung und Berücksichtigungsfähigkeit im Einzelnen vgl. Dauer in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Aufl. 2021 (im Folgenden: H/K/D), § 11 FeV Rn. 20 f.

die Fahreignung bei Alkoholproblematik gilt: Alkoholabhängigkeit – als Krankheit – sowie Alkoholmissbrauch, definiert als Unfähigkeit, Alkohol und das Führen von Fahrzeugen hinreichend sicher zu trennen, schließen die Fahreignung aus (Nr. 8.1, Nr. 8.3 der Anl. 4 zur FeV). Wenn Tatsachen die Annahme von Alkoholabhängigkeit begründen, ist ein ärztliches Gutachten einzuholen. Ob Alkoholmissbrauch vorliegt, ist durch eine medizinisch-psychologische Untersuchung aufzuklären, aber nur in den von der Verordnung (§ 13 FeV) abschließend genannten Fällen. Die wichtigsten sind die wiederholte Zuwiderhandlung im Straßenverkehr unter Alkoholeinfluss (§ 13 Satz 1 Nr. 2 b FeV) und die Fahrt mit einer BAK von 1,6 Promille oder mehr (§ 13 Satz 1 Nr. 2 c FeV). Eine einmalige Trunkenheitsfahrt mit einer BAK von unter 1,6 Promille rechtfertigt eine Begutachtungsanordnung hingegen nur bei Vorliegen sog. Zusatztatsachen (§ 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a Alt. 2 FeV).² Als solche angesehen wird insbesondere das Fehlen von Ausfallerscheinungen trotz einer BAK von 1,1 Promille oder mehr, wie das Bundesverwaltungsgericht 2021 klargestellt hat.³ M.E. zeichnet sich ab, dass dem in der Praxis große Bedeutung zukommen wird,⁴ u.a. weil Betroffene mit einer BAK zwischen 1,1 und 1,6 Promille häufig keine signifikanten Ausfallerscheinungen zeigen.⁵ Grund für die Annahme von Eignungszweifeln in diesen Fallgruppen ist, dass bei Wiederholungstätern von einer erhöhten Rückfallwahrscheinlichkeit auszugehen ist.⁶ Nichts anderes gilt bei Ersttätern mit einer BAK von 1,6 Promille⁷ oder mit 1,1 Promille und fehlenden Ausfallerscheinungen; diese weisen nach medizinischen Erkenntnissen eine hohe Giftfestigkeit auf und können die Auswirkungen des Alkohols nicht mehr realistisch einschätzen.⁸

II. Auflösung des Konkurrenzverhältnisses durch Vorrang des Strafverfahrens und Grenzen der Bindungswirkung strafrechtlicher Entscheidungen

1. Der Vorrang des Strafverfahrens

Die Verwirklichung der in § 69 StGB genannten Taten, insbesondere der Regelbeispiele in § 69 Abs. 2 StGB, führt folglich auch aus verwaltungsrechtlicher Sicht häufig zur Fahreignungslosigkeit oder zumindest zum Vorliegen von Eignungszweifeln.⁹

Zur Auflösung des Konkurrenzverhältnisses erlegt § 3 Abs. 3 StVG der Fahrerlaubnisbehörde während des Strafverfahrens ein Berücksichtigungsverbot auf. Nach

2 BVerwG, Urt. v. 6.4.2017 – 3 C 13.16 – BVerwGE 158, 335 Rn. 14; Urt. v. 17.3.2021 – 3 C 3.20 – BVerwGE 172, 18 Rn. 25.

3 BVerwG, Urt. v. 17.3.2021, a.a.O. Rn. 11.

4 Vgl. OVG Thüringen, Beschl. v. 15.1.2021 – 2 EO 147/20 – VRS 142, 39; BayVGh, Beschl. v. 3.6.2022 – 11 CE 22.262 – BeckRS 2022, 13349.

5 Wagner, NZV 2022, 110/111.

6 OVG NW, Urt. v. 9.12.1983 – 19 A 1110/82 – Vklb 1984, 300.

7 BR-Drs. 443/98 (Beschluss) S. 6; zur Entstehung vgl. BVerwG, Urt. v. 17.3.2021, a.a.O. Rn. 26 ff.

8 BVerwG, Urt. v. 17.3.2021, a.a.O. Rn. 24, 40 ff.

9 Vgl. Koehl, DAR 2012, 682.

Abschluss des Strafverfahrens darf bzw. muss sie tätig werden, ist sie jedoch nach § 3 Abs. 4 StVG u.a. an Feststellungen des Strafrichters zum Sachverhalt und an dessen Beurteilung der Eignung dergestalt gebunden, dass sie nicht zum Nachteil des Betroffenen davon abweichen darf. Sinn und Zweck dieser Kollisionsnormen fasst das Bundesverwaltungsgericht dahin zusammen, die sowohl dem Strafrichter als auch der Verwaltungsbehörde eingeräumte Befugnis, bei fehlender Kraftfahreignung die Fahrerlaubnis zu entziehen, so aufeinander abzustimmen, dass erstens überflüssige und aufwendige Doppelprüfungen unterbleiben und zweitens die Gefahr widersprechender Entscheidungen ausgeschaltet wird.¹⁰ Daraus folgt zugleich, dass die Behörde im Falle der Bindung schon kein Gutachtens anordnen darf.¹¹

Ich möchte mich hier auf die Bindung an die Eignungsbeurteilung und deren Grenzen konzentrieren.

2. Grenzen der Bindungswirkung strafrechtlicher Eignungsbeurteilung

Grenzen setzt der Bindung insbesondere das gegenüber dem Maßstab der Behörde, die eine Würdigung der Gesamtpersönlichkeit vorzunehmen hat,¹² beschränkte Prüfprogramm im strafgerichtlichen Verfahren. Die Bindung verlangt, dass im Strafverfahren überhaupt eine Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB in Betracht gekommen ist. Dies ist z.B. nicht der Fall bei einer Trunkenheitsfahrt mit dem Fahrrad.¹³ Weiterhin ist die Fahrerlaubnisbehörde nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an die strafrichterliche Eignungsbeurteilung nur dann gebunden, wenn sie von demselben und nicht von einem anderen, umfassenderen Sachverhalt auszugehen hat als das Strafgericht.¹⁴ Hat das Strafgericht z.B. einschlägige Vorstrafen nicht gewürdigt oder haben Eignungsmängel in der Anlasstat keinen Ausdruck gefunden, liegt der Fahrerlaubnisbehörde ein neuer Sachverhalt vor.¹⁵

Häufig entfalten strafgerichtliche Entscheidungen aber auch keine Bindung, weil Fahrerlaubnisbehörden und Verwaltungsgerichte ihnen keine ausdrückliche Beurteilung der Eignung entnehmen können.¹⁶ Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 1960 entschieden, dass der Fahrerlaubnisbehörde aus einem Schweigen des schriftlichen Strafurteils kein sicherer Schluss auf dessen Inhalt möglich ist.¹⁷ In einer Grundsatzentscheidung aus dem Juli 1988 hat es bekräftigt, dass sich die Bindungswirkung nur rechtfertigen lässt, wenn die Behörde den schriftlichen Urteilsgründen hinreichend sicher entnehmen kann, dass überhaupt und mit welchem Ergebnis das

10 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988 – 7 C 46.87 – BVerwGE 80, 43/46 unter Verweis auf BT-Drs. I/2674 S. 8 f., 24.

11 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 46.

12 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 46.

13 Vgl. Dauer in H/K/D, § 3 StVG Rn. 51.

14 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 47.

15 BVerwG, Urt. v. 18.6.1965 – VII C 42.64 – DAR 1965, 249/250; v. Heintschel-Heinegg/Huber in Münchener Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2020 (im Folgenden: MüKo StGB), § 69 StGB Rn. 59.

16 Vgl. Dauer in H/K/D, § 3 StVG Rn. 59.

17 BVerwG, Urt. v. 2.12.1960 – VII C 39.59 – BVerwGE 11, 272/273 zu § 4 StVG a.F.

Strafgericht die Kraftfahreignung beurteilt hat.¹⁸ Geklärt ist, dass dabei allein auf die schriftlichen Urteilsgründe abzustellen ist,¹⁹ nicht auf das »Ergebnis«, d.h. den Tenor,²⁰ und ergänzende Ermittlungen, etwa durch die Einholung einer dienstlichen Stellungnahme des Strafrichters, nicht in Betracht kommen.²¹ Das Bundesverwaltungsgericht verweist darauf, dass das Absehen von der Fahrerlaubnisentziehung nach § 267 Abs. 6 StPO begründungspflichtig ist.²² Diese Grundsätze gelten auch, wenn das Strafgericht ein abgekürztes Urteil (§ 267 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 2 StPO) erlässt, denn auch dann ist es von der Begründungspflicht nicht befreit.²³

Nach diesen Maßstäben fehlt es, wie die Obergerichte in ständiger Rechtsprechung annehmen, an einer bindungsfähigen Beurteilung der Fahreignung, wenn das Strafgericht lediglich ein Fahrverbot (§ 44 StGB) ausspricht, ohne ausdrücklich die Ungeeignetheit zu verneinen.²⁴

In anderen Konstellationen kann die Abgrenzung schwierig sein.²⁵ Bei näherer Betrachtung der vorgenannten Entscheidung aus dem Juli 1988 eröffnet sich m.E. ein gewisses Spannungsfeld: Das Bundesverwaltungsgericht führt aus, eine Unterscheidung zwischen »positiver Feststellung der Eignung« und »negativer Feststellung der Ungeeignetheit« sei rechtlich ohne Bedeutung, denn die dazwischenliegende Möglichkeit »zwar nicht geeignet, aber auch nicht ungeeignet« kenne das Gesetz nicht. Ob der Strafrichter zu seiner Beurteilung »nicht ungeeignet« deshalb komme, weil er einen Eignungsmangel nicht feststellen könne oder weil er von der Eignung des Angeklagten überzeugt sei, sei rechtlich gleichwertig.²⁶ Gleichwohl hat das Bundesverwaltungsgericht in der Begründung des Landgerichts, es habe »nicht mehr feststellen können, dass der Kläger weiterhin ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen sei«, keine abschließende eigenständige Beurteilung der Eignung gesehen. Die Formulierung lasse nicht erkennen, ob das Landgericht den Kläger wieder für geeignet gehalten oder es zwar Eignungszweifel gehabt habe, diese aber nach seiner

18 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988 – 7 C 46.87 – BVerwGE 80, 43/50.

19 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 50; BayVGh, Beschl. v. 15.3.2021 – 11 CS 20.2867 – DAR 2021, 647/649.

20 OVG NW, Beschl. v. 21.7.2004 – 19 B 862/04 – DAR 2004, 721/722.

21 SächsOVG, Beschl. v. 2.7.2017 – 3 B 95/17 – DAR 2017, 650/652; SaarOVG, Beschl. v. 14.1.2015 – 1 B 399/14 – Blutalkohol 52, 162.

22 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988 – 7 C 46.87 – BVerwGE 80, 43/47.

23 BayVGh, Beschl. v. 8.1.2015 – 11 CS 14.2389 – SVR 2015, 232/233; Beschl. v. 15.3.2021 – 11 CS 20.2867 – DAR 2021, 647/649.

24 NdsOVG, Urt. v. 10.12.1970 – VI OVG A 89/70 – NJW 1971, 956; OVG NW, Beschl. v. 21.7.2004 – 19 B 862/04 – DAR 2004, 721/722; BayVGh, Beschl. v. 7.8.2008 – 11 CS 08.1854 – BayVBl 2009, 111/115; Beschl. v. 15.3.2021 – 11 CS 20.2867 – DAR 2021, 647/649; Beschl. v. 28.1.2022 – 11 CS 21.2171 – SVR 2022, 117/119; SächsOVG, Beschl. v. 2.7.2017 – 3 B 95/17 – DAR 2017, 650.

25 Vgl. Koehl, Münchener Kommentar zum StVR, 1. Aufl. 2016 (im Folgenden MüKo StVR), § 3 StVG Rn. 80; instruktiv auch Himmelreich, NZV 2005, 337, dessen Ergebnisse der Referent allerdings nicht vollumfänglich teilt.

26 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988 – 7 C 46.87 – BVerwGE 80, 43/47 f.

Auffassung die Beurteilung als ungeeignet nicht rechtfertigten.²⁷ Mit anderen Worten muss sich dem Strafurteil entziehen lassen, aus welchen Gründen der Strafrichter die Ungeeignetheit verneint hätte, wofür es auf den Gesamtzusammenhang der Urteilsgründe ankommt, wie das Bundesverwaltungsgericht später präzisiert hat.²⁸ Wenn es ausführt, der schlichte Hinweis auf die seit der Tatbegehung verstrichene Zeit enthalte keine Aussage über die Eignung, die die zur umfassenden Würdigung der Persönlichkeit des Kraftfahrers verpflichtete Verwaltungsbehörde binden könnte,²⁹ klingt dabei an, dass eine bindende strafgerichtliche Beurteilung gewisse inhaltliche Anforderungen erfüllen muss in dem Sinne, dass sie sich zu den für die Fahrerlaubnisbehörde maßgeblichen Kriterien verhält.

Dieser Gedanke liegt auch einer Entscheidung des OVG Lüneburg aus dem April 2022 zu Grunde, die ein neues Diskussionsfeld eröffnet. Das Amtsgericht hatte bei einem Angeklagten, der mit 1,94 Promille gefahren war, von der Entziehung der Fahrerlaubnis abgesehen. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Angeklagte erweise sich »jedenfalls jetzt nicht mehr als charakterlich unzuverlässig und damit ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen«, und u.a. auf den Zeitablauf sowie die Teilnahme an Veranstaltungen der Diakonie zur Suchtberatung verwiesen. Darin sah das OVG keine die Fahrerlaubnisbehörde bindende Eignungsbeurteilung. Es meinte, dass hier nach den Begutachtungsleitlinien zur Fahreignung u.a. dauerhafte Abstinenz zu fordern und dementsprechend zu prüfen sei. Eine »rein charakterliche« Eignungsprognose sei dann unzureichend. Diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Bestimmungen der Fahrerlaubnisverordnung widerspreche es, wenn man annehmen wollte, dass der Strafrichter in derartigen Fällen, etwa unter Bezugnahme auf die Teilnahme an Nachschulungskursen, ohne medizinische Feststellungen eine Wiedererlangung der Fahreignung bejahen könne. Eine solche von den verwaltungsrechtlichen Maßstäben abweichende strafgerichtliche Rechtsprechung biete keine Grundlage für die Annahme einer Bindungswirkung, da sich die strafgerichtliche Untersuchung nur auf einen Teil des Vorgangs erstrecke, der verwaltungsrechtlich zu beurteilen sei.³⁰

Schließlich noch ein Wort zum Verfahren zur (Neu-)Erteilung einer Fahrerlaubnis, das sich regelmäßig an das strafgerichtliche Verfahren anschließt: Hier entfaltet die strafgerichtliche Entscheidung keine Bindung jenseits der Sperrfrist des § 69a Abs. 1 StGB. Denn die Sperrfrist gibt nur einen Mindestzeitraum vor. Ob die eignungs ausschließende Gefährlichkeit darüber hinaus anzunehmen ist, ist im Anschluss daran von der Fahrerlaubnisbehörde eigenständig zu beurteilen (vgl. auch

27 BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 48.

28 BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988 – 7 B 199.88 – NJW 1989, 1622/1623.

29 BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988, a.a.O. S. 1623; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 15.7.1988, a.a.O. S. 49 f.

30 NdsOVG, Beschl. v. 20.4.2022 – 12 ME 35/22 – Blutalkohol 59, 379 = NZV 2022, 399 mit Anmerkung von Pießkalla.

§ 20 Abs. 3 FeV).³¹ Das Bundesverwaltungsgericht verweist u.a. darauf, die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Wiedererteilung der Fahrerlaubnis nach Ablauf der Sperrfrist gegeben sind, lasse sich im Strafverfahren häufig nicht erschöpfend klären.³² Für die Aufhebung der Sperrfrist (§ 69a Abs. 7 StGB) gilt nichts anderes, auch deswegen, weil diese keine sichere Feststellung voraussetzt, dass der Täter wieder zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist.³³

Nach alledem verwundert es nicht, wenn sich aus der Rechtsprechung sowie im Gespräch mit Fahrerlaubnisbehörden der Eindruck gewinnen lässt, dass die praktische Bedeutung der Bindungswirkung überschaubar ist. Dass davon »nicht allzuviel übrig ist«, wurde übrigens schon 1963 konstatiert.³⁴

III. Möglichkeiten zur Stärkung des Vorrangs der strafrichterlichen Eignungsbeurteilung im geltenden Recht

Die begrenzte Bindungswirkung wird aus Sicht der Betroffenen teilweise als unbefriedigend angesehen³⁵ und daher überlegt, wie diese gestärkt werden kann. Deshalb möchte ich aus öffentlich-rechtlicher Sicht einige kurze Anmerkungen zur Möglichkeit der Stärkung der Bindungswirkung nach geltendem Recht machen:

1. Berücksichtigung von Bemühungen zur Wiedererlangung der Fahreignung?

Als ein Mittel zur Stärkung der Bindungswirkung steht u.a. die verstärkte Berücksichtigung von Nachschulungen im Raum.³⁶ Zu der Frage, inwieweit die Regelvermutung des § 69 Abs. 2 StGB durch solche Nachschulungen, andere Bemühungen zur Wiedererlangung der Fahreignung oder die Vorlage eines privaten Gutachtens widerlegt werden kann, darf ich anmerken, dass eine Berücksichtigung nach den genannten Grundsätzen Bindungswirkung allein entfaltet, wenn sie im Erkenntnisverfahren – nicht im Nachverfahren (§ 69a Abs. 7 StGB) – erfolgt und der Strafrichter die Eignung aufgrund einer abschließenden eigenständigen Beurteilung feststellt. Aus öffentlich-rechtlicher Sicht interessant erscheint, wie die genannte Entscheidung des OVG Lüneburg zeigt und ich hier nur antippen will, inwieweit der Strafrichter dabei Wertungen und wissenschaftliche Annahmen des Fahrerlaubnisrechts

31 BVerwG, Urt. v. 6.4.2017 – 3 C 13.16 – BVerwGE 158, 335 Rn. 18 f.; Urt. v. 20.12.1963 – VII C 30.63 – BVerwGE 17, 347/350.

32 Urt. v. 20.12.1963, a.a.O.

33 Vgl. VGH BW, Urt. v. 27.6.2016 – 10 S 77/15 – VRS 130, 256/263 f.; zum Diskussionsstand, auch zu einer »Achtungspflicht« der Verwaltungsbehörde bei unverändertem Sachstand siehe König in H/K/D, § 69a StGB Rn. 19; Valerius in Leipziger Kommentar zum StGB, 13. Aufl. 2020 (im Folgenden: LK StGB), § 69a StGB Rn. 114; v. Heintschel-Heinegg in MüKo StGB, § 69a Rn. 52, 56, 58.

34 Krieger, DAR 1963, 7/12.

35 Vgl. Fromm, DAR 2021, 652.

36 Valerius in LK StGB, § 69 Rn. 38.

berücksichtigt und inwieweit er die Eignung ohne gutachterliche Hilfe eigenständig beurteilen kann.³⁷

2. Ausschöpfung der Entscheidungsbefugnis der Strafgerichte?

In der Literatur wird darauf hingewiesen, der Strafverteidiger müsse in geeigneten Fällen darauf drängen, dass das Strafgericht die Eignung im Urteil ausdrücklich feststelle und begründe.³⁸ Das ist richtig, wenn der Strafrichter tatsächlich von der Eignung überzeugt ist. Ich habe jedoch den Eindruck, dass dieser die abschließende Beurteilung jedenfalls teilweise bewusst der Behörde überlässt, und frage mich, ob § 69 StGB ihm überhaupt abverlangt, in jedem Fall eine bindende abschließende Beurteilung vorzunehmen. Eine eindeutige Position dazu, für die ich viel Sympathie empfinde, findet sich bei *Kretschmer*. Dieser meint, das Strafverfahren sei nicht der geeignete Ort, um die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn trotz Symptomtat richterliche Eignungszweifel bestehen. Vielmehr sei die Klärung dann der Fahrerlaubnisbehörde zu überlassen, die sich zu diesem Zweck überlegener Aufklärungsmittel wie der medizinisch-psychologischen Begutachtung (MPU) bedienen könne, ohne an die strafgerichtliche Beurteilung gebunden zu sein.³⁹ Dieses Vorgehen setzt aber, da eine positive strafgerichtliche Eignungsfeststellung bereits Aufklärungsmaßnahmen entgegensteht, voraus, dass der Strafrichter die Eignungsfrage letztlich offen lässt.⁴⁰ In die gleiche Richtung weist *Himmelreich*. Dieser spricht von einem »großen Missverständnis zwischen Straf- und Verwaltungsgerichten«, weil der Strafrichter in der Regel durchaus die Eignung beurteile. Nach strafrechtlichen Maßstäben, insbesondere dem In-dubio-pro-reo-Grundsatz, habe er aber schon dann von der Entziehung der Fahrerlaubnis abzusehen, wenn der Eignungsmangel »möglicherweise entfallen« sei.⁴¹ Ein Absehen von der Entziehung, welches sich allein auf Zweifel stütze, könne die Fahrerlaubnisbehörde freilich nicht binden.⁴²

Ich räume allerdings ein, mich als Öffentlichrechtler hier auf schwankendem Boden zu bewegen. *König* hat jüngst auf neuere Entscheidungen der Oberlandesgerichte⁴³ hingewiesen, in denen den Tatgerichten aufgegeben bzw. empfohlen wird, nach Trunkenheitsfahrten zur Prüfung der (Wieder-)Herstellung der Fahreignung

37 Vgl. dazu auch OLG Hamm, Beschl. v. 10.11.2015 – 5 RVs 125/15 – Blutalkohol 53, 189/190, wonach § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b und c FeV auch dem Strafrichter eine Leitlinie biete, in welchen Fällen er bei beabsichtigter Abweichung von der Regelvermutung des § 69 Abs. 2 StGB ein entsprechendes Gutachten benötige.

38 Koehl, DAR 2020, 709; Halecker/Scheffler in Leipold/Tsambikakis/Zöller, Anwaltkommentar StGB, 3. Aufl. 2020, § 69 Rn. 56.

39 Kretschmer in MüKo StVR, 69 StGB Rn. 7, 39.

40 Kretschmer in MüKo StVR, 69 StGB Rn. 64.

41 Himmelreich, DAR 1989, 285/287 mit dem Hinweis, dass der Grundsatz »in dubio pro reo« gelte, wenn Tatsachen zweifelhaft seien, die die Grundlage für die Prognose über das zukünftige Verhalten des Angeklagten im Straßenverkehr bildeten. So auch Kretschmer, a.a.O. Rn. 64.

42 Himmelreich, NZV 2005, 337/340.

43 Vgl. etwa BayOBLG, Beschl. v. 3.5.2021 – 204 StRR 167/21 – DAR 2022, 279.

ein »medizinisch-psychologisches Gutachten« einzuholen. *König* sieht eine solche Verpflichtung kritisch, da sie die Aufgabenverteilung zwischen Strafgericht und Fahrerlaubnisbehörde in Frage zu stellen und die Strafgerichtsbarkeit zu überfordern drohe. Seines Erachtens kann der Strafrichter, abgesehen von besonderen Ausnahmefällen, in denen er sich ggf. sachverständiger Hilfe zu bedienen habe, die Eignung anhand der Regelvermutung des § 69 Abs. 2 StGB selbst beurteilen.⁴⁴

IV. Reformdiskussion

Diskussionen um die Reform der strafgerichtlichen Entziehung der Fahrerlaubnis sind, wie es im Leipziger Kommentar heißt, so alt wie die Sanktion selbst.⁴⁵ Ich möchte mich auf wenige Gedanken beschränken:

Von ungeeigneten Kraftfahrzeugführern gehen schwerwiegende Gefahren für Leben und Gesundheit anderer Verkehrsteilnehmer aus, daher trifft den Staat insoweit eine Schutzpflicht.⁴⁶ M.E. kann es in der Reformdiskussion daher allein darum gehen, die Aufgabe zwischen Strafgericht und Verwaltungsbehörde sachgerecht zu verteilen, ohne die Befugnisse insgesamt zu beschneiden.

Der Ansatz, die Entziehung der Fahrerlaubnis im Sinne einer »großen Lösung« wieder ausschließlich den Verwaltungsbehörden vorbehalten, wurde um die 70er Jahre herum kontrovers diskutiert.⁴⁷ Ob unsere bewegten Zeiten die richtigen für solch tiefgreifende Reformüberlegungen sind, erscheint mir zweifelhaft. Um es an Zahlen festzumachen: Die Strafgerichte haben nach der Statistik des Kraftfahrtbundesamtes im Jahr 2020 rund 58.000 und die Verwaltungsbehörden etwa 38.000 Entziehungen – davon ca. 4.800 nach dem Fahreignungsbewertungssystem, das ein eigenständiges Regime darstellt⁴⁸ – ausgesprochen.⁴⁹ Die Fahrerlaubnisbehörden müssten also sehr viel mehr Verfahren nach § 3 Abs. 1 StVG bearbeiten, wenn das strafgerichtliche Entziehungsverfahren entfielen.

Eine stärkere Bindung strafrechtlicher Entscheidungen im gegenwärtigen Grundmodell, d.h. bei Beibehaltung des Nebeneinanders von strafgerichtlichem und behördlichem Entziehungsverfahren, würde m.E. voraussetzen, dass der Strafrichter in größerem Umfang als bisher Gutachten zur Eignung einholt. Denn für einen Verwaltungsrechtler ist schwer vorstellbar, wie ein Strafgericht in den Fällen, in denen nach

44 König, DAR 2022, 250; ders. DAR 2017, 362/363.

45 Valerius in LK StGB, § 69 StGB Rn. 36.

46 BVerwG, Urt. v. 23.10.2014 – 3 C 3.13 – NJW 2015, 2439/2441; BVerfG, Beschl. v. 20.6.2002 – 1 BvR 2062/96 – NJW 2002, 2378/2380.

47 Valerius in LK StGB, § 69 StGB Rn. 37 m.w.N.

48 Dauer in H/K/D, § 4 StVG Rn. 76.

49 Kraftfahrt-Bundesamt, https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftfahrer/Verkehrsauffaelligkeiten/Massnahmen_und_Sanktionen/2020/2020_mus_tabellen.html?nn=3509886&fromStatistic=3509886&yearFilter=2020&fromStatistic=3509886&yearFilter=2020llung sowie Kraftfahrt-Bundesamt – Maßnahmenstufen – Maßnahmenstufen (kba.de), Datenlizenz by-2-0, eigene Darstellung.

den Wertungen des Fahrerlaubnisrechts und den dahinterstehenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zumindest Fahreignungszweifel bestehen, ohne sachverständige Beratung die Eignung abschließend bejahen könnte.⁵⁰ Ob die verstärkte Einholung von Gutachten der richtige Weg ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Unabhängig von der Frage, ob die Verkehrsrichter dafür überhaupt Kapazitäten haben, sehe ich folgende Bedenken: (1) Zur Anordnung eines Gutachtens, insbesondere einer MPU, im Sinne der Fahrerlaubnisverordnung fehlt dem Strafrichter die Rechtsgrundlage. Er kann nur ein Sachverständigengutachten in Auftrag geben oder sich ein Privatgutachten vorlegen lassen, die jeweils den Standards u.a. einer MPU entsprechen können.⁵¹ (2) Im verwaltungsbehördlichen Verfahren bringt der Betroffene häufig kein Gutachten bei und darf die Fahrerlaubnisbehörde aus der fehlenden Mitwirkung auf die mangelnde Eignung schließen. Im Strafrecht steht dem das Verbot der Selbstbelastung (*nemo tenetur*) entgegen.⁵² (3) Der Richter muss Gutachten auf Nachvollziehbarkeit überprüfen. Ist es sinnvoll, wenn sich Strafrichter vertieft in Fahrerlaubnisverordnung, Begutachtungsleitlinien und Beurteilungskriterien einarbeiten, an deren Wertungen und dahinterstehenden wissenschaftlichen Erkenntnissen sie sich dabei m.E. orientieren müssten? (4) Ein aufwendiges und teures Gutachten im Strafprozess kann umsonst sein, wenn sich aus der Fahrerlaubnisakte weitere Eignungsbedenken ergeben. (5) Krankheiten und körperliche Mängel führen nach Fahrerlaubnisrecht häufig zu bedingter Eignung, d.h. das sichere Führen von Kraftfahrzeugen kann ggf. durch behördliche Auflagen oder Beschränkungen sichergestellt werden (§ 2 Abs. 4 Satz 2 StVG). Das Strafrecht bietet dafür m.E. keine sachgerechte Lösung: Die Entziehung der Fahrerlaubnis wäre zu streng, die Bejahung der Eignung mit bindender Wirkung für die Behörde nicht zu verantworten.

Deswegen halte ich es für zwingend, dass das Strafgericht die abschließende Beurteilung der Fahrerlaubnisbehörde überlässt, wenn ihm nach Ausschöpfen eigener Sachkunde noch Eignungszweifel bleiben und der Angeklagte eine Begutachtung verweigert, oder wenn eine bedingte Eignung in Rede steht. In sonstigen Fällen, in denen allein zur Klärung der Eignungsfrage ein aufwendiges Gutachten einzuholen wäre, erscheint mir ein solches Vorgehen jedenfalls sinnvoll. Dabei läge es m.E. nahe, dass der Strafrichter für die Frage, ob Eignungszweifel verbleiben, zumindest einen groben Abgleich mit den Wertungen des Fahrerlaubnisrechts vornimmt.⁵³

Nach meinem Verständnis ist eine »Abgabe« in Fällen, in denen sich der Strafrichter zu einer eindeutigen und abschließenden Eignungsbeurteilung nicht in der Lage sieht, mit entsprechender Begründung (§ 267 Abs. 6 StPO) schon nach geltendem

50 Siehe etwa NdsOVG, Beschl. v. 20.4.2022 – 12 ME 35/22 – Blutalkohol 59, 379/382; ebenfalls kritisch Halecker/Scheffler in Leipold/Tsambikakis/Zöller, Anwaltkommentar StGB, § 69 Rn. 31; vgl. dazu auch OLG Hamm, Beschl. v. 10.11.2015 – 5 RVs 125/15 – Blutalkohol 53, 189/190.

51 Geiger, DAR 2013, 231; König, DAR 2022, 250 f.

52 Kretschmer in MüKo StVR, § 69 StGB Rn. 39; König, a.a.O. S. 251.

53 Vgl. dazu auch OLG Hamm, Beschl. v. 10.11.2015 – 5 RVs 125/15 – Blutalkohol 53, 189/190.

Recht möglich. Mir scheint aber, dass dies ein Graubereich ist, was zu Intransparenz führt. Wenn das Strafurteil klar benennen würde bzw. dürfte, dass die abschließende Klärung der Eignung der Verwaltungsbehörde überlassen bleiben muss, wäre das für alle Beteiligten besser nachvollziehbar. M.E. sollte man darüber nachdenken, ob eine ausdrückliche gesetzliche Regelung dazu nicht sachgerecht wäre und dem Gedanken der Verfahrensökonomie sowie der Kooperation von Strafgericht und Verwaltungsbehörde entspricht, der den Gesetzgeber 1952 bewogen hat, »auch« dem Strafrichter eine Befugnis zur Entziehung der Fahrerlaubnis zuzuweisen.⁵⁴

V. Zusammenfassung

M.E. unterbleiben widersprüchliche Eignungsbeurteilungen durchaus, kann § 3 Abs. 4 StVG aber nicht in jedem Fall eine doppelte Befassung von Strafgericht und Fahrerlaubnisbehörde vermeiden. Grenzen der Bindung ergeben sich insbesondere daraus, dass der behördlichen Beurteilung ein breiteres Prüfprogramm zu Grunde liegt als der strafgerichtlichen Entscheidung. Doch häufig entfalten Strafurteile auch deshalb keine Bindung, weil sich ihnen keine eigenständige Beurteilung der Fahreignung entnehmen lässt. Dies mag für den Betroffenen unerfreulich sein, ist m.E. aber insbesondere dem Umstand geschuldet, dass die Behörde Eignungszweifel besser aufklären und u.a. eine medizinisch-psychologische Begutachtung anordnen kann. Ich halte eine »Abgabe« an die Fahrerlaubnisbehörde unter Umständen daher für sachgerecht, rege aber ein Nachdenken über ein transparenteres Vorgehen an.

54 BT-Drs. I/2674 S. 8. Vgl. zu ähnlich gelagerten Überlegungen Koch, DAR 1977, 89/93, der aber von einer Verpflichtung bzw. Ermächtigung der Fahrerlaubnisbehörde durch den Richter spricht.

Über die »Doppelkompetenz« bei der Eignungsprüfung und oftmals fehlende Bindungswirkung der Fahrerlaubnisbehörde an das Strafurteil nach § 3 Abs. 3, 4 StVG

Dr. Ingo E. Fromm,
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Straf- und Verkehrsrecht,
Dr. Caspers, Mock & Partner mbB, Koblenz

I. Einführung

§ 3 Abs. 3, Abs. 4 StVG befassen sich mit dem Zusammenspiel zwischen verwaltungsrechtlichem und strafrechtlichem Verkehrsrecht. Der Sinn und Zweck der Vorschrift besteht darin, widersprüchliche Entscheidungen von Gerichten und Bußgeldbehörden einerseits und Fahrerlaubnisbehörden andererseits zum identischen Vorkommnis zu verhindern.¹ Es ist ferner Anliegen des Gesetzgebers, auch keine »Doppelprüfungen«² der Fahreignung notwendig zu machen. Der nachfolgende Beitrag stellt dar, ob und in welchen Fällen dieses Ziel mit den zuvor genannten aktuellen Vorschriften und der dazu ergangenen Rechtsprechung erreicht wird und wann nicht. Der vorliegende Beitrag überprüft auch die Folgen der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung kritisch, und hinterfragt, ob in der Praxis auseinanderfallende Ergebnisse vermieden werden können.

II. Informationsaustausch zwischen Fahrerlaubnisbehörde und Strafverfolgungsorganen

Regelmäßig erfährt die Fahrerlaubnisbehörde von eingeleiteten Strafverfahren, zumal die Polizei regelmäßig nach § 2 Abs. 12 S. 1 StVG Informationen über Eignungsbedenken den Fahrerlaubnisbehörden mitteilt. Aus § 45 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) bestehen darüber hinaus auch Mitteilungspflichten bzw. Mitteilungsmöglichkeiten für die Staatsanwaltschaften und für die Gerichte.

1 Koehl, in Münchener Kommentar zum StVR, 2016, § 3 StVG Rn 73.

2 VGH München DAR 2020, 707.

III. § 3 Abs. 3 StVG und fehlendes Befassungsverbot bei bestimmten *laufenden* Strafverfahren

Bei parallellaufenden Strafverfahren, z.B. wegen Trunkenheit im Verkehr gem. § 316 StGB, in denen eine Person infolge geistiger oder körperlicher Mängel nicht in der Lage war, das Fahrzeug sicher zu führen, agiert bei laufendem Strafverfahren die Führerscheinstelle in der Praxis oftmals voreilig und fordert den Verkehrsteilnehmer auf, z.B. ein fachärztliches Gutachten vorzulegen, da sich Eignungsbedenken ergeben hätten. Dabei wird § 3 Abs. 3 StVG übersehen. Solange ein Strafverfahren gegen den Verkehrsteilnehmer anhängig ist, darf die Führerscheinstelle (noch) nicht tätig werden. Sie darf solange den Sachverhalt, der Gegenstand des Strafverfahrens ist, nicht berücksichtigen. Die Fahrerlaubnisbehörde unterliegt für die Zeit, in der das Strafverfahren läuft, in dem die Entziehung der Fahrerlaubnis gem. § 69 StGB in Betracht kommt, einem »Befassungsverbot«, das heißt sie darf aufgrund des im Ermittlungsverfahren untersuchten Sachverhaltes selbst keine Anordnungen treffen.³ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer »Zuständigkeitssperre« der Fahrerlaubnisbehörde. Aufgabe dieser Vorschrift ist es, zu verhindern, dass verschiedene staatliche Organe mehrfach über die Eignung einer Person befinden und diese Eignung sogar unterschiedlich beurteilen. Die Zuständigkeitssperre gilt jedoch eindeutig bis zum Abschluss des Strafverfahrens, sei es durch Einstellung oder der Rechtskraft der ergehenden Entscheidung.⁴ Allerdings greift § 3 Abs. 3 StVG nur in Strafverfahren, in dem die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 des Strafgesetzbuchs in Betracht kommt.⁵ Dies ist etwa bei Verkehrsdelikten der Fall. Wird hingegen gegen den Beschuldigten wegen eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz (§ 29 BtMG) ermittelt, droht im Strafverfahren keine Entziehung der Fahrerlaubnis. Ein Strafurteil wird sich nicht mit der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen befassen. Die Führerscheinstelle kann dem Beschuldigten mithin, ohne die Rechtskraft des Strafverfahrens abzuwarten, die Fahrerlaubnis entziehen.

IV. Bindung an die strafgerichtliche und bußgeldrechtliche Entscheidung

1. Bindungswirkung der Fahrerlaubnisbehörde an das Strafurteil

Es besteht ein Vorrangverhältnis der strafgerichtlichen Beurteilung. Nach § 3 Abs. 4 StVG muss der Fahrerlaubnisinhaber in einem Entziehungsverfahren eine rechtskräftige strafgerichtliche Entscheidung mit dem darin festgestellten Sachverhalt gegen

3 Fromm/Schmidt, NZV 2007, 217.

4 Dronkovic, in Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 2. Aufl. 2017, § 3 StVG Rn. 15.

5 Will, in BeckOK Straßenverkehrsrecht, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 12. Edition, Stand: 15.07.2021, Rn 95.

sich gelten lassen.⁶ Ausnahmen von diesem Grundsatz sind danach nur anzuerkennen, wenn sich gewichtige Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der strafgerichtlichen Tatsachenfeststellungen ergeben, insbesondere wenn neue Tatsachen oder Beweismittel vorliegen, die nach § 359 Nr. 5 StPO ein Wiederaufnahmeverfahren zulässig machen.⁷

a) »Begrenzte« Bindungswirkung nach § 3 Abs. 4 StVG

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte wird eine Bindungswirkung der Fahrerlaubnisbehörde an das Strafurteil nach § 3 Abs. 4 Satz 1 StVG nur dann entfaltet, wenn sich das Strafurteil zur Eignungsbeurteilung ausdrücklich schriftlich geäußert hätte.⁸ Gefordert wird, dass mit der Begründung ausdrücklich die Ungeeignetheit des Verurteilten zum Führen von Kfz verneint wird.⁹ Nur dann darf die Fahrerlaubnisbehörde zu dessen Nachteil vom Inhalt des Urteils nicht abweichen. Entscheidend sind die *schriftlichen Urteilsgründe des Gerichts*, auf den Inhalt der Sitzungsniederschrift des Strafverfahrens darf nicht zurückgegriffen werden.

b) Umfang der Urteilsgründe: Kraftfahreignung bejaht

Die Bindungswirkung entfällt, wenn das Strafurteil überhaupt keine Ausführungen zur Kraftfahreignung enthält oder wenn jedenfalls in den schriftlichen Urteilsgründen unklar bleibt, ob das Strafgericht die Fahreignung eigenständig beurteilt hat. Bei der Konstellation, die der Entscheidung des OVG Münster¹⁰ zugrunde lag, hatte das Gericht ein Fahrverbot gem. § 44 StGB verhängt, *ohne* dabei die Eignung zum Führen von Kfz ausdrücklich zu beurteilen. Hier sei keine bindende Beurteilung der Eignungsfrage gegeben. Die Bindungswirkung lasse sich nur rechtfertigen, wenn sich die Gründe im Strafurteil mit der Fahreignung befasst hätten. Nur wenn diese Entscheidung nachvollziehbar begründet wird, könne der Zweck des § 3 Abs. 4 StVG erreicht werden, überflüssige und aufwändige Doppelprüfungen des Strafgerichts einerseits und der Verwaltungsbehörde andererseits zu vermeiden und die Gefahr widersprechender Entscheidungen auszuschalten, liest man auch in der Literatur.¹¹ Notwendig sei, dass mit der Begründung ausdrücklich die Ungeeignetheit des Verurteilten zum Führen von Kfz verneint worden sei.¹²

6 Will, in BeckOK Straßenverkehrsrecht, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 12. Edition, Stand: 15.07.2021, Rn 93.

7 BVerwG Beschl. v. 28.9.1981 – 7 B 188.81, BeckRS 1981, 31246862.

8 VGH München (11. Senat), Beschluss vom 15.03.2021 – 11 CS 20.2867.

9 Will, in BeckOK Straßenverkehrsrecht, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 12., Edition, Stand: 15.07.2021, § 3 StVG Rn 103.

10 NZV 2014, 543; ebenso: OVG Münster BeckRS 2013, 59533; VG Frankfurt a. M. NJW 2002, 80.

11 Dronkovic, in Buschbell/Höke, MAH Straßenverkehrsrecht, 5. Aufl. 2020, § 4 Rn 106; hierzu auch Kalus DAR 2017, 61, 65.

12 Will, in BeckOK Straßenverkehrsrecht, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 12., Edition, Stand: 15.07.2021, § 3 StVG Rn 93.

c) Streit um die ausreichende Begründung im Strafurteil

Die Rechtsprechung geht dabei sogar so weit, dass die Formulierung in einem Strafurteil »des Weiteren konnte das Gericht nicht positiv feststellen, dass der Angeklagte zum Führen von Kraftfahrzeugen noch ungeeignet ist« sich nicht als eigenständige, positive Feststellung der Eignung verstehen lasse, so dass keine Bindungswirkung bestehe.¹³ Auch die Formulierung durch das Strafgericht »der Eignungsmangel sei jedoch inzwischen durch die fortbestehende Einwirkung vorläufiger Führerscheinmaßnahmen entfallen« wird unterschiedlich bewertet. Nach richtiger Auffassung kommt hiermit sehr wohl zum Ausdruck, dass aktuell das weitere Vorhandensein des ursprünglich gegebenen Eignungsmangels nicht mehr feststellbar ist.¹⁴ Es fragt sich in diesem Zusammenhang, wie ausführlich denn die Eignungs-Beurteilung durch den Strafrichter ausfallen muss, dass sie als »richtig« begründet akzeptiert wird.¹⁵

d) Absehen von Entziehung einer Fahrerlaubnisentziehung bzw. Anordnen nur eines Fahrverbots unzureichend

Dass keine Bindungswirkung entfaltet wird, wenn das Amtsgericht ein Fahrverbot verhängt und sich nicht mit der Eignung befasst hat, hat der VGH München¹⁶ jüngst erneut entschieden. Das dem Beschluss des VGH München voran gegangene Urteil des Amtsgerichts Zwickau enthielt keine Ausführungen zur Fahreignung des Antragstellers und einer Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB, sondern verhielt sich allein zur Frage eines Fahrverbots (§ 44 StGB). Das Amtsgericht hat insbesondere im Urteil nicht festgestellt, aus welchen Gründe es davon abgesehen hat, dem Antragsteller die Fahrerlaubnis zu entziehen. Es hat nicht explizit ausgeführt, dass dies geschehen ist, weil das Strafgericht den Betroffenen für geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen hält. Es war dem Verteidiger im zugrundeliegenden Fall gelungen, im Strafverfahren die Indizwirkung des § 69 Abs. 2 Nr. 2 StGB zu erschüttern, bei einer Trunkenheit im Verkehr gem. § 316 StGB ist der Täter »in der Regel als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen anzusehen«. Da keine Bindungswirkung angenommen wurde, entschied der VGH München, dass die Entziehung der Fahrerlaubnis wegen nicht fristgerechter Beibringung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens erfolgen durfte. Im Nachhinein erwies sich das aus Betroffenenensicht zufriedenstellende Ergebnis im Strafverfahren als »Pyrrhussieg«, zumal das »dicke Ende« im *Verwaltungsverfahren* folgte.

e) Unterbliebene Führerscheinmaßnahmen

Auch bei einer Verurteilung und gleichzeitigem Absehen sowohl von einer *Entziehung einer Fahrerlaubnis (§ 69 StGB)* als auch von einem *Fahrverbot (§ 44 StGB)* würde nach derzeitiger Rechtsprechung keine Bindungswirkung nach § 3 Abs. 4 StVG entfaltet, wenn die Gründe sich nicht zu den Gründen des Absehens von einer Maßregel der *Besserung und Sicherung* äußern, so dass eine *Doppelprüfung der Eignung* erfolgen

13 OVG Lüneburg, DAR 2016, 602.

14 Himmelreich DAR 1989, 285.

15 Himmelreich NZV 2005, 337, 342.

16 Beschluss vom 15.03.2021 – 11 CS 20.2867.

würde/müsste. Ebenso verhält es sich bei in sich widersprüchlichen Urteilen des Strafgerichts, wenn ein Angeklagter zum Führen von Kfz als ungeeignet bezeichnet wird, aber von einer Entziehung der Fahrerlaubnis ohne Begründung abgesehen wird.¹⁷ Auch wenn eine Entscheidung nach § 69 StGB geboten gewesen wäre und gleichwohl unterblieb, tritt keine Bindungswirkung ein. Das wäre z.B. der Fall, wenn sich das Strafgericht darauf beschränkt, festzustellen, dass kein Regelfall des § 69 Abs. 2 StGB vorliegt, ohne weiter zu prüfen, ob nach den allgemeinen Kriterien des § 69 Abs. 1 S. 1 StGB Kraftfahreignetheit anzunehmen ist.¹⁸

2. Keine Bindungswirkung bei vorheriger strafrechtlicher Verfahrenseinstellung

Stellt die Staatsanwaltschaft ein Verfahren gem. § 170 Abs. 2 StPO schon im Ermittlungsverfahren mangels hinreichenden Tatverdachts ein,¹⁹ greift die Bindungswirkung nicht, ebenso wenig bei Verfahrenseinstellungen, sei es durch Gerichtsbeschluss gem. §§ 153, 153a StPO nach Opportunitätsgrundsätzen. Obwohl selbst die Strafverfolgungsorgane nicht der Begehung einer Straftat ausweichen, kann der Sachverhalt erneut von der Fahrerlaubnisbehörde überprüft werden. Der strafrechtlich nicht Verantwortliche muss eine Entziehung der Fahrerlaubnis im Verwaltungsrecht mehr befürchten als der Angeklagte, der die Tat nachweislich begangen hat, nur zum Zeitpunkt der Verurteilung nicht mehr ungeeignet ist.

3. Zur Bindungswirkung bei Bußgeldentscheidungen

Nach § 3 Abs. 4 S. 2 StVG kommt auch *Bußgeldbescheiden* eine Bindungswirkung zu, soweit sie sich auf die Feststellung des Sachverhalts und die Beurteilung der Schuldfrage beziehen. Als Nebenfolge können hier nur Fahrverbote gem. § 25 StVG ausgesprochen werden, nicht aber die Fahrerlaubnis entzogen werden. Die Aufforderung zur Beibringung eines Fahreignungsgutachtens und auch eine Entziehung der Fahrerlaubnis durch die Verwaltungsbehörde kommt daher trotz eines vorangegangenen Fahrverbots in Betracht. Regelmäßig müssen Betroffene, die gegen § 24a Abs. 2 StVG verstoßen haben (unter der Wirkung eines berauschenden Mittels im Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug geführt) zunächst ein Bußgeldverfahren durchlaufen. Dort wird nach BKat eine Geldbuße von 500 EUR verhängt sowie ein Fahrverbot von einem Monat angeordnet. Anschließend erhält der Betroffene seinen Führerschein zurück. Das kann vom Laien nur so verstanden werden, dass die Sache damit erledigt ist und er wieder am Straßenverkehr teilnehmen darf; tatsächlich jedoch schließt sich regelmäßig im Anschluss eine Eignungsprüfung bei der Führerscheinstelle an. Dieser Verfahrensgang ist für den Laien nicht mehr nachvollziehbar. Er erhält die Fahrerlaubnis von der Bußgeldstelle bzw. der Staatsanwaltschaft zurück, woraufhin die nächste Behörde ihm dem Führerschein abnimmt.

17 OVG Lüneburg BeckRS 2016, 41871.

18 OVG Hamburg, VRS 89, 151.

19 Eisele, NZV 1999, 232, 234.

4. Zur Bindungswirkung bei »Zwangs-MPU« nach FeV

Nach § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c FeV ist zur Klärung von Eignungszweifeln bei einer Alkoholproblematik ein medizinisch-psychologisches Gutachten anzuordnen, wenn ein Fahrzeug im Straßenverkehr bei einer Blutalkoholkonzentration von 1,6 ‰ oder mehr oder einer Atemalkoholkonzentration von 0,8 mg/l oder mehr geführt wurde. Diese Vorschrift kann im Kontrast mit § 3 Abs. 4 StVG stehen, nach der die Fahrerlaubnisbehörde zum Nachteil des Betroffenen vom Inhalt des Strafurteils nicht abweichen darf, wenn der Strafrichter den Beschuldigten gleichwohl als »geeignet« ansieht und es bei einem Fahrverbot belässt oder keine FührerscheiBmaßnahmen verhängt. Beurteilt der Strafrichter den Angeklagten trotz hoher Alkoholisierung, die auf eine gefährliche Alkoholgewöhnung hindeutet, als geeignet zum Führen von Fahrzeugen, darf kein medizinisch-psychologisches Gutachten im Verwaltungsverfahren mehr angeordnet werden. Die in § 3 Abs. 4 S. 1 StVG angeordnete Bindungswirkung gilt nicht nur für die Maßnahme der Entziehung selbst, sondern nach ihrem Sinn und Zweck für das gesamte Entziehungsverfahren unter Einschluss der vorbereitenden Maßnahmen.²⁰ Eine »Bindung« der Fahrerlaubnisbehörde an eine solche strafgerichtliche Entscheidung bei Trunkenheits-Delikten mit einer BAK von 1,6 ‰ (und mehr) ist deshalb *zu bejahen, weil das StVG der FeV vorgeht*.²¹

V. Kritische Auseinandersetzung

1. Vorüberlegungen

Bei der Frage der Bindungswirkung von Strafurteilen muss zunächst berücksichtigt werden, dass es sich bei Trunkenheitsfahrten gem. § 316 StGB, um die es meistens geht, um Massendelikte handelt. Diese werden in aller Regel im Strafbefehlswege erledigt, erst auf den Einspruch des Beschuldigten gem. § 410 Abs. 1 StPO würde eine Hauptverhandlung stattfinden. Massenkriminalität ist mit den vorhandenen *Kapazitäten* der *Justiz* derzeit nur so zu bewältigen. Im Rahmen von Strafbefehlsanträgen findet in der Praxis keine eigentlich gebotene ausführliche Prüfung der Fahreignung des Beschuldigten gem. § 69 StGB statt. Liegt etwa eine Trunkenheit oder Gefährdung des Straßenverkehrs vor, liegt eine Regelentziehung gem. Abs. 2 der Vorschrift vor. Dementsprechend wird im Strafbefehlswege auch die Fahrerlaubnis in aller Regel entzogen. Es handelt sich geradezu um einen Automatismus, eine Einzelfallprüfung findet nicht mehr statt. Fälle, in denen im Strafbefehlswege trotz eines Regelfalles die Entziehung der Fahrerlaubnis unterblieb, sind dem Verfasser nicht bekannt. Unterbleiben aber Maßnahmen nach §§ 69, 69a StGB ausnahmsweise im Strafbefehl, da der Verteidiger zuvor nachvollziehbar ausführlich dargelegt hat, dass sein Mandant nicht mehr ungeeignet ist (wegen Nachschulungsmaßnahmen, Therapien etc.), so enthält der Strafbefehl dahin gehend keine ausreichenden Gründe, so dass eine Bindungswirkung auch nicht eintreten würde. Erst auf die Einspruchseinlegung gegen

²⁰ VGH München, DAR 2020, 707.

²¹ Himmelreich NZV 2005, 337, 342.

den Strafbefehl bekommt der Beschuldigte die Chance, dass bei Unterbleiben der Entziehung der Fahrerlaubnis Urteilsgründe notwendig werden, nach denen eine Fahreignung bejaht werden kann. Ob der Beschuldigte die durch die Einspruchseinlegung eintretende Zeitverzögerung akzeptieren will, muss wohl überlegt sein. Hierbei muss differenziert werden: Ist die Fahrerlaubnis schon vorläufig gem. § 111 a StPO entzogen, was regelmäßig der Fall ist, verzögert sich damit unter Umständen auch die Wiedererteilung der Fahrerlaubnis. Findet auf den Einspruch gegen den Strafbefehl erst sechs bis neun Monate später ein Hauptverhandlungstermin statt, kann sich der Beschuldigte besser stehen, wenn er die Entziehung der Fahrerlaubnis und die im Strafbefehl angesetzte Sperrfrist von sechs Monaten akzeptiert.

2. Unvermeidbare »Doppelprüfung«

Aus der Rechtsprechung zu § 3 Abs. 4 StVG geht hervor, dass eine »Doppelprüfung« weiterhin laufend vorgenommen wird. Der Zweck der Vorschrift, dass Doppelprüfungen unterbleiben, wird derzeit daher nicht erreicht. Die Vorschrift kann eine Überprüfung der Fahreignung im vorgelagerten Straf- und später nochmals im Verwaltungsverfahren nicht vermeiden. Im Strafverfahren mit repressiver Funktion ist zu prüfen, ob dem Angeklagten die Fahrerlaubnis zu entziehen ist und ob gar ein Regelfall gem. § 69 Abs. 2 StGB vorliegt. Wird die Maßregel der Besserung und Sicherung ausgesprochen, wird später die Führerscheinstelle präventiv zu prüfen haben, ob der Betroffene später noch und für wie lange ungeeignet ist und ob er seine Eignung zu belegen hat. Zu einer »Doppelprüfung« kommt es aber weiterhin, wenn keine Entziehung der Fahrerlaubnis im Strafverfahren stattgefunden hat. In diesem Fall muss die Fahrerlaubnisbehörde mit den Urteilsgründen des Strafverfahrens prüfen, ob sie tätig werden darf/muss. Ferner ist die Fahrerlaubnisbehörde gehalten, die Akte beizuziehen, um feststellen zu können, ob überhaupt eine Bindungswirkung und wenn ja, in welchem Umfang, besteht. Eine Entziehung der Fahrerlaubnis darf durch sie nur in dem Fall nicht vorgenommen werden, wenn sie sich zu den schriftlichen Urteilsgründen des Strafgerichts in Widerspruch setzen würde. Nur dann sind widersprechender Entscheidungen ausgeschaltet.

3. Abstellen auf Tenor vorzugsweise maßgeblich

Widersprechende Entscheidungen werden an anderer Stelle geradezu geschaffen, wenn wie derzeit auf die Gründe im Urteil abgestellt wird. Wenn der Tenor der strafgerichtlichen Entscheidung nur auf ein Fahrverbot lautet, ist nach richtiger Auffassung daraus zumindest stillschweigend erkennbar, dass keine Ungeeignetheit des Fahrzeugführers gesehen wird. Das Strafurteil hat offensichtlich nicht grundlos »nur« ein Fahrverbot ausgesprochen, sondern sich etwas dabei gedacht hat. Selbiges muss gelten, wenn es gänzlich von Führerscheinmaßnahmen abgesehen hat. Das Strafgericht hat mit Sicherheit nicht nur ein Fahrverbot angeordnet, obwohl es den Beschuldigten als »ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen« ansah. Das Amtsgericht wird sich sehr gründlich damit »befasst« haben, welche Führerscheinmaßnahme angemessen erscheint, hat dies jedoch nicht zu Papier gebracht. Die Entscheidung

»für« ein Fahrverbot ist damit zugleich konkludent auch »gegen« eine Entziehung der Fahrerlaubnis ausgefallen, da der Strafrichter keine Ungeeignetheit des Beschuldigten annahm.²² Das Strafgericht muss die Fahreignung des Betroffenen daher bejaht haben. Das Strafurteil wurde jedenfalls rechtskräftig, ohne dass die Staatsanwaltschaft es mit der Berufung angegriffen hat. Das Amtsgericht hat möglicherweise nichts zur Entziehung der Fahrerlaubnis geschrieben oder etwaigen Eignungsmängeln, da diese offenkundig nicht (mehr) vorlagen.

4. Entscheidung des Verwaltungsgerichts im Widerspruch zu Strafurteil

Entzieht die Führerscheinstelle dem Betroffenen die Fahrerlaubnis wegen fehlender Geeignetheit, wenn zuvor im Strafverfahren eine Entziehung unterblieb, so schafft die Behörde dadurch widersprechende Entscheidungen, die im Grundsatz gerade durch § 3 StVG verhindert werden sollen. Folge der Rechtsprechung ist, dass zu Ungunsten des Betroffenen vom Urteil im Strafverfahren abgewichen wird, obwohl grds. »auf die Richtigkeit der gerichtlichen Entscheidung vertraut werden« kann.²³ Die Verwaltungsbehörde setzt sich damit über den Tenor der Entscheidung des Amtsgerichts hinweg und bildet sich eine eigene Meinung über die Geeignetheit des Betroffenen, die vom Amtsgericht abweichen kann.

5. Fehlerhaftigkeit des Strafurteils

Dass die Folge des so ausgelegten § 3 IV StVG äußerst fragwürdig erscheinen, ergibt sich auch daraus, dass es nicht der Fehler des Beschuldigten ist, dass das Gericht sein Ergebnis (Fahrverbot) offenbar nicht mehr explizit begründet hat. Dazu wäre das Amtsgericht nach § 267 Abs. 6 S. 2 StPO verpflichtet gewesen.²⁴ Hierin heißt es, dass die Urteilsgründe stets ergeben müssen, weshalb die Maßregel nicht angeordnet worden ist, wenn die Fahrerlaubnis nicht entzogen oder eine Sperre nach § 69a Abs. 1 Satz 3 des StGB nicht angeordnet worden ist. Dieses Begründungserfordernis soll den Vorrang des Ergebnisses des Strafverfahrens ggü. dem Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Entziehung der Fahrerlaubnis sichern.²⁵ Auch für den Fall, dass alle zur Anfechtung Berechtigten auf Rechtsmittel verzichten oder innerhalb der Frist kein Rechtsmittel eingelegt wird, ist das Strafgericht nicht von der Einhaltung des § 267 Abs. 6 StPO, der Ausführungen zur Eignungsbeurteilung im Urteil verlangt, befreit.²⁶ Übersieht der Strafrichter dies und fasst das Urteil nach § 267 Abs. 4 StPO abgekürzt, enthält sein Urteil regelmäßig keine eigenständige, positive Feststellung der Eignung, so dass hier keine Bindungswirkung entfaltet werden kann. Soll nun die Entscheidung des VGH und die Geeignetheit des Betroffenen davon abhängen,

22 Kinzig, in Schönke/Schröder, 30. Aufl. 2019, StGB § 44 Rn 11.

23 Will, in BeckOK Straßenverkehrsrecht, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 12., Edition, Stand: 15.07.2021, § 3 StVG Rn 93.

24 Kuckein/Bartel, in Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Aufl. 2019, § 267 Rn 44.

25 Kuckein/Bartel, a.a.O.

26 BayVGH SVR 2015, 232.

ob im Strafurteil Ausführungen zur Zuverlässigkeit des Beschuldigten fehlten oder dazu ein Satz geschrieben wurde? Ein Versäumnis des Strafrichters, welches auf dem Rücken des Beschuldigten *ausgetragen wird*.

VI. Auswege und Folgen

Im Grunde müssten die Verwaltungsrichter den Strafrichter nachträglich auffordern, schriftlich Stellung zu nehmen, aus welchen Gründen keine Entziehung der Fahrerlaubnis ausgesprochen wurde. Hatte der Strafrichter dies mit fehlenden Eignungszweifeln begründet, wäre eine Entziehung der Fahrerlaubnis im Verwaltungsrechtsweg ausgeschieden. Dieses Procedere erscheint rechtlich schwer machbar. Der Verteidiger muss in einem solchen Fall unbedingt vorgewarnt sein und im Rahmen des Plädoyers darauf achten, zu beantragen, dass der Amtsrichter hierzu Ausführungen in den Gründen macht und muss vor dem Hintergrund – vorsorglich – auch zu Rechtsmitteln greifen, sollte das Urteil an dieser entscheidenden Stelle lückenhaft sein. Ein Rechtsmittelverzicht darf von einem Rechtsanwalt in dieser Konstellation nicht abgegeben werden, obwohl er das Ziel der Verteidigung, Vermeidung der Entziehung der Fahrerlaubnis, erreicht zu haben scheint. Alles andere scheint einem Beratungsfehler gleichzukommen. Der Verteidiger kennt zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Urteilsgründe und den Mindestinhalt der Begründung im Urteil zur Fahrtauglichkeit. Wenn das Urteil erforderliche Ausführungen zur Geeignetheit enthält, kann die Berufung unproblematisch zurückgenommen werden.

VII. Präventionsprojekt »Gelbe Karte«

Das derzeitige rigide Vorgehen der Behörden weckt Bedenken an der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Wohl vor diesem Hintergrund wurde das Präventionsprojekt »Gelbe Karte« ins Leben gerufen. Hierzu heißt es auf der Homepage der Kreisverwaltung Rhein-Hunsrück-Kreis: »Gerade im ländlichen geprägten Rhein-Hunsrück-Kreis spielt die Fahrerlaubnis eine wichtige Rolle. Entsprechend schlimm wäre es für viele, die Fahrerlaubnis zu verlieren oder diese erst gar nicht zu erhalten. Dieses Abschreckungsszenario wollen die Polizeipräsidien in Rheinland-Pfalz nutzen und haben beschlossen, in Zusammenarbeit mit den Fahrerlaubnisbehörden, die Aktion »Gelbe Karte« landesweit einzuführen. An dieser Präventionsmaßnahme beteiligen sich auch der Rhein-Hunsrück-Kreis und die Polizeiinspektionen des Landkreises.«²⁷ Die Verwaltungsbehörde Rhein-Hunsrück-Kreis hatte ein Verfahren gegen einen Betroffenen zur Überprüfung seiner Fahreignung eingeleitet, der ein Fahrzeug mit einer THC Carbonsäure-Konzentration von 8,8 ng/ml und einer THC Konzentration von 0,5 ng/ml im Sommer 2021 im öffentlichen Verkehr gesteuert

²⁷ Präventionsprojekt »Gelbe Karte«, <https://www.kreis-sim.de/B%C3%BCrgerservice/Was-erledige-ich-wo/index.php?object=tx,2554.607.1&NavID=2052.59&La=1> (abgerufen am 27.09.21).

hatte. Dabei erhielt er zunächst eine Anhörung zu einer in Betracht kommenden Anordnung der Beibringung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung. Der Betroffene wurde in einem weiteren Schreiben darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsbehörde von einem Fehlverhalten ausgehe, welches im Zusammenhang mit der Fahreignung steht. Statt dem Betroffenen die Fahrerlaubnis zu entziehen oder eine medizinisch-psychologische Untersuchung anzuordnen, wurde der Betroffene lediglich aufgefordert, sein Verhalten zu ändern, so dass keine weiteren Auffälligkeiten mehr auftreten. Die Fahrerlaubnisbehörde erteilte ihm auf gelbem Papier die »Gelbe Karte«. Bei Bekanntwerden weiterer fahrerlaubnisrelevanter Tatsachen müsse er aber mit der Entziehung der Fahrerlaubnis oder der Anordnung der Beibringung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung rechnen.

VIII. Fazit

1. Das Ziel des Gesetzgebers, keine »Doppelprüfungen« verschiedener Behörden zur Fahreignung zum identischen Vorkommnis notwendig zu machen, kann nach derzeitiger Gesetzeslage sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht erreicht werden, es findet sowohl eine Prüfung mit repressiver Funktion im Strafverfahren als auch eine nochmalige Prüfung mit präventiver Funktion im Verwaltungsverfahren statt.
2. Auch widersprüchliche Ergebnisse zur Frage der Fahreignung von Gerichten und Bußgeldbehörden einerseits und Fahrerlaubnisbehörden andererseits zum identischen Vorkommnis werden zurzeit nicht verhindert. Die Verwaltungsbehörde ist an die strafrichterliche Eignungsbeurteilung nur dann gebunden, wenn sich das Strafurteil dazu ausdrücklich schriftlich geäußert hätte. Die Verwaltungsgerichte orientieren sich nicht an dem Tenor der strafrechtlichen Entscheidung, sondern an den Gründen, § 3 Abs. 4 StVG. Enthalten die Gründe im Urteil keine Ausführungen zur Geeignetheit, so scheidet eine Bindungswirkung der Fahrerlaubnisbehörde an das Strafurteil aus.
3. Es kann zudem von der Formulierung in den Gründen im Urteil abhängen, ob eine Bindungswirkung eintreten kann oder nicht. Je nachdem, ob der Begründungsumfang in Bezug auf die Fahreignung für ausreichend empfunden wird. Auch Urteilen gleichgestellte Strafbefehle äußern sich beispielsweise regelmäßig nicht ausdrücklich zur Fahreignung. Unterschiedliche Prüfungsergebnisse der Fahreignung sind daher an der Tagesordnung. Hinzu kommt, dass § 3 Abs. 4 StVG auch keine Anwendung findet, wenn das Verfahren gegen den Beschuldigten im Strafverfahren mangels hinreichenden Tatverdachts gem. § 170 Abs. 2 StPO oder nach Opportunitätsgrundsätzen gem. §§ 153 ff. StPO zuvor eingestellt wurde.
4. Dass die Bindungswirkung überdies fehlt, wenn das Strafgericht keine Begründung zur unterbliebenen Entziehung der Fahrerlaubnis liefert und es damit gegen die Begründungspflicht nach § 267 Abs. 6 S. 2 StPO verstoßen hat, hinterlässt einen faden Beigeschmack. Hält sich das Strafgericht an die gesetzlichen

Arbeitskreis VII: Beurteilung der Fahreignung durch das Strafgericht

Vorschriften, würde eine Entziehung der Fahrerlaubnis wohl unterblieben. Ein Fehler der Strafjustiz wirkt sich zulasten des Betroffenen aus. Ein derartiges Ergebnis kann aber dem Laien schlüssig nicht mehr erklärt werden.

5. Anwaltlicherseits kann auf die Rechtslage nur dergestalt reagiert werden, dass Entscheidungen der Strafjustiz vorsorglich angefochten werden müssen, um zu prüfen, ob die gebotene Begründung zum Fehlen der Ungeeignetheit des Betroffenen im Urteil vorgenommen wurde.

Begründungsanforderungen an den Tatrichter im Urteil – Theorie und Praxis

**Thorsten Prange,
Vorsitzender Richter am Landgericht Bremen**

1. Einleitung: Vorrang des Strafverfahrens vor dem verwaltungsgerichtlichen Entziehungsverfahren

Um widersprechende Entscheidungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber durch die Vorschriften des § 3 Abs. 3 und 4 StVG den Vorrang des Strafverfahrens vor dem Verwaltungsverfahren angeordnet. § 3 Abs. 3 StVG verbietet dabei die Verwertung eines Sachverhalts durch die Verwaltungsbehörde, solange dieser Gegenstand eines Strafverfahrens ist, in dem eine Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 69 StGB in Betracht kommt.¹ Ist ein Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren abgeschlossen, so kann die Verwaltungsbehörde grundsätzlich nicht zum Nachteil des Fahrerlaubnisinhabers von der strafrichterlichen Entscheidung abweichen. Maßgeblich für die Bindungswirkung sind – wie sich auch dem Wortlaut des § 3 Abs. 4 Satz 1 StVG (»vom Inhalt des Urteils«) entnehmen lässt – die schriftlichen Entscheidungsgründe. Auf die Ausführungen im Hauptverhandlungsprotokoll – seien sie auch noch so zutreffend und sachdienlich – darf nicht zurückgegriffen werden. Dieser Grundsatz soll einerseits Rechtssicherheit insbesondere für den Betroffenen schaffen und dient andererseits der Verfahrensökonomie.

Nun gibt es allerdings auch Fallkonstellationen, in denen diese sog. Bindungswirkung nicht eintritt. Ursache hierfür sind zumeist fehlende oder fehlerhafte Ausführungen zur Maßregel des § 69 StGB in den Entscheidungsgründen des strafrichterlichen Urteils. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Begründungsanforderungen an ein strafrichterliches Urteil, in welchem ein Fahrverbot oder eine Entziehung der Fahrerlaubnis angeordnet oder unterlassen wurde. Er soll zudem die Probleme in der strafrichterlichen Praxis aufzeigen und einen Lösungsansatz anbieten.

¹ Hentschel, § 3 StVG, Rn. 16; OLG Lüneburg ZfS 1996, 198.

2. Überblick

Von allen Maßnahmen, die den Täter vom öffentlichen Straßenverkehr ausschließen, wurden die strafgerichtliche Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 69 Abs. 1 StGB) bzw. Die isolierte Sperrfrist (§ 69 Abs. 1 Satz 3 StGB) nach ihrer Einführung im Jahr 1952 zunächst mit Abstand am häufigsten angeordnet. Anders als die Maßregel der Entziehung der Fahrerlaubnis lässt das Fahrverbot die Fahrerlaubnis unberührt und verbietet dem Verurteilten lediglich, von der fortbestehenden Fahrerlaubnis für einen bestimmten Zeitraum Gebrauch zu machen. Während die Maßregel dem Schutz der Allgemeinheit durch Ausschluss solcher Fahrer dient, die sich zum Führen von Kraftfahrzeugen bereits als ungeeignet erwiesen haben, ermöglicht das Fahrverbot die nach §§ 69, 69a StGB nicht zulässige kurzfristige Ausschließung von Fahrzeugführern, die ihre Verkehrspflichten zwar in vorwerfbarer Weise verletzt, sich aber noch nicht als verkehrsuntauglich erwiesen haben.

3. Anordnung des Fahrverbotes im Strafurteil

Anders als bei der Maßregel der Entziehung der Fahrerlaubnis handelt es sich bei der Verhängung eines Fahrverbotes um eine Nebenstrafe. Nach § 267 Abs. 3 S. 1 StPO sind in den schriftlichen Urteilsgründen neben dem zur Anwendung gebrachten Strafgesetz auch die »Umstände an(zu)führen, die für die Zumessung der Strafe bestimmend gewesen sind«. Die erforderliche »Begründungstiefe« hängt nach allgemeinen Regeln vom Einzelfall ab. So darf der Tatrichter nicht etwa Angaben des Angeklagten zu einer etwaigen Existenzgefährdung oder zu sonstigen nicht hinnehmbaren persönlichen und/oder wirtschaftlichen Härten ungeprüft übernehmen. Derartigen Einlassungen wird er vielmehr durch Anforderung von Bescheinigungen oder durch Vernehmung des Arbeitgebers nachzugehen haben.² Wie bei jeder Ermessensentscheidung im Rahmen der Rechtsfolgenbemessung muss das Urteil dabei erkennen lassen, dass sich das Tatgericht seines Ermessensspielraums bewusst gewesen ist. Damit sind Wendungen nicht vereinbar, nach denen die zusätzliche Sanktion des Fahrverbotes ohne weitere Ausführungen »zu verhängen war« o.Ä.³

Der Tatrichter greift gerade zur Nebenstrafe, weil er das in der Geldstrafe enthaltene Strafübel nicht als ausreichend ansieht. Dabei muss er darlegen und begründen, dass die verfolgten Strafzwecke besser durch Verbindung der Hauptstrafe mit einem Fahrverbot als durch jene allein erreicht werden können. Insoweit hat er prognostische Erwägungen anzustellen. Das ist beim Fahrverbot vergleichbar wie bei den Prüfungen im Rahmen des § 47 StGB (Unerlässlichkeit der kurzen Freiheitsstrafe) oder des § 56 StGB (Strafausetzung zur Bewährung). Sind Anhaltspunkte für besondere berufliche und wirtschaftliche Härten vorhanden, so muss sich das Urteil hierzu verhalten. Dass das Tatgericht die Wechselwirkung zwischen Haupt- und Nebenstrafe

2 Hentschel/König/Dauer § 25 StVG Rn. 26.

3 OLG Köln VRS 59 (1980), 104.

und hinsichtlich des gesamten Strafübels die »Obergrenze« der Tatschuld im Blick hat, muss sich nach allgemeinen Regeln aus den strafzumessenden Erwägungen ergeben.

4. Anordnung der Entziehung der Fahrerlaubnis im Strafurteil

Auch wenn die Fassung der Urteilsformel im Ermessen des Gerichts steht (§ 260 Abs. 4 Satz 5 StPO), empfiehlt es sich, insoweit der in § 69 StGB und § 69a StGB vorgegebenen gesetzestechnischen Dreiteilung der Maßregel zu folgen. Demnach ist im Tenor (1) zunächst die Entziehung der (inländischen oder ausländischen) Fahrerlaubnis als solche auszusprechen (§ 69 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1). Außerdem hat das Gericht (2) entweder eine Sperrfrist zu bestimmen, vor deren Ablauf die Fahrerlaubnisbehörde dem Verurteilten keine neue Fahrerlaubnis erteilen darf (§ 69a Abs. 1 Satz 1), oder die Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis für immer zu untersagen (§ 69a Abs. 1 Satz 2). Schließlich hat der Urteilspruch (3) jedenfalls bei Ausstellung durch eine deutsche Behörde die Einziehung des Führerscheins zu enthalten (§ 69 Abs. 3 Satz 2).

a) Zeitpunkt der Beurteilung

Maßgeblich für die Beurteilung der Ungeeignetheit ist der Zeitpunkt der letzten tatrichterlichen Entscheidung.⁴ Es ist daher nicht nur zu prüfen, ob der Täter sich aufgrund der Anlasstat überhaupt als zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet erwiesen hat, sondern darüber hinaus, ob die aus der Tat erwiesene Ungeeignetheit auch fortbesteht, d.h. der Angeklagte im Augenblick der tatrichterlichen Entscheidung nach wie vor ungeeignet ist. Der Tatrichter muss in jedem Falle selbst die erforderliche Gesamtwürdigung vornehmen und die Fahrerlaubnis entziehen, wenn er die mangelnde Eignung des Täters zum Führen von Kraftfahrzeugen feststellt.⁵

b) Gesamtwürdigung von Tat und Täter

Ob der Täter zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist, ist abgesehen von den Fällen des Absatzes 2 aufgrund der genannten Gesamtwürdigung aller Umstände der konkreten Tat unter Berücksichtigung der Persönlichkeit des Täters, soweit sie in der Tat zum Ausdruck gekommen ist, zu bestimmen. Diese Beurteilung liegt nach ständiger Rechtsprechung in erster Linie in der Verantwortung des Tatrichters, dem das Gesetz die hierfür erforderliche Sachkunde im Sinne des § 244 Abs. 4 Satz 1 StPO zuweist. Diese dem Tatrichter unterstellte Kompetenz erscheint jedoch nicht unbedenklich. Schließlich erfolgt allein aus der Entscheidungszuständigkeit, die das Gesetz nicht mehr nur den Verwaltungsbehörden, sondern auch den Gerichten überträgt, noch keine medizinisch-psychologische Sachkunde, um die Ungeeignetheit, für deren Einschätzung etwa auch die Fahrerlaubnisbehörden in der

4 BGHSt 7, 165, 175; BGH StV 1992, 64.

5 BGHR § 69 Abs. 1 Entziehung 1.

Regel auf entsprechende Sachverständigengutachten zurückgreifen, zum Führen von Kraftfahrzeugen zu beurteilen.

Absatz 2 normiert ein Regel-Ausnahme-Verhältnis dergestalt, dass bei Begehung einer der genannten Katalogtaten der erforderliche Zusammenhang zwischen Anlass und Eignungsmangel indiziert wird. Bei diesen Regelbeispielen bedarf es daher grundsätzlich keiner Würdigung der Persönlichkeit des Täters, um dessen Ungeeignetheit zu begründen. Vielmehr tritt an die Stelle der ansonsten notwendigen Gesamtwürdigung die Prüfung des Tatrichters, ob ernsthafte Anhaltspunkte für einen Ausnahmefall vorliegen, in dem die gesetzliche Vermutung widerlegt ist. Nur wenn ein solcher Ausnahmefall vorliegt, ist die Ungeeignetheit des Täters zum Führen von Kraftfahrzeugen anhand einer eingehenden Gesamtwürdigung zu beurteilen.

Bei jeder Maßregel und somit auch bei der Entziehung der Fahrerlaubnis bzw. der Anordnung einer (isolierten) Sperrfrist müssen die Urteilsgründe ergeben, weshalb die Maßnahmen angeordnet wurden (§ 267 Abs. 6 Satz 1 Variante 1 StPO). Ebenso bedarf es einer Begründung, wenn keine Maßregel verhängt wurde, obwohl ein entsprechender Antrag in der Verhandlung gestellt wurde (§ 267 Abs. 6 Satz 1 Variante 3 StPO) oder dies nach der Art der Straftat in Betracht kam (§ 267 Abs. 6 Satz 2 StPO). Auf diese Weise soll dem Revisionsgericht die rechtliche Nachprüfung ermöglicht werden, ob die Entscheidung in den festgestellten tat- und täterbezogenen Umständen eine tragfähige Grundlage findet.⁶ Formelhafte oder nur pauschale Wendungen ohne Bezug zu den Besonderheiten des Falles genügen ebenso wenig wie bloße Wiederholungen des Gesetzeswortlautes.⁷ In diesen wie in sonstigen Fällen, in denen das Urteil die Anforderungen des § 267 Abs. 6 StPO nicht erfüllt und somit dem Revisionsgericht die rechtliche Nachprüfung verwehrt bleibt, ist der Maßregelausspruch aufgrund der allgemeinen Sachrüge aufzuheben.⁸

Bei Anordnung der Maßregel muss aus den Entscheidungsgründen hervorgehen, dass die Ungeeignetheit des Angeklagten im maßgeblichen Zeitpunkt der tatrichterlichen Entscheidung (noch) bestanden hat.⁹ Die Gründe dürfen außerdem der Begründung der Strafzumessung oder sonstiger Rechtsfolgen nicht unvereinbar widersprechen.¹⁰ Bei einer Entziehung der Fahrerlaubnis im Strafbefehl ist eine Begründung des Rechtsfolgenausspruchs nur in den Fällen des § 267 Abs. 6 Satz 2 StPO erforderlich (§ 409 Abs. 1 Satz 3 StPO), ansonsten aber ebenso zulässig.

Im Einzelnen ist zu unterscheiden: Sind bei Anlassdaten des Absatzes 2 keine Gründe ersichtlich, welche die Regelwirkung entkräften können, darf sich das Gericht grundsätzlich auf eine summarische Darlegung beschränken, in welcher Weise die Voraussetzungen des Regelfalles gegeben sind.¹¹ Das Gericht muss jedoch erken-

6 BGHSt 50, 93, 105; BGH NZV 2015, 252.

7 BGH DAR 1955, 91, 92.

8 OLG Düsseldorf VRS 66 (1984), 360, 361; OLG Koblenz VRS 71 (1986), 278, 280.

9 BGH VRS 45 (1973), 177.

10 BGH DAR 1960, 69, 69 f.

11 OLG Düsseldorf NZV 1988, 29, 29; OLG Köln DAR 1966, 271, 271.

nen lassen, dass es ihm bewusst war, bei Ausnahmen vom Regelfall von der Entziehung der Fahrerlaubnis absehen zu dürfen.¹²

Höhere Anforderungen werden in der Rechtsprechung allerdings bei Trunkenheit im Verkehr als Anlass tat gestellt. Auch wenn es sich hierbei um eine Katalogtat des Absatzes 2 handele, die eine nähere Würdigung der Gesamtpersönlichkeit in der Regel erübrige, habe der Tatrichter doch – schon im Hinblick auf die Verurteilung wegen der Trunkenheitsfahrt als solche – grundsätzlich Feststellungen zu den nach Lage des Einzelfalles besonders bedeutsamen Umständen zu treffen. So genüge es in der Regel nicht, neben der Höhe der Blutalkoholkonzentration und der Schuldform lediglich Zeitpunkt und Ort der Tat zu nennen. Vielmehr bildeten auch die Umstände der Alkoholaufnahme (z.B. »Zechtour« oder zufällige Alkoholaufnahme, Trinken in Fahrbereitschaft, Handeln aus eigenem Antrieb oder Verleitung durch Dritte, bewusste oder unbewusste Fahrlässigkeit, ausgeglichene Gemütsverfassung oder Ausnahme-situation) und die Gegebenheiten der Tat (im Hinblick auf das Ausmaß der herbeigeführten Gefahr sind etwa Dauer und Länge der bereits zurückgelegten sowie der noch beabsichtigten Fahrstrecke und die Verkehrsbedeutung der befahrenen Straße von Bedeutung) wesentliche Faktoren.¹³

Außerhalb des Regelkatalogs bedarf es einer für das Revisionsgericht nachprüf-baren und umfassenden Gesamtwürdigung aller Umstände, die nach den Feststellungen zur Tat und zur Persönlichkeit des Angeklagten für und gegen die Eignung sprechen.¹⁴ Dies gilt nicht zuletzt bei Zusammenhangstaten, bei denen aus der Begründung die Überzeugung des Tatrichters ergeben muss, dass die festgestellten Umstände den konkreten Anhalt belegen, der Täter stelle eine Gefahr für die Sicherheit des öffentlichen Straßenverkehrs dar.¹⁵ Der erforderliche Umfang der Darlegung hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Selbst bei typischen Verkehrsdelikten (wie z.B. dem Fahren ohne Fahrerlaubnis) ist eine auf den Einzelfall bezogene Begründung nicht entbehrlich.¹⁶ Dabei wird an Begründungsaufwand nicht mehr verlangt werden können als bei jeder anderen Rechtsfolgenentscheidung, der prognostische Elemente innewohnen.¹⁷

c) Berücksichtigung von Nachschulungen

Der Tatrichter kann bei seiner Eignungsprognose in jeder Lage des Verfahrens nach Maßgabe der Amtsaufklärungspflicht (§ 244 Abs. 2 StPO) und im Rahmen der freien Beweiswürdigung (§ 261 StPO) die Teilnahme an Nachschulungskursen selbstverantwortlich berücksichtigen. Soweit Träger der Kurse privatwirtschaftlich tätige und auf Gewinnerzielung gerichtete Organisationen sind, trifft ihn hinsichtlich des ordnungsgemäßen Ablaufs des Kurses jedenfalls so lange eine besondere

12 OLG Hamm VRS 52 (1977), 24, 25.

13 OLG Karlsruhe BA 56 (2019), 199, 201; OLG Koblenz NZV 2009, 157, 158.

14 BGH NZV 2003, 46.

15 BGHSt 50, 93, 105.

16 BGH NZV 2015, 252.

17 BGHSt 50, 93, 105.

Prüfungspflicht, wie der Kurs keinen staatlichen zuverlässigen Kontrollmaßnahmen unterliegt.¹⁸ In gleicher Weise bedarf es besonderer tatrichterlicher Feststellungen, wenn der Täter sich einer individuellen therapeutischen Behandlung unterzogen hat oder die Nachschulung in Kursen oder Selbsthilfegruppen erfolgt ist, deren Konzept noch nicht allgemein bekannt und erprobt ist. Hier wird sich zumeist eine Individualprognose als unverzichtbar erweisen, wozu weitere tatrichterliche Feststellungen erforderlich sind.¹⁹

d) Die unterbliebene Anordnung

Eine unterbliebene Anordnung einer Entziehung der Fahrerlaubnis bzw. einer Sperrfrist ist nicht nur im Falle eines insoweit in der Verhandlung gestellten Antrages, sondern auch dann zu begründen, wenn diese Maßregeln »nach der Art der Straftat in Betracht kam(en)« (§ 267 Abs. 6 Satz 2 StPO). Die Vorschrift gilt entsprechend für Strafbefehle (§ 409 Abs. 1 Satz 3 StPO). Die Begründungspflicht hat den Zweck, den nach § 3 Abs. 4 StVG hinsichtlich des gleichen Sachverhaltes an die Beurteilung der Eignung durch das erkennende Gericht gebundenen Fahrerlaubnisbehörden hinreichende Klarheit über den Umfang der Bindungswirkung zu verschaffen.²⁰ Demzufolge hat das Gericht nicht zuletzt dann, wenn es entgegen der gesetzlichen Vermutung des Absatzes 2 von der Entziehung der Fahrerlaubnis absieht, weil es den Angeklagten trotz der Indizität weiterhin zum Führen von Kraftfahrzeugen im Verkehr für geeignet hält, die widerlegenden Umstände positiv festzustellen und seine Entscheidung eingehend zu begründen.²¹ Der Begründungszwang des § 267 Abs. 6 Satz 2 StPO betrifft jedoch nicht nur Ausnahmen von der Regel des Absatzes 2, sondern sämtliche Fälle, in denen die Voraussetzungen der Entziehung der Fahrerlaubnis gegeben sind.²²

5. Notwendigkeit der Doppelprüfung

Wie eingangs ausgeführt kann die Bindungswirkung entfallen, wenn der Tatrichter im Strafverfahren seinen Begründungspflichten in den Entscheidungsgründen entweder nicht nachkommt oder offenkundige Begründungsfehler vorliegen. Für den Betroffenen bedeutet dies nicht selten, ein eigentlich für ihn »günstiges Strafurteil« erkämpft zu haben, sich anschließend jedoch weitreichenden Konsequenzen im behördlichen Entziehungsverfahren ausgesetzt zu sehen.

a) Ursachen dieser Problematik

Zwei kumulierende Gründe führen zu den nicht seltenen Konstellationen, in denen der Betroffene trotz erfolgreich überstandenen Strafverfahren dennoch seine

18 OLG Hamburg VRS 60 (1981), 192, 195.

19 KG DAR 2004, 657.

20 Himmelreich NZV 2005, 337, 340 ff.

21 OLG Hamm BA 53 (2016), 189, 190.

22 OLG Hamm VRS 43 (1972), 19, 21.

Fahrerlaubnis verlieren kann. In der amtsgerichtlichen Praxis handelt es sich bei den in der überwiegenden Zahl der Anlasstaten – insbesondere der Trunkenheitsfahrt – um sog. Massenkriminalität, die arbeitsökonomisch bewältigt werden muss. Oft werden diese Strafverfahren bei klarer Beweislage und einem geständigen Beschuldigten im Strafbefehlsverfahren erledigt. Hier hat es der Staatsanwalt im Wesentlichen in der Hand, wie weit die Ausführungen zur Anordnung oder zum Absehen einer Entziehung Eingang in die Entscheidung finden. In der Praxis wird es bei formelhaften Gründen bleiben. Der Strafrichter wird einen entsprechenden Antrag des Staatsanwalts in diesem Massengeschäft nicht ablehnen und zur Ergänzung an die Staatsanwaltschaft zurückreichen. Akzeptiert der Angeklagte den Strafbefehl – etwa weil nicht die angezeigte Maßregel, sondern stattdessen ohne nähere Begründung ein Fahrverbot verhängt wurde – so ist damit der Weg für eine mögliche behördliche Entziehung eröffnet.

Ein wichtiger Aspekt scheint mir aber der besondere strafrichterliche »Fokus« zu sein. Der Tatrichter muss vom Vorliegen der tatbestandmäßigen Voraussetzungen überzeugt sein. Hat er daran »vernünftige« Zweifel, so kann er nicht verurteilen bzw. die Maßregel anordnen. Wie oben dargestellt, kann die Frage nach der charakterlichen Eignung des Täters durchaus schwierig zu beantworten sein. Fühlt er sich nicht hinreichend sachkundig, wäre ein teures und zeitaufwändiges Sachverständigengutachten einzuholen. Die entsprechende Verfahrensverzögerung trüfe gleichzeitig den Angeklagten, sofern die Fahrerlaubnis – wie es oft der Fall sein wird – bereits vorläufig entzogen sein sollte (§ 111 a StPO). Bei Zweifeln hinsichtlich der Anknüpfungstatfachen für die Prognoseentscheidung müsste der Tatrichter von der Maßregelanordnung nach dem In-dubio-pro-reo-Grundsatz absehen.²³

Überhaupt tut sich ein Strafrichter insbesondere bei der für die Feststellung charakterlicher Mängel geforderten individuellen Gefährlichkeitsprognose schwer, seiner eigenen Sachkunde zu vertrauen und diese in den schriftlichen Urteilsgründen niederzulegen. Der strafrichterliche Fokus ist üblicherweise repressiv, Ausnahmen ergeben sich allenfalls bei der Anwendung der § 47 StGB und § 56 StGB, bei der eine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung feste Leitplanken vorgibt. Individuelle Prognoseentscheidungen sind dem strafrechtlichen Sanktionsrecht eher fremd, bei der Maßregelanordnung aber erforderlich. Nicht zuletzt auch deshalb greift der Tatrichter bei den noch wesentlich schwerwiegenderen Maßregeln der §§ 64, 63 und 66 StGB stets auf die Hinzuziehung eines Sachverständigen zurück. Wesentlicher leichter tut er sich mit einer positiven Entziehungsentscheidung im Rahmen des § 69 Abs. 2 StGB, da ihm die gesetzliche Vermutung hier bereits Einiges abnimmt.

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass der Tatrichter in der Praxis den Blick stärker darauf richtet, seine Entscheidung »rechtsmittelfest« zu treffen und »revisions-sicher« abzusetzen. Dahinter treten weitergehende Konsequenzen – Folgen behördlicher Verfahren – erfahrungsgemäß eher zurück.

23 Vgl. Himmelreich, DAR 1989, 285, 287.

b) Fazit

Eine erschöpfende Eignungsprüfung mit sachverständiger Hilfe im Strafprozess halte ich angesichts der Vielzahl der Verfahren für nicht ökonomisch und machbar. Die Amtsgerichte wären mit einer solchen Vorgehensweise überfordert. Die prophylaktische Einlegung eines Rechtsmittels durch den Angeklagten bei unterbliebener Maßregelordnung durch den Strafrichter ergibt ebenfalls keinen Sinn. Der Angeklagte hat in einer solchen Konstellation sein Ziel im Strafprozess erreicht. Er wird durch den verkündeten Tenor nicht beschwert. Welche Gründe das schriftliche Urteil später enthalten oder gerade nicht enthalten wird, kann er im Zeitpunkt der Verkündung noch nicht wissen. Führt er das Rechtsmittel durch, kommt es zu weiteren Verzögerungen, deren Folgen er im Falle des § 111 a StPO zu tragen hätte.

Interessant ist die Rolle der Staatsanwaltschaft in diesen Verfahren. Entscheidungsleitend agiert sie im Strafbefehlsverfahren und hat die erschöpfende Begründung von Absehen oder Anordnung der Maßregel selbst in der Hand. In der Hauptverhandlung obliegt ihr zum einen durch entsprechende Antragstellung auf eine umfassende Begründung hinzuwirken. Unterbleibt zu Unrecht die Maßregelordnung kann die Staatsanwaltschaft durch Rechtsmitteleinlegung eine Korrektur im Berufungsverfahren oder eine Aufhebung im Revisionsverfahren erwirken. Entspricht die tatrichterliche Entscheidung jedoch der Erwartung der Staatsanwaltschaft – z.B. Anordnung eines Fahrverbotes statt Entziehung der Fahrerlaubnis –, so wird sie in der Regel sofort rechtskräftig werden mit der Folge, dass u.U. der Weg für eine nachträgliche behördliche Entziehung eröffnet sein könnte. In der Praxis liegt das Schicksal des Verfahrens in der Hauptverhandlung vor dem Amtsrichter insoweit in der Hand eines Sitzungsvertreters der Staatsanwaltschaft, der mit den Besonderheiten der Straßenverkehrsdelikte nicht näher vertraut ist, nicht selten sogar eines Rechtsreferendars in seiner ersten Ausbildungsstation.

Als Lösung dieses Dilemmas bleibt meines Erachtens nur das Wecken eines stärkeren Bewusstseins für die beschriebene Problematik bei allen Beteiligten des Strafprozesses dahingehend, dass im Schatten der strafrichterlichen Entscheidung eine anschließende behördliche Entziehung drohen könnte. Vollständig wird sich diese doppelte Befassung wohl nicht vermeiden lassen. Nur wäre es ein Gebot der Fairness, wenn der Betroffene hiervon nicht überrascht werden würde. Dies könnte etwa durch entsprechende Hinweise des Tatrichters in der strafrichterlichen Entscheidung erfolgen. Ein aufmerksamer und erfahrener Verteidiger sollte am Ende der Hauptverhandlung zu Protokoll beantragen, die erforderlichen Ausführungen zur unterbliebenen Maßregelordnung auch in den schriftlichen Urteilsgründen anzubringen.

Private Fahreignungsgutachten im Strafverfahren – objektiv, unabhängig, unparteilich?

Dr. Thomas Wagner¹

Fachbereichsleiter a.a. BfF des DEKRA e.V. Dresden, Klettwitz

1. Einleitung

Der Entzug einer Fahrerlaubnis im Kontext eines Strafverfahrens stellt für die meisten Kraftfahrer einen deutlichen Einschnitt in die Lebensgestaltung dar, denn ein solches Ereignis geht nicht selten mit beruflichen Erschwernissen, Ansehensverlust im Freundeskreis und verminderten Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung einher. Dies löst Bestrebungen aus, so schnell wie möglich die Fahrerlaubnis wiederzuerlangen. Dazu nutzen betroffene Kraftfahrer mitunter die Möglichkeit, den Eignungsnachweis durch die Inanspruchnahme einer Intervention, z.B. Teilnahme an einer verkehrspsychologischen Therapie, mit nachfolgender medizinisch-psychologischer Untersuchung zu belegen. Diese Begutachtung erfolgt auf privater Veranlassung, also ohne Mitwirkung einer Fahrerlaubnisbehörde und ohne richterliche Anordnung. Im Ergebnis soll der Therapieerfolg bewertet werden.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet den Eignungsnachweis mit Hilfe eines privat veranlassten medizinisch-psychologischen Gutachtens im Strafverfahren. Dabei werden die fachlichen Anforderungen an erforderliche Verhaltensänderungen bei erheblich auffällig gewordenen Kraftfahrern sowie methodische und verfahrenstechnische Herausforderungen im Kontext der Begutachtung erörtert. Illustrierende Fallbeispiele wurden zur Veranschaulichung vorwiegend aus dem Bereich alkoholbedingter Trunkenheitsfahrten ausgewählt.

2. Rechtliche Grundlagen der Fahreignungsbegutachtung

Die Überprüfung der Fahreignung dient der Gefahrenabwehr und ist eingebettet in die Umsetzung staatlicher Schutzpflichten gemäß Art. 2 GG. Seit 1909, als Kaiser Wilhelm das Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen erließ, und auch heute ist für jeden, der auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug führen will, eine

¹ Der Autor ist Fachbereichsleiter des Fachbereichs amtlich anerkannte Begutachtungsstellen für Fahreignung (BfF) des DEKRA e.V., Dresden; Dienstsitz ist das DEKRA Technology Center (DTC) in Klettwitz/Brandenburg (am Lausitzring).

Fahrerlaubnis erforderlich. Ohne gültige Fahrerlaubnis darf auf öffentlichen Straßen bei Strafe kein Kraftfahrzeug geführt werden. Die Erteilung einer Fahrerlaubnis ist nach § 2 Abs. 2 StVG an sieben Voraussetzungen geknüpft, darunter die Eignung. Nach Vorgaben der Europäischen Union (EU) gelten Mindestvoraussetzungen an körperliche und geistige Kompetenzen, die in der EU-Führerscheinrichtlinie² näher bestimmt sind. Für den Regelungsbereich Alkohol findet sich dort folgende Formulierung:

»Alkoholgenuss ist eine große Gefahr für die Sicherheit im Straßenverkehr. Da es sich um ein schwerwiegendes Problem handelt, ist auf medizinischer Ebene große Wachsamkeit geboten. Bewerberinnen oder Fahrzeugführern, die alkoholabhängig sind oder das Führen eines Fahrzeugs und Alkoholgenuss nicht trennen können, darf eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch darf ihre Fahrerlaubnis erneuert werden. Bewerberinnen oder Fahrzeugführern, die alkoholabhängig waren, kann nach einem nachgewiesenen Zeitraum der Abstinenz vorbehaltlich des Gutachtens einer zuständigen ärztlichen Stelle und einer regelmäßigen ärztlichen Kontrolle eine Fahrerlaubnis erteilt oder es kann ihre Fahrerlaubnis erneuert werden.«

Anhang III, Nummer 5 der EU-Führerscheinrichtlinie ermächtigt jeden EU-Mitgliedstaat, differenziertere und auch höhere Maßstäbe bei den Mindestvoraussetzungen an die Erteilung einer Fahrerlaubnis festzulegen. Dies ermöglicht eine detailliertere Ausgestaltung von Überprüfungsmaßnahmen.

Die Umsetzung der EU-Führerscheinrichtlinie in nationales Recht bei Verfahren zur Eignungsüberprüfung erfolgt in Deutschland vor allem über das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) einschließlich deren Anlagen, vor allem Anlage 4. Falls von einem Kraftfahrer durch dessen Fehlverhalten eine Gefahr für die Verkehrssicherheit ausgeht, kann nach § 11 Abs. 3 FeV zur Abklärung behördlicher Eignungszweifel ein Gutachten einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung (medizinisch-psychologisches Gutachten) angeordnet werden. Diese Gutachten dienen der Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung und werden hinzugezogen, da die Fahrerlaubnisbehörden in aller Regel nicht die notwendigen Fachkenntnisse bei der Eignungsbeurteilung haben, um die erforderlichen medizinischen und psychologischen Erkenntnisse selbst gewinnen zu können³. Das Verwaltungsverfahren soll eine präventive Wirkung entfalten und richtet den Fokus der Betrachtung in die Zukunft. Entgegen dieser prognostischen Aufgabe beurteilt der Strafrichter das Eignungskonstrukt unter dem Blickwinkel einer Maßregel zur Besserung und Sicherung (§ 61 Nr. 5 StGB), wobei vor allem das vergangene Tatgeschehen analysiert wird, um mit Blickrichtung in die Zukunft spezialpräventiv auf den Täter einzuwirken⁴. Das Verwaltungsverfahren ist umfassender angelegt, indem

2 EU-Führerschein-Richtlinie 2006/126/EC sowie Ergänzungen 2009/113/EC, 2014/85/EU u. 2016/1106.

3 Vgl. amtl. Begründung zu § 11 FeV = BR-Drucks. 445/98, 254.

4 Müller, SVR 22, 6–10.

Eignungsmängel, die sich auf Tatsachen beziehen, anlassbezogen abgeklärt werden. Je nach evidenzbasierter Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses kann das Eignungskonstrukt im Verwaltungskontext zwischen den Polen »Eignung vorhanden« und »Eignung nicht vorhanden« (z.B. bei einer Alkohol- oder Drogenabhängigkeit) verortet werden. Dazwischen liegen Kategorien, die eine zunehmende Gefahr für die Verkehrsgemeinschaft operationalisieren und mit »Hinweisen auf Eignungsmängel« oder »ernsthaften Eignungszweifeln« sprachlich umschrieben werden. Der verwaltungsrechtliche Eignungsbegriff ist somit ein weitgehend unbestimmter Rechtsbegriff, der im Einzelfall konkret auszulegen ist, wobei für die Annahme der Nichteignung besonders hohe Maßstäbe gelten⁵. Im Unterschied zum Strafrichter, dem in der Regel keine Fahrerlaubnisakte zur Verfügung steht, soll sich der Mitarbeiter einer Fahrerlaubnisbehörde ein umfassendes Bild über die Gesamtpersönlichkeit des Betroffenen machen. Dazu kann er z.B. auf Mitteilungen der Polizei gemäß § 2 Abs. 12 StVG, Untersuchungsbescheinigungen zu Gesundheitsprüfungen gemäß Anl. 5 und 6 der FeV, bereits erstellte Fahreignungsgutachten, Selbstauskünfte im Zusammenhang mit einem Antragsverfahren, Zertifikate über angeordnete oder freiwillig absolvierte Seminare, Registerauskünfte oder sonstige Informationen wie Belege über regelmäßige ärztliche Kontrollen oder Nachuntersuchungen gem. Anl. 4 FeV, zurückgreifen. Sofern Art und Ausprägung eignungsrelevanter Tatsachen auf einer Rechtsnorm beruhen, die zur Aufforderung der Vorlage eines ärztlichen Gutachtens, eines medizinisch-psychologischen Gutachtens oder eines Gutachtens eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers berechtigt, kann oder muss die Fahrerlaubnisbehörde tätig werden. § 2 Abs. 4 S. 1 StVG definiert die Eignung mit positiven und negativen Attributen. Demnach ist geeignet, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt und nicht erheblich oder wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze verstoßen hat. Eignungsrelevant sind z.B. Erkrankungen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen, also mangelndes Seh- oder Hörvermögen, Herz-, Gefäß- oder Nierenerkrankungen, aber auch Mängel im Zusammenhang mit Alkohol- oder Drogenkonsum oder verkehrs- bzw. strafrechtliche Auffälligkeiten ohne Beteiligung psychotroper Substanzen (vgl. § 11 Abs. 3 Nr. 4–7 FeV). Aus medizinisch-psychologischer Sicht beschreibt die Eignungsüberprüfung im Ergebnis, wie der Kraftfahrer unter Einsatz seiner personenbezogenen Ressourcen den Anforderungen aus der Fahraufgabe begegnet. Diese personenbezogenen Ressourcen verlangen vom Kraftfahrer körperliche, geistige und verhaltensbezogene Mindestvoraussetzungen zum sicheren Führen von Kraftfahrzeugen. Diese Mindestvoraussetzungen sind im Eignungskonstrukt näher bestimmt. Eignung wird hierbei als zeitlich weitgehend stabile Fähigkeit verstanden, die neben gesundheitlichen Voraussetzungen auch Aspekte der Persönlichkeit und psychophysische Leistungsfähigkeit wie Reaktion oder Konzentration, umfasst⁶.

5 Patermann, Handbuch d. Fahreignungsrechts, 1. Aufl. 2015, Kap. 2, 45 ff.

6 Berghaus/Brenner-Hartmann, Fahrsicherheit und Fahreignung – Determinanten der Verkehrssicherheit, in: Madea, Musshoff/Berghaus, Verkehrsmedizin – Fahreignung, Fahrsicherheit, Unfallrekonstruktion; 2012.

3. Fahreignungsdiagnostik in der Praxis

Unter Fahreignungsdiagnostik soll ein Prozess der systematischen Sammlung und Aufbereitung von i. d. R. interdisziplinär erhobenen Informationen verstanden werden, mit dem Ziel, behördliche Entscheidungen zu unterstützen und daraus resultierende Handlungen so zu optimieren, dass ein Höchstmaß an Sicherheit für die Verkehrsgemeinschaft bei gleichzeitiger Einzelfallgerechtigkeit gewährleistet ist⁷.

Die medizinisch-psychologische Begutachtung im Falle einer Alkoholauffälligkeit verbindet die diagnostische Einstufung des Schweregrades einer Alkoholkonsumstörung (=Alkoholproblematik) mit der Beurteilung des seit dem Deliktgeschehen vollzogenen Veränderungsprozesses. Je nach vorliegender Problemausprägung werden verschiedene diagnostische Kategorien, so genannte Hypothesen, nach der Systematik in den Beurteilungskriterien untersucht.⁸ Eine Fahrt unter Alkoholeinfluss kann die Folge einer Alkoholabhängigkeit sein, sie kann eingebettet sein in ein gesundheitsgefährdendes oder -schädigendes Konsummuster mit klinischer Relevanz oder auch »nur« Ausdruck einer unzureichenden Trennbereitschaft zwischen Trinken und Fahren im Sinne mangelnder Verkehrsregelakzeptanz. Die Auftretenshäufigkeiten der diagnostischen Hypothesen in fahreignungsrechtlichen Begutachtungsverfahren sind keinesfalls gleich verteilt. Dies verdeutlicht beispielhaft eine Studie zu Alkoholfragestellungen. Nach dieser Studie von Wagner, Pirke und Brieler aus dem Jahr 2018 mit 840 Fällen überwiegt mit einem Anteil von 50 % aller Fälle die so genannte Alkoholgefährdung A3 (420 von 840 Fälle)⁹. Typische Merkmale einer Alkoholgefährdung sind gesteigerte Alkoholgewöhnung, unkontrollierte Trinkepisoden bzw. Entlastungstrinken in der Vergangenheit, also im Zeitraum vor der Verkehrsauffälligkeit. Voraussetzung für eine günstige Verkehrsverhaltensprognose ist bei dieser Risikogruppe ein reduziert-kontrollierter Alkoholkonsum, Alkoholverzichtsbelege sind nicht erforderlich. An zweiter Stelle folgt der abstinentpflichtige, schwere Alkoholmissbrauch A2, festgestellt in 31,9 % aller Fälle, gefolgt von der Alkoholabhängigkeit A1 (16,9 % der Fälle) und der Hypothese A4 im unteren einstelligen Prozentbereich¹⁰.

Steht die diagnostische Einordnung in eine Hypothese gemäß den Beurteilungskriterien im Ergebnis des ersten Prüfschrittes fest, liegt ein zweiter Schwerpunkt der Begutachtung auf der Überprüfung des Veränderungsprozesses.

Die Diagnose von Veränderungsprozessen konzentriert sich hierbei auf die Variablen Motivation, Zweckdienlichkeit, Umsetzungsgrad und Stabilisierung, um ggf. zu der prognostisch günstigen Aussage gelangen zu können, dass für die Zukunft

7 Vgl. zum Diagnostikbegriff Jäger/Petermann, *Psychologische Diagnostik*, 4. Aufl. 1999; DGVP/DGVM, *Urteilsbildung in der Fahreignungsbegutachtung – Beurteilungskriterien*, 3. Aufl. 2013.

8 DGVP/DGVM, a.a.O.

9 Wagner/Pirke/Brieler, *Wirksamkeit von Interventionsmaßnahmen vor einer MPU – ein Vergleich zwischen Berufsgruppen (Verkehrspsychologen, Suchtberater und Sonstige)*. *Blutalkohol*, Vol. 57/2020, 7–22.

10 Wagner/Pirke/Brieler, a.a.O.

die Wahrscheinlichkeit einer Wiederholung des problematischen Verhaltens gering ist. Die Zweckdienlichkeit oder auch Angemessenheit der Veränderung kann nur adäquat bewertet werden, wenn zuvor eine Einordnung des Schweregrads der Problematik mittels diagnostischer Kriterien erfolgt ist. Es liegt auf der Hand, dass sowohl ein Strafrichter als auch ein Sachbearbeiter einer Verwaltungsbehörde als fachwissenschaftliche Laien kaum in der Lage sein werden, derartige individuelle Prognoseentscheidungen zu treffen.

4. Exkurs: Charakteristika von Trunkenheitstätern

Zum besseren Verständnis der Notwendigkeit von Verhaltensänderungen erscheint eine Zusammenfassung evidenzbasierter Erkenntnisse zur Risikogruppe der Trunkenheitstäter lohnenswert.

Obwohl die Zahlen seit Jahren rückläufig sind, wurden in Deutschland im Jahr 2019 186 Verkehrsteilnehmer bei alkoholbedingten Unfällen getötet und 4.634 so schwer verletzt, dass sie mindestens 24 Stunden im Krankenhaus lagen. Im Verkehrszentralregister sind 76.309 strafrechtlich relevante Neueinträge wegen Alkohol am Steuer dokumentiert und 35.258 wurden nach dem Punktesystem wegen Fahrens unter leichter Alkoholisierung vermerkt¹¹. Zudem liegt in diesem Bereich eine hohe Dunkelziffer vor, da nur eine von 600 Trunkenheitsfahrten unter 1,3 Promille Blutalkohol und eine von 300 Trunkenheitsfahrten über 1,3 Promille überhaupt entdeckt wird¹². Mit zunehmender Alkoholisierung steigt die Unfallgefahr ab 0,5 Promille exponentiell an. Sie liegt beispielsweise bei 1,1 Promille rund zehnmal höher und bei 1,6 Promille um bis zu 40-mal höher als in nüchternem Zustand¹³. Alkoholauffällige Fahrer unterscheiden sich von unauffälligen Fahrern in sozio-demographischen sowie leistungs- und persönlichkeitspezifischen Faktoren und dem generellen Stellenwert von Alkohol für die individuelle Lebensgestaltung¹⁴. Dabei fällt einer klinisch-missbräuchlichen Trinkhistorie, die gekennzeichnet ist durch gesellschaftsunüblich hohe und stark habitualisierte Trinkgewohnheiten bei gleichzeitig hohem Akzeptanzgrad einer derartigen Trinkkultur, eine besondere Rolle zu¹⁵. Heute

11 Statistisches Bundesamt, Destatis. Destatis (2020). Verkehrsunfälle – Unfälle unter dem Einfluss von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln im Straßenverkehr 2019. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/_inhalt.html;jsessionid=FE577886823ABCB-D67E900187DDF115D.internet8732#sprg230562.

12 Haffner, Alkoholauffällige Verkehrsteilnehmer. TÜV Rheinland, 1993.

13 Vgl. Krüger, Das Unfallrisiko unter Alkoholeinfluss – Analyse, Konsequenzen, Maßnahmen. Stuttgart: Fischer Verlag, 1995; Borkenstein et al., Blutalkohol 1974, 11, Supplement, 1, 1–132; Reimann/van der Meer/Schubert, Blutalkohol 2016, 53, 6–19; Krüger/Vollrath, *Accid. Anal. Prev.* 2004, 36(1), 125–133.

14 Z.B. Dunaway et al., in Porter, *Handbook of Traffic Psychology*, 1. Aufl. 2011, 1. Aufl. 2011, 231–248; Shinar, *Traffic Safety and Human Behavior*, 2. Aufl. 2017; Beadnell et al., *Accid. Anal. Prev.* 2015, 80, 48–56; Wagner/DeVol/Wegner/Rethfeldt, *Trunkenheitsfahrer – schon ab 1,1 Promille ein Risiko? Blutalkohol* 2017, 54, 77–105.

15 Vgl. Shinar, a.a.O.; Dunaway et al., a.a.O.

wissen wir, dass bereits Promillewerte ab 1,1 Promille ein vom gesellschaftsüblichen, normalen Trinkverhalten abweichendes dysfunktionales Trinkverhalten indizieren. Promillewerte korrelieren mit der vorangegangenen Trinkgeschichte, die sich in einer Alkoholkonsumstörung mit dem Leitsymptom Alkoholtoleranz widerspiegelt, sind jedoch unkorreliert mit dem MPU-Ergebnis und der daraus resultierenden Prognose einer erneuten Trunkenheitsfahrt¹⁶.

Trunkenheitstäter mit einer Blutalkoholkonzentration (BAK) zwischen 1,10 und 1,59 Promille unterscheiden sich daher nicht positiv hinsichtlich ihrer Eignungsvoraussetzungen von der Gruppe der Fahrer mit 1,6 Promille und mehr. Dies konnten Wagner und Kollegen¹⁷ bei einer retrospektiven Untersuchung von 585 Begutachtungsfällen im Ergebnis feststellen.

Kraftfahrer mit erhöhter Alkoholtoleranz unterschätzen gesetzeswidrige Blutalkoholkonzentrationen, denn das subjektive Wirkungsempfinden wird über drei physiologische Anpassungsprozesse beeinträchtigt: Eine pharmakokinetische oder metabolische Komponente durch Enzyminduktion, die zu einer schnelleren Alkoholelimination in der Leber beiträgt, eine pharmakodynamische Komponente durch Neuroadaptation, die zu einem schwächer ausgeprägten Berausungsgefühl führt, und eine assoziative oder Kontextkomponente infolge Desensibilisierung bei wiederholt gleichartiger Reizexposition¹⁸. Mit anderen Worten: Kraftfahrer mit erhöhter Alkoholtoleranz spüren bei identischer Alkoholisierung die Alkoholwirkung nicht so stark wie Trinkungewohnte, wobei gleichartige, wiederkehrende Umgebungsbedingungen diesen Effekt verstärken. Zudem hält die euphorisierende Wirkung infolge rascheren Alkoholabbaus weniger lang an.

Die Kombination aus verzerrter Selbstwahrnehmung¹⁹, alkoholbedingter Offenheit für Risiken im Allgemeinen²⁰ sowie Trinkgewohnheiten mit regelmäßig, gesellschaftsunüblich hohen Trinkmengen bei gleichzeitig hoher Toleranzfähigkeit und Giftfestigkeit²¹ können als »Risikobeschleuniger« für künftige Trunkenheitsfahrten angesehen werden. Dieses Bündel an Risikofaktoren dürfte zumindest mitverantwortlich sein für mit der Höhe des Promillewertes ansteigende Rückfallquoten. So

16 Wagner/DeVol/Schützhofer/Rethfeldt, Blood alcohol concentration, drinking history, and sociodemographic factors predicting alcohol use disorder among »hard core« offenders in Germany, *Transactions in Transport Sciences* 02/2022, 52–62 DOI: 10.5507/tots.2022.009; Wagner/Brieler/Pirke, *Blutalkohol* 2020, 56, 01–16; Wagner *NZV* 03/2022, 110–114.

17 Wagner/DeVol/Wegner/Rethfeldt *Blutalkohol* 2017, 54, 77–105.

18 Julien, *A primer of drug action: a concise, nontechnical guide to the actions, uses, and side effects of psychoactive drugs*. 7. Aufl. 1995; Poulos & Cappel, *Psychol. Rev.* 1991, 98, 390–408.

19 Vgl. Burger/Brönstrup/Pietrzik, *PM* 2004, 39(1), 111–127; Verster/Roth, *J Psychopharmacol.* 2012, 219(3), 775–781. Beirness, *Drug Alcohol Depend.* 1987, 19(1), 79–90.

20 Z.B. Davis et al., *J. Stud. Alcohol Drugs* 2007, 68(6), 843–851. Fromme, Katz & D’Amico, *Exp. Clin. Psychopharmacol.* 1997, 5(1), 14–23. MacDonald et al., *Health Psychol.* 2000, 19(3), 290–298.

21 Houwer/Bruycker, *J. Behav. Ther. Exp. Psychiatry* 2007, 38(2), 133–143.

errechneten DeVol, Schreiber & Perlich²² die Rückfallhäufigkeit aus zahlreichen Studien und stellten fest, dass die Rückfallhäufigkeit unter 1,0 Promille bei 8–40 % und bei einer BAK zwischen 1,1 und 1,59 Promille bei 24–44 % liegt und bei höheren BAK-Werten noch etwas ansteigt.

Es liegt folglich auf der Hand, dass die Ablösung von dauerhaft erhöhten Trinkmengen offensichtlich ein mühevolleres Unterfangen ist, das nicht komplikationslos »auf Knopfdruck« verläuft. Diese Erkenntnis wird bereits seit vielen Jahren im Fahreignungsrecht berücksichtigt, indem normiert ist, dass vor Neuerteilung einer Fahrerlaubnis eine Einstellungs- und Verhaltensänderung gemäß Anlage 4a (zu § 11 Abs. 5), Punkt 1f der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) erforderlich ist. Eine derartige Umstellung im Verhaltensrepertoire eines Menschen benötigt Zeit, Erfahrungsbildung nach der Umgestaltung früherer Gewohnheiten und in vielen Fällen Belege (z.B. Zertifikat über die Teilnahme an einem Abstinenzkontrollprogramm). Zur Unterstützung des erforderlichen Veränderungsprozesses hat sich die Teilnahme an einer qualifizierten Intervention empirisch bewährt. Sie erweist sich umso erfolgreicher, je stärker die Maßnahme auf typische Elemente von Behandlungsprogrammen zu Substanzkonsumstörungen zurückgreift, sie einen klientenzentrierten Ansatz verwendet, der an den Defiziten der Teilnehmer ansetzt, und verkehrspsychologisch qualifizierte Moderatoren eingesetzt werden, die mit modernen und empirisch belegten und daher effektiven Interventionstechniken vertraut sind und diese auch anwenden²³. Solche qualifizierten und fachlich hochwertigen Maßnahmen können das Rückfallrisiko im Vergleich zu einer unbehandelten Kontrollgruppe um 50 % reduzieren, so der Tenor in der internationalen Fachliteratur²⁴. Daher besteht das vordergründige Ziel einer Intervention darin, die Trinkgewohnheiten und persönlichkeitsabhängigen Risikofaktoren, darunter z.B. Informationsdefizite zu körperlichen und psychischen Auswirkungen des Alkoholkonsums, mangelndes Gefahrenbewusstsein, alkoholaffine Einstellungen, unzureichende Regelakzeptanz oder mangelnde Selbstkontrolle²⁵, wirksam zu beeinflussen. Je nach Schweregrad der Konsumstörung ist ein nachhaltig reduzierter und kontrollierter Alkoholkonsum oder eine Alkoholabstinenz das erforderliche Interventionsziel. Nicht selten ist die individuelle Auseinandersetzung mit der Deliktvorgeschichte und deren Hintergründen von psychischem Widerstand und Abwehr geprägt, sodass die Klienten zunächst motiviert werden müssen, überhaupt Interesse und Engagement an einem Veränderungsprozess zu entwickeln.

22 DeVol/Schreiber/Perlich, *Blutalkohol* 2016, 53, 156–169.

23 Beadnell et al., *Accid. Anal. Prev.* 2015, 80, 48–56; Bartl/Willmes-Lenz, in *Kuratorium für Verkehrssicherheit* 2002, 371–388; Bartl et al., *Institut für Verkehrspsychologie* 2002, 403.

24 Im Überblick bei Kacena et al., 2014; vgl. auch Wagner/Brieler/Pirke, *Blutalkohol* 2020, 56, 01–16.

25 Vgl. zusammenfassend Brieler/Kalwitzki, Kap. 2.1 *Geregelte verkehrspsychologische Interventionen im System der Fahreignungsbeurteilung*. In: Brieler/Kollbach/Kranich/Reschke, *Leitlinien verkehrspsychologischer Interventionen – Beratung, Förderung und Wiederherstellung der Fahreignung*. 1. Aufl. 2017, 53–70.

5. Privatgutachten im Strafverfahren – Anwendungsprobleme

Im Spannungsfeld zwischen individuellem Mobilitätsbedürfnis, Art und Schwere der Alkoholkonsumstörung, Anforderungen an Stabilisierungszeiträume sowie einschlägiger Normierungen fachlicher und rechtsverbindlicher Art, stellt eine privat veranlasste Fahreignungsbegutachtung eine besondere Herausforderung dar. Daher werden nachfolgend einige Spannungsfelder diskutiert, die vor allem den Gutachter in Rollenkonflikte verwickeln können.

Lenkung des Begutachtungsverfahrens.

Während im Verwaltungsverfahren die Fahrerlaubnisbehörde als Herrin des Verfahrens zuständig ist für die Eingrenzung des eignungsrelevanten Beweisthemas, Festlegung der Fragestellung und Übersendung der Fahrerlaubnisakte an den Gutachter, liegt die Verfahrenshoheit während des Strafverfahrens in den Händen des Rechtsbestands des Beschuldigten, sofern nicht der zuständige Strafrichter eine Begutachtung anordnet. Letzteres ist dem Autor dieses Beitrags bislang in keinem einzigen Fall bekannt geworden. Daher liegen Auftragsvergabe, Auswahl des Gutachters und Koordination aller Handlungsschritte bis zur Einreichung des MPU-Privatgutachtens bei Gericht in der Regel bei der Verteidigung.

Grundsätze der Gutachtenerstellung.

Ein im Verwaltungsverfahren erstelltes Gutachten muss nachvollziehbar und nachprüfbar sein (entsprechend den Normierungen nach Punkt 2a zu Anlage 4 FeV).

Die Nachvollziehbarkeit betrifft die logische Ordnung (Schlüssigkeit) des Gutachtens. Sie erfordert die Wiedergabe der wesentlichen Befunde und die Darstellung der zur Beurteilung führenden Schlussfolgerungen. In einem Ist-Soll-Abgleich der vorliegenden Befundlage mit den Anforderungen ist eine dezidiert vorgegebene diagnostische Hypothesen- und Kriterienstruktur nach den Beurteilungskriterien abzuarbeiten, damit transparent wird, warum bestimmte Schlussfolgerungen gezogen wurden und auf welchen vorliegenden Befunden sie beruhen²⁶.

Die Nachprüfbarkeit hingegen betrifft die Wissenschaftlichkeit der Begutachtung. Sie erfordert, dass die Untersuchungsverfahren, die zu den erhobenen Befunden geführt haben, angegeben sind. Soweit die Schlussfolgerungen im Gutachten auf Forschungsergebnisse gestützt sind, sollen diese als Quellen genannt werden. Darauf kann verzichtet werden, wenn sich das Gutachten auf die in den Beurteilungskriterien²⁷ aufgeführten Grundsätze bezieht. Diese repräsentieren den aktuellen Stand der Wissenschaft.

Dem Gutachten werden sowohl die Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung (BGL) als auch die Beurteilungskriterien (BK) zugrunde gelegt. Beide Werke haben gemeinsame inhaltliche Schnittmengen, übernehmen jedoch unterschiedliche

26 Vgl. DGVP/DGVM, 2013, a.a.O.; siehe auch Westhoff/Kluck, Psych. Gutachten schreiben und beurteilen, 5. Aufl. 2008.

27 DGVP/DGVM, 2013, a.a.O.

Funktionen. Die BGL haben gemäß Anlage 4a, Satz 1 FeV, einen normativen Stellenwert für die Beurteilung der Eignung, denn die dort niedergelegten Leitsätze begründen einerseits die Eignungsbedenken und formulieren andererseits Anforderungen an eine günstige Bewältigung von Eignungsmängeln. In fachlicher Hinsicht greifen die BGL die Normierungen in der FeV und vor allem der Anlage 4 auf und führen diese weiter aus.

Demgegenüber stehen die Beurteilungskriterien als fachwissenschaftliche Grundlage außerhalb des Normierungsprozesses. Sie richten sich insbesondere an den Gutachter und bilden die in der Anlage 4a FeV genannten wissenschaftlichen Grundsätze ab, nach denen die Untersuchungen durchzuführen und Untersuchungsergebnisse zu bewerten sind²⁸. Als aktueller Stand der Wissenschaft sind sie in den Anforderungen an die Träger verankert und deren Verwendung wird in Anerkennungsbescheiden der zuständigen Landesbehörden explizit vorgeschrieben²⁹. Jeder Gutachter hat sich an die Beurteilungskriterien zu halten³⁰, eine Abweichung ist nur begründet mit Verweis auf neue und bestätigte Erkenntnisse möglich. Diese müssen ausführlich und nachvollziehbar ausgeführt werden.

Vorschriften über die Erstellung von Privatgutachten existieren dagegen nicht. Daher sind Privatgutachten gemäß Punkt 5.8.9 in der Richtlinie über die Anforderungen an Träger von Begutachtungsstellen für Fahreignung (zu § 66 Abs. 2 FeV) als solche auszuweisen:

»Sofern vom Träger Gutachten nicht im amtlichen oder gerichtlichen Auftrag bzw. nicht auf der Grundlage der Fahrerlaubnis-Verordnung (Anlagen 5 und 6) erstellt werden, sind diese als Privatgutachten zu kennzeichnen. Es darf nicht der Anschein erweckt werden, dass es sich um amtlich veranlasste Gutachten handelt und der Träger auch für die Erstellung derartiger Gutachten von der Bundesanstalt für Straßenwesen begutachtet worden ist.«

Auch wenn durch einschlägige Quellenangaben und die Verwendung des in den Beurteilungskriterien vorgegebenen Gutachtenaufbaus der Eindruck erweckt wird, es handle sich inhaltlich um ein medizinisch-psychologisches Gutachten, das einem Gutachten für das Verwaltungsverfahren entspricht, heißt das nicht automatisch, dass nicht auch etwas anderes darinsteht als bei einem behördlich veranlassten Gutachten. Die Konformität mit den Anforderungen im Verwaltungsverfahren wäre daher stets sachverständig festzustellen bzw. grundsätzlich zu gewährleisten. Dazu gehören auch Objektivität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gutachters.

Befunderhebung und Befundwürdigung im Begutachtungsverfahren.

28 Vgl. hierher Verlautbarung im VkB., Amtlicher Teil, Heft 3, 2014, 132, Nr. 32.

29 Vgl. hierzu auch Richtlinie über die Anforderungen an Träger von Begutachtungsstellen für Fahreignung gemäß § 66 FeV und deren Begutachtung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen; 2020 Nr. 1.7 – Unterlagen zur Urteilsbildung.

30 Vgl. DGVP/DGVM, 2013, a.a.O.: 51.

Das Ziel und Ausmaß einer Verhaltensänderung sowie deren Stabilisierung nebst einer tragfähigen Motivation sind wesentliche Voraussetzungen für eine günstige Verkehrsverhaltensprognose, die an Zeiträume und einen fortgeschrittenen Erkenntnisprozess beim Betroffenen geknüpft ist. Nicht selten sind Belege über die Substanzfreiheit bezüglich psychotroper Substanzen (Alkohol und/oder Drogen) erforderlich. Differenzen zwischen den fachlichen, d.h. in den BGL sowie den BK genannten Anforderungen, und der Ist-Situation der begutachteten Person stehen mitunter einer günstigen gutachterlichen Prognose entgegen. Dies sorgt für Konfliktpotenzial, was an folgendem Fall deutlich wird³¹: Ein erstmals alkoholauffälliger Kraftfahrer mit 1,44‰ BAK am Tattag (06.01.2018) hatte eine verkehrspsychologische Einzelintervention absolviert und ein Privatgutachten einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung vom 18.06.2018 mit positiver Beantwortung der Fragestellung dem Gericht vorgelegt. Das AG sah von einer Fahrerlaubnisentziehung ab und händigte den Führerschein wieder aus. Das von der StA betriebene Berufungsverfahren beim LG Oldenburg hatte Erfolg und führte zur Feststellung, dass eine weitere und neue 5-monatige Sperrfrist erforderlich sei, da die Regelvermutung der Ungeeignetheit nach § 69 Abs. 2 Nr. 2 StGB durch das positive Gutachten nicht widerlegt worden sei. In der Begründung hieß es, dass eine Abweichung von der regelhaften Veränderungsdauer »erhöhte Anforderungen« an das Gutachten stelle, die nicht erfüllt worden wären. Hiergegen wurde von der Verteidigung Revision eingelegt, die vom OLG Oldenburg verworfen wurde, womit auch der Antrag auf Aufhebung der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis abgewiesen wurde. Die Begründung des OLG stellte erneut auf die BGL ab, indem hervorgehoben wurde, dass ein Gutachten den korrekten Leitsatz herzuleiten habe. Weiterhin dürfe der in den BGL niedergelegte Mindestveränderungszeitraum von 6 Monaten nicht ignoriert werden. Ganz offenkundig fehlte es in dem Privatgutachten an einer stichhaltigen und nachvollziehbaren Begründung für eine abweichende Befundwürdigung vom Regelfall.

Tatsächlich sind die Anforderungen an den Veränderungsprozess bereits in groben Zügen durch Festlegungen in den BGL³² vorgezeichnet. So heißt es etwa im Abschnitt Alkohol (S. 73, Punkt b):

»Die vollzogene Änderung im Umgang mit Alkohol ist stabil und motivational gefestigt. Das ist anzunehmen, wenn folgende Feststellungen getroffen werden können: Die Änderung erfolgte aus einem angemessenen Problembewusstsein heraus [...]«; »Die Änderung ist nach genügend langer Erprobung und der Erfahrungsbildung (in der Regel ein Jahr; mindestens jedoch 6 Monate) bereits in das Gesamtverhalten integriert.«

31 Hillmann/Schubert, DAR 04/2019, 229–231; Anmerkung zu Beschl. des OLG Oldenburg v. 15.01.2019, 1 Ss 252/18, DAR 04/2019, 216–217.

32 Gräcmann/Albrecht, Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung in der Fassung vom 17.02.2021 (VkB1., 198).

Dreh- und Angelpunkt einer solchen stabilen Verhaltensänderung ist deren Motivation. Dieses »Motivationspotenzial« bedarf mitunter einer längerfristigen »Wachstumsphase« nebst lernbedingter Erfahrungsbildung und mündet im Idealfall in ein »commitment« (in der Literatur auch als »client commitment« oder »verbal commitment« bezeichnet), also einem inneren Einverständnis im Sinne einer mentalen Selbstverpflichtung zur Umsetzung des Zielverhaltens³³. Die Stärke des commitment sagt künftiges Zielverhalten voraus und ist gleichsam abhängig von Motivationselementen wie dem Wunsch und der Begründung für die angestrebte Veränderung, z.B. reduziertes, kontrolliertes Alkoholtrinken. Die verhaltenslenkende Wirksamkeit dieses Motivationsmodells kann mittlerweile als empirisch gut belegt gelten, vor allem im Kontext substanzgebundener Verhaltensänderungen im Bereich Alkohol und Drogen³⁴. In diesem Zusammenhang wird auch im Kommentar zu den BGL die Bedeutung des Faktors Zeit für die Stabilisierung eines Veränderungsprozesses besonders betont³⁵:

»Neben dem subjektiven Erleben der Veränderung stellt der Faktor Zeit eine wesentliche Größe bei der Betrachtung der Stabilisierung eines geänderten Verhaltens dar. Damit aus einem Vorsatz eine vertraute Handlung und aus dieser eine Gewohnheit wird, die nicht mehr bewusst gegen innere und äußere Widerstände aufrechterhalten werden muss, bedarf es vieler Erprobungserfahrungen in unterschiedlichen Situationen, die sich oft im Jahresverlauf in unterschiedlicher Form ergeben«³⁶.

Diese Anforderungen an eine günstige Verkehrsverhaltensprognose können den Gutachter im Kontext eingrenzender Fristvorgaben während des Strafverfahrens vor Rollendilemmata stellen. Die Besorgnis, dass die Befunderhebung oder -würdigung von diesen Einschränkungen nicht unbeeinflusst bleiben, liegt auf der Hand. Aus diesem Grund wurde vom BAsT-Fachausschuss »Begutachtung der Fahreignung«, der von der Bundesanstalt für Straßenwesen konstituiert und geleitet wird, bereits mehrfach die Empfehlung an Träger von amtlich anerkannten Begutachtungsstellen für Fahreignung ausgesprochen, auf die Durchführung von privat veranlassten

33 Amrhein et al., Client commitment language during motivational interviewing predicts drug use outcomes. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 2003 71(5), 862–878.

34 Amrhein et al., a.a.O.; Aharonovich et al., Cognition, Commitment Language, and Behavioral Change Among Cocaine Dependent Patients. *Psychol Addict Behav*, 2008 22(4), 557–562; Carpenter et al., Derived Relations Moderate the Association Between Changes in the Strength of Commitment Language and Cocaine Treatment Response. *Experimental and Clinical Psychopharmacology*, 2016 Vol. 24, No. 2, 77–89; ein Überblick zum evidenzbasierten Lagebild bei Körkel, 30 Jahre Motivational Interviewing: Eine Übersicht und Standortbestimmung. *Suchttherapie* 2012 13, 108–118.

35 Stephan/Brenner-Hartmann, Alkohol – Missbrauch – Kommentar zu den Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung, Kapitel 3.13, in Schubert/Huetten/Reimann/Graw/Schneider/Stephan, Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung – Kommentar, 3. Aufl. 2018.

36 Stephan/Brenner-Hartmann, a.a.O., 271.

Fahreignungsgutachten zu verzichten. Dieser Appell wurde in der 37. Sitzung des Fachausschusses »Begutachtung der Fahreignung« am 26.06.2018 erneuert.

Jede medizinisch-psychologische Begutachtung soll dem Grundsatz der Einzelfallgerechtigkeit folgen. Dazu gehört auch, dass stets zu prüfen ist, ob als Kompensationsmaßnahme die Teilnahme an einem Kurs zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung gemäß § 70 FeV erforderlich ist. An einem Kurs gemäß § 70 FeV dürfen keine Inhaber einer Fahrerlaubnis teilnehmen, es ist das Einverständnis der zuständigen Verwaltungsbehörde erforderlich und der Kurs muss tatsächlich zustande kommen, d.h. die Mindestteilnehmerzahl muss vorhanden sein. Dadurch können mitunter längere Wartezeiten entstehen. Aus Sicht des Klienten ist dies nicht wünschenswert, denn er möchte ja zeitnah wieder in den Besitz einer Fahrerlaubnis gelangen. Ob diese Kursteilnahme indiziert ist und erfolgreich sein kann, müssen die Kriterien der Hypothese A 7 (»Die festgestellten Defizite sind durch einen Kurs zur Wiederherstellung der Fahreignung nach § 70 FeV für alkoholauffällige Kraftfahrer genügend beeinflussbar«) durch den Gutachter geprüft werden³⁷.

Selbst ein positives Privatgutachten, das den Strafrichter überzeugt und maßgeblich zur Entkräftung der Regelvermutung von Ungeeignetheit im Kontext des Strafverfahrens beiträgt, schützt den Betroffenen nicht vor weiteren Gutachten im Verwaltungsbereich, sofern aussagekräftige Anknüpfungstatsachen eine Begutachtungsanordnung begründen. Entsprechend können Straftaten außerhalb des Straßenverkehrs, darunter gefährliche Körperverletzung, Raub oder Sachbeschädigung, entsprechend der Vorschrift nach § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 FeV, Eignungszweifel auslösen und eine Gutachtenanordnung rechtfertigen³⁸.

6. Fazit und Lösungsansätze

Im Jahr 2020 wurden ca. 86.000 medizinisch-psychologische Gutachten in Deutschland angefertigt, so die offizielle BAST-MPU-Jahresstatistik³⁹. Bei rund 50 Mio. Kraftfahrern sind nur 0,17 % von dieser Maßnahme betroffen. Damit ist die Fahreignungsbegutachtung sehr selten, indem sie auf die Bewertung von besonders markanten und schwerwiegenden Eignungsmängeln einer Hochrisikogruppe fokussiert. Die Themenkomplexe Alkohol und Betäubungsmittel bilden, auch in Kombinationen, mehr als 70 % aller Untersuchungsanlässe. Damit liegt der Schwerpunkt auf Eignungsmängeln bei Kraftfahrern, die psychotrope Substanzen in selbstschädigendem Ausmaß zu sich nehmen. Blickt man aus einer Drohnenperspektive auf die Dienstleistung private MPU-Gutachten im Strafverfahren, offenbaren sich zwei wesentliche Erkenntnisse, die nicht wirklich erstaunen. Erstens: das Konstrukt Fahreignung im Straf- und Verwaltungsverfahren repräsentiert unterschiedliche Sachverhalte.

37 DGVP/DGVM, 2013, a.a.O., 162.

38 Vgl. DGVP-Positionspapier Nr. 09/2020, Wagner/DeVol/Brenner-Hartmann, Aggressionspotential und Kraftfahreignung, abrufbar unter <https://www.dgvp-verkehrspsychologie.de/positionspapier-nr-9-aggressionspotential-und-kraftfahreignung/>

39 Klipp, Begutachtung der Fahreignung 2020, Bericht zur MPU Statistik 2020, abrufbar unter <https://www.bast.de/DE/Presse/Downloads/2021-18-Langfassung-MPU.pdf>.

Zweitens fällt die Bilanz zwischen Vor- und Nachteilen dieses vordergründig durchaus einleuchtenden Serviceangebots bei näherer Betrachtung eher ernüchternd aus. Es türmen sich erhebliche verfahrenstechnische Hürden auf und die bislang fein austarierten Rechtsbeziehungen zwischen dem Betroffenen, der Begutachtungsstelle sowie der Fahrerlaubnisbehörde und dem Strafgericht laufen Gefahr, aus der Balance zu geraten.

Gleichwohl sollen mögliche Lösungsansätze, trotz aller Vorbehalte gegenüber einer Vermischung von Straf- und Verwaltungsrecht nicht unerwähnt bleiben⁴⁰. Es handelt sich dabei um folgende Anregungen:

1. Sofern MPU-Gutachten im Strafverfahren implementiert werden sollen, bedarf es einer einschlägigen Rechtsgrundlage. Gleichzeitig müsste die bestehende »Regelungsarchitektur« (FeV nebst Anlagen, BGL, BK) sowie die Richtlinie über Anforderungen an Träger von Begutachtungsstellen für Fahreignung auf das erweiterte Dienstleistungsangebot synchronisiert und angepasst werden.
2. Damit die Sperrfrist effektiv zur Wiederherstellung der Fahreignung genutzt werden kann, sollte die Informations- und Kommunikationspolitik deutlich verbessert werden. Bereits im Zusammenhang mit der vorläufigen Entziehung der Fahrerlaubnis sollte dem Betroffenen ein Merkblatt mit generellen Abläufen im nachgelagerten Verwaltungsverfahren und der Möglichkeit einer Antragstellung im Strafverfahren ausgehändigt werden. Der Zeitpunkt für die Antragstellung im Verwaltungsverfahren könnte von 3 auf 6 Monate ausgedehnt werden.
3. Qualitätsgesicherte Interventionsmaßnahmen zur Verkürzung der Sperrfrist haben sich bewährt. Qualitätsgesichert bedeutet in diesem Kontext, dass die Maßnahme auf einer diagnostischen Abklärung der Ausgangssituation beruht, individuell angemessen war, grundsätzlich als wirksam anzusehen ist, ein der Problemausprägung entsprechendes Ziel verfolgt hat, vollständig durchgeführt wurde und nachvollziehbar belegt ist⁴¹. Der Besuch einer solchen Maßnahme könnte im Einzelfall mit einer Abkürzung der Sperrfrist honoriert werden. Damit hätten sich die Eignungsmängel reduziert. Die vollständige Wiederherstellung der Fahreignung kann dagegen ausschließlich durch ein medizinisch-psychologisches Gutachten im nachgelagerten Verwaltungsverfahren festgestellt werden.
4. Polizei, Strafjustiz und Fahrerlaubnisbehörden sollten umfassend auch in Fragen der fachlichen Zusammenhänge zwischen Strafrecht und Fahreignungsrecht aus- und fortgebildet werden⁴².

Zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit im Straßenverkehr sind bestehende Regelungen zur Verkehrssicherheit beständig auf ihre Schutzwirkung hin zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Seit über hundert Jahren und auch heute steht die Gefahrenabwehr als Leitziel über allen Regelungen. In diesem

40 Vgl. König, DAR 05/2022, 250–252.

41 DGVP/DGVM, a.a.O., 4. Aufl. 2022.

42 Müller, a.a.O.

Arbeitskreis VII: Beurteilung der Fahreignung durch das Strafgericht

Kontext hat sich das fruchtbare Zusammenwirken zwischen Straf- und Verwaltungsjustiz bewährt. Eine Vermischung beider Bereiche – und das haben die Analysen ergeben, die diesem Beitrag zugrunde liegen – erscheint kompliziert, aufwendig und deshalb schwer umsetzbar. Optimierungsansätze innerhalb der jeweiligen Rechtsgebiete, die zur Erhöhung der Verkehrssicherheit beitragen, sind dagegen nicht nur nützlich, sondern vor dem fundamental verankerten Schutzbedürfnis gem. Art 2 GG sogar geboten.

Die Kontrolltätigkeit der Wasserschutzpolizei Hamburg zur Durchsetzung der Sicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt

Simon Esser,

Leiter Wasserschutzpolizeikommissariat 3, Wasserschutzpolizei Hamburg

Die Wasserschutzpolizei Hamburg erfüllt im Hamburger Hafen, auf der Seeschiffahrtsstraße Elbe sowie in Teilen der deutschen Küstengewässer neben den allgemeinpolizeilichen auch die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben. Diese umfassen unter anderem Maßnahmen, die der Durchführung des Hafensicherheitsgesetzes und der Überwachung der daraus resultierenden Sicherheitsanforderungen sowie der Verfolgung, Ermittlung und Bearbeitung von Umweldelikten dienen. Im Bereich der Seeschifffahrt werden Kontrollen bezüglich der Einhaltung von Vorschriften aus dem Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS-Code) für das in Deutschland zuständige Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie durchgeführt. Bezüglich des maritimen Umweltschutzes kontrolliert die Wasserschutzpolizei Hamburg auf Seeschiffen die Einhaltung der Bestimmungen des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL), die Regeln des Internationalen Ballastwasserübereinkommens und die Nutzung regelkonformer Kraftstoffe, die nach der europäischen Schwefelrichtlinie vorgeschrieben sind. Die Seeschiffkontrollen finden eingebettet in einem Netzwerk aus den jeweiligen Bundes- und Landesbehörden statt, deren Zuständigkeit in der Kontrolltätigkeit der Wasserschutzpolizei für die Gefahrenabwehr und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gebündelt wird. Aufgrund der gestiegenen technischen und rechtlichen Komplexität der Vorgaben der nationalen und internationalen Regelwerke, setzt die Wasserschutzpolizei Hamburg speziell geschulte und erfahrene Kontrollbeamte*Innen für diese Aufgabenbereiche ein. Um in der globalisierten Seefahrtsbranche wirkungsvoll die Vorschriften des maritimen Umweltschutzes durchzusetzen, ist die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Staaten erforderlich. Daher findet jenseits der lokalen Zuständigkeit auf nationaler Ebene eine Zusammenarbeit mit den Wasserschutzpolizeien anderer Bundesländer statt, etwa im Rahmen der in der 17. KW 2022 durchgeführten »Bundesweiten Aktionstage Gewässer- und Umweltschutz« (BAGU). Im europäischen

Kontext erfolgt ein Informationsaustausch mit der Europäischen Maritimen Sicherheitsagentur (EMSA), etwa zu Erkenntnissen aus Seeschiffskontrollen in Häfen der Mitgliedsstaaten oder bezüglich Satellitendaten, um beispielsweise Fahrtwege oder Umweltverschmutzungen nachzuvollziehen. Folgende Kontrollfelder werden durch die Wasserschutzpolizei Hamburg abgebildet:

1. ISPS-Code
2. MARPOL
3. Umsetzung der EU-Schwefelrichtlinie
4. Ballastwasser-Übereinkommen

Neben der Zuständigkeit und Aufgabenzuweisung an die Wasserschutzpolizei werden die jeweiligen Kontroll- und Ermittlungstätigkeiten, die Ahndungsmöglichkeiten und bestehenden Problemstellungen für jedes der o.g. Kontrollfelder dargestellt. Eine Kontrolle durch die Wasserschutzpolizeien besteht grundsätzlich aus der Überprüfung der in der Seefahrt vorgeschriebenen, durchaus umfangreichen Zeugnis- und Dokumentationspflichten und der Umsetzung der Maßnahmen aus vorgeschriebenen Managementplänen.

1. Kontrollen anhand des ISPS-Codes

Die International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS), deutsch: Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, ist eine UN-Konvention zur Schiffssicherheit. Der ISPS-Code wurde am 12. Dezember 2002 unter der Federführung der IMO (International Maritime Organization - Internationale Seeschiffahrtsorganisation) vereinbart und als Ergänzung des SOLAS-Übereinkommens implementiert. Der ISPS-Code besteht aus zwei Teilen: einem obligatorischen Teil A mit verpflichtenden Maßnahmen, vor allem für Reedereien und Hafenbetreiber, und einem empfehlenden Teil B, der vor allem Erfüllungsoptionen und Umsetzungshilfen enthält. Auslöser für die Schaffung des Regelwerks waren die Terroranschläge am 11. September 2001 in New York sowie Anschläge auf Schiffe, wie etwa auf das Marineschiff USS Cole im Jahre 2000 und den Öltanker Limburg im Oktober 2002. Auslegungen, Klarstellungen und Präzisierungen der Vorschrift werden durch die IMO in den Sitzungen des Schiffssicherheitsausschusses (Maritime Safety Committee – MSC) beraten, abgestimmt und dann über Rundschreiben, Entschließungen, Protokolle, etc. verbindlich festgeschrieben. Über die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen wurde der ISPS-Code in europäisches Recht umgesetzt. Gem. § 1 Nr. 13 Seeaufgabengesetz (SeeAufgG) obliegt dem Bund auf dem Gebiet der Seeschifffahrt die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme, insbesondere im Sinne der Kapitel XI-1 und XI-2 der Anlage des SOLAS-Übereinkommens. Auf Basis der Seeeigensicherung-Verordnung (SeeEigensichV) können Verstöße gegen das

SOLAS-Übereinkommen und den ISPS-Code geahndet werden. Zuständig hierfür ist das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie (BSH).

Zur Erhöhung der Effektivität und der Ökonomie der Verwaltung wurden Teilaufgaben des BSH auf die Wasserschutzpolizeien der Bundesländer übertragen. Der Grund ist ihre besondere Sachkenntnis und Ortsnähe. Manifestiert wurde dies in der Vereinbarung über die Durchführung von Vollzugsaufgaben gemäß Kapitel XI-2 Regel 9 des SOLAS-Übereinkommens. Hierdurch hat der Bund die Freie und Hansestadt Hamburg beauftragt, Kontrollen und weitere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gemäß der Regel 9 Absatz 1, 2.4 und 2.5 von Kapitel XI-2 der Anlage des SOLAS-Übereinkommens durchzuführen. Das BSH hat die Fachaufsicht und kann den Wasserschutzpolizeien im Rahmen dieser Aufgabenübertragung Ermittlungs- und Vollzugsaufträge erteilen. Für die Art der Ausführung des Auftrags handeln die Wasserschutzpolizeien eigenverantwortlich. Eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem BSH ist in der Vereinbarung geregelt.

1.1 Kontroll- und Ermittlungstätigkeiten

Die Eingangs- und Dokumentenkontrolle besteht aus der Überprüfung des Zeugnisses über die Gefahrenabwehr an Bord (ISSC – International Ship Security Certificate) auf Gültigkeit. Sie wird im Regelfall in Zusammenhang mit anderen Kontrollen durchgeführt (z.B. Hafeneingangs- oder generellen Schiffskontrollen).

Schiffe, die einen deutschen Hafen anlaufen wollen, melden sich bei der zentralen Kontaktstelle des Bundes im Maritimen Sicherheitszentrum (MSZ) in Cuxhaven an. Dabei muss ein sog. Security Report übersendet werden. Wird seitens des MSZ ein triftiger Grund im Sinne von Regel 9 (2.4) von Kapitel XI-2 des SOLAS-Übereinkommens festgestellt, wird dies an die Wasserschutzpolizeien gemeldet. Ordnungsgemäß ermächtigte Wasserschutzpolizist*Innen überprüfen diese Verdachtsmeldungen, sobald das Schiff eingelaufen ist.

Triftige Gründe sind zum Beispiel das Nichtübersenden des Security Reports, das Vorliegen eines ungültigen oder abgelaufenen ISSC, verlässliche Informationen, dass ernsthafte Mängel bei Ausrüstung, Unterlagen oder Vorkehrungen bestehen oder das Vorliegen eines entsprechenden Berichts eines ermächtigten Kontrolleurs. Die triftigen Gründe wurden durch die IMO im Anhang 2 des MSC/Circ.1111 aufgelistet.

Für diese sog. »erweiterte Kontrolle« hat das BSH eine Dienstanweisung und eine entsprechende Checkliste erstellt. Eine erweiterte Kontrolle an Bord eines Seeschiffes beginnt grundsätzlich mit einem Eröffnungsgespräch und der Übergabe des Inspektionsplans. Anschließend werden die angeforderten Dokumente überprüft. Dies sind i.d.R. das ISSC, die Stammdatendokumentation (Continuous Synopsis Record – CSR), die Befähigungsnachweise des Gefahrenabwehrbeauftragten und der Besatzung an Bord, eine Besatzungs- und Passagierliste, die Genehmigung des Gefahrenabwehrplans, den Security Report und eine Liste der letzten 10 angelaufenen Häfen. Weiterhin wird u.a. anhand von Dokumentationen überprüft, ob Gefahrenabwehr- und Unternehmensübungen durchgeführt wurden, Bedrohungen und Vorfälle im Bereich der Gefahrenabwehr vorlagen, die Gefahrenstufe geändert wurde,

die Ausrüstung gewartet und auf Funktion geprüft wurde, das Alarmsystem getestet und ob gegebenenfalls erforderliche Sicherheitserklärungen bei Interaktionen mit Häfen oder anderen Schiffen erfolgt sind. Bei dem anschließenden Schiffsrundgang wird der Ablauf des Ein- und Ausschiffens von Personen, Fahrzeugen, Ladung, Gepäck, Ausrüstung, Proviant etc. überprüft. Zudem wird überprüft, wie Deckflächen, die Schiffsumgebung und Zugänge zu Bereichen mit Zugangsbeschränkungen überwacht werden. Ein weiterer Teil der Kontrolle ist die Überprüfung der Ausrüstung auf Vorhandensein und Funktion, sowie das Führen von Gesprächen mit Besatzungsmitgliedern aller Ebenen. Hierdurch soll ein Eindruck davon gewonnen werden, ob der Gefahrenabwehrplan an Bord ordnungsgemäß umgesetzt worden ist. In einem Abschlussgespräch mit dem verantwortlichen Schiffsoffizier und dem Kapitän wird das Ergebnis der Kontrolle besprochen. Durch das BSH wird jährlich ein Kontrollkontingent angewiesen, das 1% der ankommenden Schiffe umfasst. 2021 gab es in Hamburg 7403 Schiffsanläufe. Die Anzahl an Kontrollen für das Jahr 2022 wurde auf 90 festgelegt, bei welchen es sich um sog. erweiterte Kontrollen handelt. Der Kontrollaufwand erstreckt sich dabei auf die Dokumentenkontrolle mit einer Umschau an Bord.

Eine anlassbezogene Kontrolle besteht aus einer erweiterten Kontrolle und weiterem, vertieftem Kontrollaufwand. Die Wasserschutzpolizei Hamburg führte 2019 ca. 11 % ihrer ISPS-Kontrollen anlassbezogen durch, 2021 betrug der Anteil 17 %. Ein Anlass besteht immer dann, wenn deutliche Mängel aus der Umsetzung des Gefahrenabwehrplans hervorgehen. Die Notwendigkeit kann im Rahmen von anderen Kontrollen (z.B. ungültiges ISSC) oder im Zuge der erweiterten Kontrolle erkannt werden. Eine anlassbezogene Kontrolle kann auch durch das BSH angewiesen werden. Typische Verstöße sind etwa die fehlende Zugangskontrolle zum Schiff, nicht gesicherte Zugangsmöglichkeiten zu Bereichen mit Zugangsbeschränkung oder nicht durchgeführte Gefahrenabwehrübungen. Konnte der Anlass der anlassbezogenen Kontrolle bestätigt werden, wurden noch weitere Verstöße ermittelt oder ein Organisationsversagen festgestellt, so werden weitergehende Maßnahmen angeordnet und bei Bedarf Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.

Sollten die Vorgaben aus Kapitel XI-1 und XI-2 der Anlage des SOLAS-Übereinkommens nicht eingehalten werden, können die Wasserschutzpolizeien folgende Maßnahmen in Absprache mit dem BSH treffen:

- Das Schiff festhalten oder aufhalten.
- Ein Einlaufverbot in den Hafen erteilen.
- Das Schiff aus dem Hafen ausweisen.
- Das Schiff anweisen, an einen anderen Liegeplatz zu verholten.
- Den Schiffsbetrieb einschränken.
- Den Ladungsumschlag modifizieren oder stoppen.

Die Rechtsgrundlage für Ordnungswidrigkeitenverfahren ist die SeeEigenschV, welche diverse (Verhaltens-)Pflichten zur Abwehr äußerer Gefahren auf See festlegt. Verstöße können Verwarn- oder Bußgelder in Höhe von bis zu 50.000 € zur Folge haben.

1.2 Die Funktion der Wasserschutzpolizei als Designated Authority

Die Hamburger Wasserschutzpolizei ist mit der Dienststelle WSP 61/DA Hafensicherheit zuständig für die Überwachung der Einhaltung der international gültigen Hafensicherheitsstandards gemäß ISPS-Code in Bezug auf die Hafenanlagen. »DA« steht für »Designated Authority« und leitet sich aus dem ISPS-Code als Bezeichnung für die zuständige Behörde ab. Bei WSP 61 sind sowohl Mitarbeiter*Innen der Wasserschutzpolizei als auch Mitarbeitende der Hamburg Port Authority (HPA) beschäftigt und arbeiten gemeinsam an der Umsetzung der einschlägigen Rechtsnormen (Verordnung EG 725/2004, Richtlinie 2005/65 EG, Hamburgisches Hafensicherheitsgesetz). Zurzeit unterliegen in Hamburg 68 Hafenanlagen dem ISPS-Code. Folgende Themenfelder gehören zu den Hauptaufgaben der DA Hafensicherheit:

- Erstellen von Risiko- und Schwachstellenanalysen für Hafenanlagen, welche Schiffe, die dem ISPS-Code unterliegen, abfertigen. Hierbei werden mögliche Risiken sowie Wahrscheinlichkeiten des Auftretens bestimmter Bedrohungen ermittelt, um geeignete Maßnahmen zur Gefahrenabwehr festzulegen sowie Schwachstellen zu erkennen.
- Beratende Unterstützung der jeweiligen Hafenanlagenbetreiber, die dazu verpflichtet sind, auf Grundlage einer Risikobewertung einen Gefahrenabwehrplan zu erstellen und in der Hafenanlage umzusetzen.
- Genehmigen der Gefahrenabwehrpläne und Überprüfen der hierin festgelegten Maßnahmen. In regelmäßigen Audits oder Kontrollen erfolgt ein Abgleich, ob der Soll-Zustand der gelebten Praxis vor Ort entspricht oder Anpassungen bzw. Optimierungen erforderlich sind.
- Auf Antrag der Hafenanlage das Erstellen eines Zertifikats, welches die Übereinstimmung der Hafenanlage mit den gesetzlichen Regelungen bestätigt.
- Durchführen von Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Personen, die in besonderen Sicherheitsbereichen der Hafenanlagen arbeiten oder besondere Sicherheitsaufgaben wahrnehmen.
- Mitarbeit in Gremien, z.B. der Hafensicherheitskommission oder dem Bund-Länder-Ausschuss »Maritime Security«.
- Die DA ist fester Ansprechpartner für die Hafenanlagen im Kontext ISPS bzw. der Abwehr äußerer Gefahren einschließlich der Überwachung der Maßnahmen zur Umsetzung der gem. ISPS-Code vorgesehenen Gefahrenstufen.
- Überwachung der Schulen und sonst. Ausbildungsstätten, die Aus- und Fortbildung im Kontext ISPS anbieten.
- Erteilen von Ausnahmegenehmigungen bei Nichtvorhandensein von Gefahrenabwehrplänen oder Abweichungen von den verschrifteten Bestimmungen.

Darüber hinaus obliegt WSP 61/DA Hafensicherheit die Umsetzung der Richtlinie 2005/65 EG (»Gesamthafenrichtlinie«). Gemäß dieser Richtlinie ist der gesamte Hamburger Hafen einer Risikobewertung zu unterziehen und ein Gefahrenabwehrplan für den Hamburger Hafen (Port Security Plan) zu erstellen und kontinuierlich fortzuschreiben.

2. MARPOL-Kontrollen

Das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (Maritime Pollution Act – MARPOL 73/78) ist in seiner 1978 geänderten Fassung ein weltweit gültiges Umweltabkommen. MARPOL hat universelle Geltung erlangt, d. h. es muss von allen Schiffen eingehalten werden. Deutschland ist Vertragsstaat und hat alle Anlagen des MARPOL-Übereinkommens ratifiziert. Die Anlagen befassen sich mit den unterschiedlichen Auswirkungen der Seeschifffahrt:

- Anlage I: Verhütung der Verschmutzung durch Öl
- Anlage II: Verhütung der Verschmutzung durch schädliche flüssige Stoffe
- Anlage III: Verhütung der Verschmutzung durch Schadstoffe in verpackter Form
- Anlage IV: Verhütung der Verschmutzung durch Schiffsabwasser
- Anlage V: Verhütung der Verschmutzung durch Schiffsmüll
- Anlage VI: Verhütung der Luftverunreinigung durch Seeschiffe

Im Gesetz über die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg über die Ausübung der schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben vom 5. Mai 1956 (BLV) wurde u.a. geregelt, dass die Wasserschutzpolizei Hamburg die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben wahrnimmt. In einer Zusatzvereinbarung wurden diese Aufgaben um die Überwachung der dem Umweltschutz im Bereich der Schifffahrt dienenden Vorschriften, Verfügungen, Bedingungen sowie Auflagen ergänzt.

2.1 Kontroll- und Ermittlungstätigkeit

Eine Kontrolle nach dem MARPOL-Übereinkommen wird von der Wasserschutzpolizei Hamburg regelhaft durch speziell geschulte MARPOL-Sachbearbeiter*Innen im Rahmen einer umfangreichen Umweltkontrolle durchgeführt. Hierbei werden diverse Vorschriften unterschiedlicher Rechtsnormen geprüft. So beinhaltet eine Umweltkontrolle regelmäßig Vorschriften gem. des MARPOL-Übereinkommens, der EU-Schwefel-Richtlinie und des Ballastwasserübereinkommens. 2019 wurden 505 Schiffe im Hamburger Hafen hinsichtlich des MARPOL-Übereinkommens überprüft, 2021 betrug die Anzahl der kontrollierten Schiffe 390. Eine Kontrolle beginnt üblicherweise mit einem Eröffnungsgespräch. Anwesend sind dabei der verantwortliche Schiffsoffizier und der Kapitän. Grundsätzlich wird zunächst eine Kontrolle der Zeugnisse, Tagebücher, Tankpläne, Bedienungsanleitungen, Abgabebescheinigungen und Bunkerbelieferungsbescheinigungen vorgenommen. Eine bereits vorab in Datenbanken verfügbare elektronische Form der Schiffsdokumente könnte hier den Kontrollaufwand an Bord der Seeschiffe reduzieren.

2.2 Maßnahmen bei dem Verdacht von Verstößen

Bei Vorliegen des Verdachts einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit wird der betroffenen oder beschuldigten Person der Sachverhalt eröffnet, es findet eine entsprechende Belehrung statt und rechtliches Gehör wird angeboten. Zeugen werden ebenso

rechtlich belehrt und befragt. Beweismittel werden gesammelt und gesichert; dies umfasst standardmäßig Kopien diverser Dokumente, Ausdrücke von Nutzungshistorien und die Fertigung von Beweisfotos sowie die Entnahme, Sicherstellung und Analyse von Proben. Bei Ordnungswidrigkeiten können Verwarn- oder Bußgelder nach Vorgabe durch den Buß- und Verwargeldkatalog erhoben werden. Bei schwerwiegenden Sachverhalten werden die Maßnahmen mit den zuständigen Behörden, bzw. bei Straftaten mit der Staatsanwaltschaft, abgesprochen. Wenn bei der Kontrolle technische Defekte oder Mängel festgestellt werden, die in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden oder in den Hoheitsbereich anderer Länder fallen, werden diese über den Sachverhalt informiert. So gelangt ein Schiff nach einer Umweltkontrolle z.T. in den Fokus der Hafenstaatkontrolle, des Hafenärztlichen Dienstes oder der Kontrollbehörden anderer Staaten.

Substantielle Verstöße gegen das MARPOL-Übereinkommen stehen oftmals in Konkurrenz zu Straftaten nach dem StGB. Sollte eine Straftat einschlägig sein, drängt sie ein Ordnungswidrigkeitenverfahren zunächst zurück. Sollte im Rahmen des Strafverfahrens festgestellt werden, dass ein Straftatbestand nicht gegeben ist, erfolgt gegebenenfalls eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit. Gängige Konkurrenzen ergeben sich bei folgenden Verstößen:

MARPOL I:

- Lagerung von Ölrückständen (Sludge) in einem nicht dafür zugelassenen Tank. Dies erfüllt regelmäßig den Tatbestand des §326 StGB (Unerlaubter Umgang mit Abfällen).
- Einleitung von Sludge ins Meer. Dies erfüllt regelmäßig den Tatbestand des §324 StGB (Gewässerverunreinigung).

MARPOL II:

- Einleitung von Tankwaschwasser ins Meer. Dies erfüllt regelmäßig den Tatbestand des §324 StGB (Gewässerverunreinigung).

MARPOL IV:

- Lagerung von nicht behandeltem Abwasser in einem nicht dafür zugelassenen Tank. Dies erfüllt regelmäßig den Tatbestand des §326 StGB (Unerlaubter Umgang mit Abfällen).
- Einleitung von unbehandeltem Abwasser ins Meer. Dies erfüllt regelmäßig den Tatbestand des §324 StGB (Gewässerverunreinigung).

MARPOL VI:

- Nutzung eines Kraftstoffes mit zu hohem Schwefelgehalt. Dies erfüllt bei einem Schwefelgehalt von >0,3 % regelmäßig den Tatbestand des §325 StGB (Luftverunreinigung).

3. Europäische Schwefelrichtlinie

Die Wasserschutzpolizei führt Kontrollen gem. der Richtlinie (EU) 2016/802 für die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft Hamburg (BUKEA) durch. Es werden die erforderlichen Schiffstagebücher und Bescheinigungen kontrolliert, die darüber Aufschluss geben, ob ordnungsgemäßer Hafenkraftstoff an Bord

ist und verwendet wird. Hafenkraftstoff wird immer dann benötigt, wenn Schiffe am Liegeplatz im Hamburger Hafen bei abgeschalteter Hauptmaschine unter Zuhilfenahme von Hilfsdieseln bzw. Generatoren ihren Strom- bzw. Heizbedarf decken müssen. Bei der Feststellung von Verstößen wird ein Strafverfahren oder Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und alle unaufschiebbaren Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung getroffen. Zur Beweissicherung werden Kraftstoffprobenahmen durchgeführt, sofern nicht zweifelsfrei die aktuelle Verwendung eines regelkonformen Kraftstoffes nachgewiesen werden kann.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich auferlegt, den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Stoffe zu verringern. Der Grundstein wurde mit der mittlerweile aufgehobenen Richtlinie 1999/32/EG gelegt. Diese wurde zweimal geändert (Richtlinie 2005/33/EG und Richtlinie 2012/33/EU) und schließlich durch die Richtlinie (EU) 2016/802 vom 11. Mai 2016 neu aufgelegt. Bezugnahmen auf die aufgehobene Richtlinie gelten als Bezugnahmen auf die geltende Richtlinie (Artikel 19, Richtlinie [EU] 2016/802). Das Gesetz über die Verwendung von schwefelhaltigen Schiffskraftstoffen vom 11. Mai 2010 dient der nationalen Umsetzung der Schwefelrichtlinie auf Hamburger Staatsgebiet.

Zur Erhöhung der Effektivität und der Ökonomie der Verwaltung wurden Teilaufgaben der BUKEA auf die Wasserschutzpolizei übertragen. Der Grund ist die nach europäischem Recht vorgeschriebene Anzahl an durchzuführenden Kontrollen, sowie die besondere Sachkenntnis und Ortsnähe der Wasserschutzpolizei Hamburg. Dabei wurde Folgendes vereinbart:

- Die Wasserschutzpolizei erweitert ihre bisherigen Dokumentenkontrollen um die Überprüfung der notwendigen Unterlagen gemäß der europäischen Schwefelrichtlinie. Im Verdachtsfall können auch Proben des verwendeten Kraftstoffes entnommen werden.
- Die bei Vorgängen erfassten Statistikdaten werden der BUKEA zur Verfügung gestellt.
- Die erforderlichen Sachkosten der Polizei, die aus dieser Aufgabe entstehen, wie etwa Kosten für Probenentnahmematerialien, Laboranalysen usw., übernimmt die BUKEA.

Zur Verringerung der Luftverschmutzung in der maritimen Atmosphäre müssen Schiffe beim Befahren von Nord- und Ostsee schwefelarme Kraftstoffe oder Abgasreinigungssysteme (Scrubber) einsetzen. Dies ist mit höheren Betriebskosten verbunden. Ein Teil der deutsche Häfen anlaufenden Schiffe wird durch die Wasserschutzpolizei und die Hafenstaatskontrolle kontrolliert. Allerdings ist die Kontrolle an Bord von Schiffen aufwändig. Dadurch ist die Anzahl der kontrollierten Schiffe begrenzt, so dass ein risikobasierter Ansatz bei den Schiffskontrollen angewandt wird. Dieser nutzt etwa Informationen über die chemische Zusammensetzung der Schiffsabgase, um daraus Rückschlüsse auf den Schwefelgehalt des eingesetzten Kraftstoffes ziehen zu können. Die hierfür notwendigen Messungen werden an ausgewählten Standorten in der Nähe von Schifffahrtswegen durchgeführt, analysiert und zeitnah online bereitgestellt.

In der Richtlinie (EU) 2016/802 (Schwefelrichtlinie) wurde festgelegt, dass ein stärkeres und harmonisiertes Überwachungs- und Durchsetzungssystem erforderlich ist, um die ordnungsgemäße Umsetzung der überarbeiteten Schwefelgrenzwerte durch Schiffe, die EU-Häfen anlaufen, zu gewährleisten. Ursprünglich war jedoch kein spezielles Instrument vorgesehen, mit dem die Ergebnisse der täglich durchgeführten Überprüfungen und Kraftstoffkontrollen gemeldet, zielgerichtet erfasst und gemeinsam genutzt werden können. Nach der Verabschiedung der Richtlinie forderte die Europäische Kommission auf Ersuchen einer Reihe von Mitgliedstaaten die EMSA auf, die Möglichkeiten für eine weitere Unterstützung bei der kosteneffizienten Umsetzung der Schwefelrichtlinie zu prüfen und die Möglichkeit von Skaleneffekten durch die Nutzung bestehender Infrastrukturen (etwa des Kontroll- und Schiffsinformationssystems THETIS, welches unter die Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle fällt) und unterstützender Vereinbarungen festzustellen. Daher übertrug die Kommission der EMSA die Aufgabe, ein spezielles Modul in THETIS zu entwickeln, das als EU-Plattform für die Aufzeichnung und den Austausch von Informationen über die Ergebnisse der einzelnen Überprüfungen der Einhaltung der Schwefelrichtlinie durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten dient. Zu diesem Zweck erweiterte die EMSA THETIS durch die Entwicklung des neuen speziellen Moduls THETIS-EU (ursprünglich THETIS-S genannt), mit dem die Nutzer je nach ihren Zugangsrechten und auf freiwilliger Basis Daten über Inspektionen und Überprüfungen aufzeichnen und austauschen können, die auch in den EU-Rechtsvorschriften zum Schwefelgehalt von Kraftstoffen vorgesehen sind. THETIS-EU ist seit dem 1. Januar 2015 in Betrieb. Es wird mittlerweile flächendeckend genutzt und es werden automatisiert Alarmmeldungen aus Schwefelgrenzwertmessungen des BSH im System eingepflegt. Ein Kontrolleur kann somit die Kontrollhistorie des Schiffes innerhalb der EU nachvollziehen. Weiterhin können Verstöße und Mängel bei einer Kontrolle dokumentiert werden, sodass Kontrolleure des nächsten Hafens eine Nachbesichtigung des Schiffes vornehmen können.¹

Eine Kontrolle beginnt üblicherweise mit einem Eröffnungsgespräch. Anwesend sind dabei der verantwortliche Schiffsoffizier und der Kapitän. Kontrolliert werden Zeugnisse, Tagebücher, Verfahrensbeschreibungen, technischen Zeichnungen und Managementpläne. Das Hauptaugenmerk liegt auf dem Schwefelgehalt der Kraftstoffe. Die Kontrolle der Tagebücher gibt Aufschluss darüber, welche Kraftstoffe an Bord vorhanden sind, genutzt werden und welche Vorgänge dokumentiert wurden. Die Kontrolle erfolgt analog zu den Überprüfungen gem. MARPOL Anlage VI. Wünschenswert wäre, hier neben THETIS-EU auch der Zugriff auf weitere Datenbanken, um den Informationsaustausch und die Verfolgung des risikobasierten Kontrollansatzes weiter auszubauen.

1 Vgl. EMSA, abgerufen am 04.04.2022, abgerufen von <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis-eu>.

4. Ballastwasserkontrollen

Das Internationale Übereinkommen vom 13.02.2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen trat am 08.09.2017 international in Kraft. In Deutschland wurde hierzu das Ballastwasser-Gesetz (Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen vom 5. Februar 2013) beschlossen. Im SeeAufgG wurde in § 1 Nr. 16 ergänzt, dass dem Bund die Maßnahmen zur Verhütung der Verbreitung fremder Organismen durch Schiffe einschließlich der Prüfung, Zulassung und Überwachung von Anlagen zur Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten sowie der erforderlichen vorbereitenden Maßnahmen und internationalen Zulassungsverfahren obliegen. In §5 (1) Nr. 4.c SeeAufgG wurde dem BSH diese Aufgabe zugewiesen. Auf Basis der SeeUmwVerhV können Verstöße gegen das Ballastwasser-Übereinkommen, gegen weitere internationale Umweltübereinkommen und sonstige Verhaltensvorschriften zum Schutz der Umwelt in der Schifffahrt (im Geltungsbereich der SeeUmwVerhV, also Seeschiffahrtsstraßen) geahndet werden. Das BSH ist für die Verfolgung der überwiegenden Anzahl von Ordnungswidrigkeiten nach §28 SeeUmwVerhV zuständig.

Im Bereich des Hamburger Hafens sind Einleitungen nicht gem. der SeeUmwVerhV ahndbar. Um Verstöße gegen das Ballastwasserübereinkommen ahnden zu können, wurde die Hamburger Hafenverkehrsordnung (HVO) durch den Senat angepasst und die §§41a-c eingeführt, die eine Ahndung von Verstößen gegen das Ballastwasserübereinkommen auf Hamburger Staatsgebiet ermöglichen. Die Anordnung über die Zuständigkeiten im Hafenverkehrs- und Schifffahrtsrecht delegiert die Zuständigkeit auf Hamburger Staatsgebiet auf die BUKEA.

4.1 Kontroll- und Ermittlungstätigkeit

Im Jahr 2019 hat die Wasserschutzpolizei Hamburg 508 Schiffe, 2021 367 Schiffe, hinsichtlich der Einhaltung der Ballastwasservorschriften kontrolliert. Die typische Ballastwasserkontrolle beginnt mit einem Eröffnungsgespräch. Anwesend sind dabei der verantwortliche Schiffs-offizier und der Kapitän. Anschließend wird eine Kontrolle der Zeugnisse, Tagebücher, Verfahrensbeschreibungen, technischen Zeichnungen und Managementpläne vorgenommen. Über die Zeugnisse und Managementpläne ist ersichtlich, welchen Standard im Sinne der Ballastwasserbehandlung das Schiff nutzen darf. Die Kontrolle der Tagebücher gibt dann Aufschluss über die Ballastwasservorgänge an Bord. Sofern das Schiff mit einer Ballastwasserbehandlungsanlage ausgerüstet ist und diese nutzt, werden die Nutzungshistorie und der aktuelle Status ausgelesen und mit der Dokumentation im Ballastwassertagebuch abgeglichen. Bei Unregelmäßigkeiten können auch Proben des Ballastwassers über die Ballastwasserbehandlungsanlage aus den Ballastwassertanks, oder auch direkt aus den entsprechenden Tanks, entnommen und analysiert werden. Entsprechende Analysegeräte werden in Zusammenarbeit mit dem BSH erprobt. Wichtige Parameter sind die im Wasser befindlichen Organismen, kategorisiert nach Anzahl und Größe, die in behandeltem Ballastwasser eine Höchstanzahl nicht überschreiten dürfen.

4.2 Problemstellungen

Für den Bereich der Unterelbe bis zur Grenze des Hamburger Hafens wurde der Wasserschutzpolizei die Zuständigkeit für Ballastwasserkontrollen übertragen. Für den Bereich des Hamburger Hafens jedoch liegt gem. der Zuständigkeitsanordnung des Senats die Verantwortung für Kontrollen bei der BUKEA. Die Ermittlung von Verstößen, die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren gem. Hafenrecht und ggf. die Einziehung von Sicherheitsleistungen werden durch die Wasserschutzpolizei Hamburg durchgeführt. Dies stellt jedoch durch die Regelmäßigkeit einen zusätzlichen Aufwand dar, der durch eine offizielle Übertragung der Kontrollaufgabe von der BUKEA an die Wasserschutzpolizei im Rahmen einer Vereinbarung die tatsächliche Aufgabenverteilung besser widerspiegeln würde.

5. Bundesweite Aktionstage Gewässer- und Umweltschutz

Seit 2018 findet regelmäßig die internationale Operation »30 days at sea« weltweit unter gemeinsamer Leitung von Interpol und Europol mit dem Schwerpunkt »maritimer Umweltschutz« durchgeführt. Dabei werden über einen Zeitraum von 30 Tagen Schiffskontrollen statt. Für Deutschland nehmen die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer, die Bundespolizei und das BKA als internationale Verbindungsstelle teil. Der nationale Koordinator (NOC) wurde bisher durch die Wasserschutzpolizei Hamburg gestellt. Zunehmend sind auch »Binnenstaaten« an der Operation beteiligt. Diese Staaten bringen sich in die Operation mit Kontrollen der Flussschifffahrt erfolgreich ein. Auf der 138. Amtsleitertagung der Wasserschutzpolizeien wurde im März 2021 die Idee beschlossen, eine unabhängige, bundesweite Kontrollaktion durchzuführen, um auch auf nationaler Ebene der Gewässer- und Meeresverschmutzung koordiniert zu begegnen. In Absprache mit den Teilnehmenden hat die Wasserschutzpolizei Hamburg, mit Unterstützung je eines Verantwortlichen aller Wasserschutzpolizeien, die Aufgabe der Gesamtkoordination übernommen. Ein wichtiger Aspekt stellt neben dem Umweltschutzgedanken auch die Förderung der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit sowie die Darstellung der hochqualifizierten Arbeit der Wasserschutzpolizeien in der Öffentlichkeit dar. Mit der bundesweit zeitgleich durchgeführten und thematisch abgestimmten Kontrollaktion »Bundesweite Aktionstage Gewässer- und Umweltschutz - BAGU« sollen durch die Wasserschutzpolizeien der Länder regelwidrige Handlungen gegen internationale- und nationale Übereinkommen im Bereich der Schifffahrt aufgedeckt und verfolgt, sowie Missstände abgestellt und zukünftig vermieden werden.

Die Wasserschutzpolizeien stellten 2022 dabei zahlreiche rechtswidrige Handlungen gegen internationale- und nationale Übereinkommen im Bereich der Schifffahrt fest und leiteten Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren ein. Es wurden insgesamt 916 Kontrollen sowohl an Land, als auch wasserseitig, durchgeführt, bei denen 782 Wasserfahrzeuge im Binnen- und Seeschifffahrtsbereich überprüft wurden. Insgesamt wurden 283 Verstöße festgestellt, die zu 496 Ordnungswidrigkeitenverfahren führten. Dabei lag eine Vielzahl der Verstöße in den Bereichen des internationalen MARPOL-Übereinkommens, des Ballastwasser-Übereinkommens

sowie des CDNI-Übereinkommens (Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt). Insbesondere wurde festgestellt, dass vielfach Schiffsabwasser, unter anderem sogenanntes »Schwarzwasser« aus beispielsweise den Toiletten, oder »Grauwasser« aus den Waschräumen, direkt in die entsprechenden Gewässer eingeleitet worden waren. Zudem wurden bei vierzehn festgestellten Straftaten im Zusammenhang mit Gewässerverunreinigungen Verfahren eingeleitet, deren Ermittlungen noch andauern. Zur Sicherung der eingeleiteten Ermittlungsverfahren wurden annähernd 38.000 Euro Sicherheitsleistungen eingezogen und Verwarnelder in Höhe von fast 2.700 Euro festgelegt. Darüber hinaus wurden bei 19 Wasserfahrzeugen erhebliche Mängel festgestellt und die Weiterfahrt bis zu ihrer Instandsetzung untersagt. Insgesamt wurden rund 80 Mängelmeldungen ausgestellt.

Mit der Überwachung der Schifffahrt sind sowohl im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer als auch auf Bundesebene eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden betraut. Aus diesem Grund waren in die konzertierte Aktion auch das BSH, die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, die Zentralstelle Schiffsuntersuchungskommission/Schiffseichamt, die Hafenstaatskontrolle, die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt (BKA), der Zoll, die BUKEA und das MSZ mit einbezogen. Das BSH und die Hamburger Umweltbehörde beteiligten sich mit Kontrollpersonen im Hamburg Hafen. Eine gemeinsame digitale Plattform, wie etwa das in Planung befindliche »SMIS_neo«, würde die Zusammenarbeit der Bundesländer und angeschlossenen Behörden weiter unterstützen.

Der Leiter der Wasserschutzpolizei Hamburg, Herr Olaf Frankowski, gab zu BAGU an: »Erstmalig waren Angehörige aller Wasserschutzpolizeien der Länder gemeinsam und gleichzeitig eine Woche lang im Einsatz, um in den Häfen und auf unseren Gewässern geltende Umweltvorschriften zu kontrollieren. Dabei wurden auf fast einem Drittel der überprüften Wasserfahrzeuge Verstöße festgestellt. Uns zeigt das, wie wichtig es ist, in diesem Bereich weiterhin aufmerksam und aktiv zu sein. Ich kann sagen, die Aktionen war für uns und die Umwelt ein voller Erfolg. Wir werden die Beachtung der Umweltschutzbestimmungen auch weiter intensiv im Fokus behalten und bundesweite Aktionen wiederholen.«²

2 Polizei Hamburg, Pressemeldung POL-HH 220505-3 vom 05.05.2022.

Wie effektiv ist unser Kontrollsystem – Hafenstaatkontrollen – Ahndung von Verstößen, Strafverfolgung

Die Rolle der Hafenstaatkontrolle als wichtige Säule für die Schiffssicherheit und den maritimen Umweltschutz im Lichte neuerer Entwicklungen

**Sara Vatankhah LL.M. (East Anglia),
Referatsleiterin Recht, Dienststelle Schiffssicherheit, BG Verkehr, Hamburg**

I. Einführung

Die weltweite COVID-19-Pandemie hat auch die Schifffahrt in stürmische Zeiten gebracht. Im Jahr 2021 sind dennoch über 5.000 individuelle größere Seeschiffe in deutsche Seehäfen ein- und ausgelaufen.¹ Dabei gehören die Nordsee und die Ostsee weltweit zu den am dichtesten befahrenen Seegebieten.² Auch aufgrund ihrer hohen Transportleistung sind Seeschiffe, die weltweit rund 90 Prozent des globalen Warenverkehrs transportieren, ein verhältnismäßig sicheres und umweltfreundliches Verkehrsmittel.³ Nach den Prognosen werden diese in ihrer Anzahl, Verkehrsdichte

1 Vgl. zu den Schiffsbewegungen in deutschen Häfen insgesamt: Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 8, Reihe 5, Verkehr, Seeschifffahrt, Juni 2022, erschienen am 21. September 2022, S. 26, online abrufbar unter: <destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Transport-Verkehr/Gueterverkehr/Publikationen/Downloads-Schifffahrt/seeschifffahrt-monat-2080500221064.pdf?__blob=publicationFile>.

2 Vgl. zu den EU-weiten Zahlen: Safety4Sea, 29. April 2022, online abrufbar unter: <safety4sea.com/emsa-number-of-ships-calls-increased-by-8-in-mar-2022-compared-to-mar-2019/>.

3 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Deutsche Seeschifffahrt: Register, Statistiken, Covid-19, Sachstand WD 5 – 3000 – 040/21, S. 4, online abrufbar unter: <bundestag.de/resource/blob/845552/e36448f237f5b03ea79fccc0ae49baab/WD-5-040-21-pdf-data.pdf>.

und Größe weiter zunehmen.⁴ Die Verantwortung für die Schiffssicherheit, den Meeresumweltschutz und den Klimaschutz durch die nationalen schiffahrtsbehördlichen Kontrollen der Einhaltung der sich in diesen Bereichen besonders dynamisch entwickelnden internationalen, europarechtlichen und nationalen Regeln und eine angemessene und effiziente Ahndung von Regelverstößen ist groß. Dieses besonders komplexe Regelungsgeflecht unterliegt ständigen Veränderungen und neuen Herausforderungen.⁵

Der 52. Deutsche Verkehrstag (VGT) hat sich im Arbeitskreis (AK) VIII im Jahr 2014 mit dem Thema »Einhaltung von Sicherheits- und Umweltvorschriften auf See« und der 53. VGT im AK VIII im Jahr 2015 zuletzt mit dem Thema »Neue Entwicklungen im maritimen Umweltschutzrecht« befasst.⁶ Seitdem hat sich das internationale, europäische und nationale Regelungssystem diesbezüglich noch einmal umfassend fortentwickelt, verbunden mit einem stetig wachsenden Kontrollaufwand seitens der jeweils zuständigen nationalen Behörden. Wichtige diesbezügliche internationale Entwicklungen seitdem sind – neben vielen weiteren Neuerungen:

- das seit dem 1. Januar 2016 verbindliche Auditsystem der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organization – IMO),⁷ nach welchem Deutschland als IMO-Mitgliedstaat zuletzt im Jahr 2022 behördenübergreifend umfassend auditiert wurde,

4 Vgl. International Chamber of Shipping (ICS), Shipping and world trade: driving prosperity, online abrufbar unter: <ics-shipping.org/shipping-fact/shipping-and-world-trade-driving-prosperity/>; The Baltic and International Maritime Council (BIMCO), World fleet to grow by 6.4 % over the coming five years, down from 7.4 % in previous 5 years, 24. Juni 2021, online abrufbar unter: <bimco.org/news/market_analysis/2021/20210624-world_fleet_to_grow_by_slower_in_next_5_years>.

5 Vgl. zu den derzeit neuesten Entwicklungen die Website der IMO: Rules on ship carbon intensity rating system enter into force: <imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/CII-and-EEXI-entry-into-force.aspx>.

6 Die Empfehlungen des AK VIII des 52. VGT 2014 und 53. VGT 2015 sind online abrufbar auf der Website des Deutschen Verkehrsgerichtstages unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/Empfehlungen/2014_empfehlungen_52_vgt.pdf>; <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/Empfehlungen/2015_empfehlungen_53_vgt.pdf>; die Dokumentationen des AK VIII des 52. VGT 2014, S. 313–351, und des 53. VGT 2015, S. 353–373, sind online abrufbar unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media//Editoren/Dokumentationen/52.%20Dokumentation%20VGT%202014.pdf>; <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media//Editoren/Dokumentationen/53.%20Dokumentation%20VGT%202015.pdf>.

7 Vgl. Website der IMO, Member State Audit Scheme: <imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/Default.aspx>.

- das am 8. September 2017 in Kraft getretene Internationale Übereinkommen zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen (Ballastwasser-Übereinkommen),⁸
- die (spätestens) seit dem 31. Dezember 2018 verbindlich anzuwendenden Regeln der Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über das Recycling von Schiffen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 und der Richtlinie 2009/16/EG (nachfolgend abgekürzt als »EU-Schiffsrecycling-Verordnung«),⁹
- die seit dem 1. Januar 2019 geltenden Berichtspflichten zu den Schiffsbrennstoffverbrauchs mengen an die IMO,¹⁰
- die durch die IMO eingeführten seit dem 1. Januar 2020 geltenden weltweiten und regionalen schärferen Grenzwerte für den Schwefelgehalt in Seeschiffskraftstoffen nach Anlage VI des Internationalen Übereinkommens von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL),¹¹ wobei strengere Regeln für die Schiffe in den von der IMO als Sonderzonen festgelegten sog. Emissionskontrollgebieten (Emission Control Areas – ECA) auch in der Nord- und Ostsee gelten.¹²

Neben der primären Verantwortung der Flaggenstaaten für die unter ihren Flaggen fahrenden Schiffe nach Artikel 94 ff. des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ)¹³ ist die Hafenstaatkontrolle von Schiffen unter ausländischen Flaggen (vgl. Artikel 25, 211, 218–220, 226 SRÜ) in deutschen Häfen von besonderer Bedeutung. Diese folgt einem risikobasierten Ansatz nach der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (Paris Memorandum of Understanding – Paris

8 BGBl. 2020 II, S. 401 in der jeweils geltenden Fassung; die Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt (See-Umweltverhaltensverordnung – SeeUmwVerhV) vom 13. August 2014 (BGBl. I S. 1371) in der jeweils geltenden Fassung legt ergänzende nationale Bestimmungen zum Ballastwasser-Übereinkommen und zur Ahndung von Verstößen gegen das IMO-Übereinkommen fest.

9 ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 1 in der jeweils geltenden Fassung; die nationale Anwendung der unionsrechtlichen Vorschriften erfolgte durch entsprechende Änderung der SeeUmwVerhV im Rahmen der Vierten Verordnung zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften in der Seeschifffahrt vom 20. Februar 2018, BGBl. I. S. 210.

10 Vgl. Deutsche Flagge, Dienststelle Schiffssicherheit, BG Verkehr, Rundschreiben 05/2018 (ISM), Änderung Anlage VI MARPOL, 25. Juni 2018, online abrufbar unter: <deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/ism-rundschreiben/circ2018_5.pdf>; die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr bescheinigt als Flaggenstaatbehörde für Schiffe unter deutscher Flagge die Bestätigung und Anerkennung des schiffeigenen Planes zur Bestimmung der Brennstoffverbräuche nach den internationalen Vorgaben im MARPOL-Übereinkommen.

11 BGBl. 1982 II S. 2; 1996 II S. 399, Anlageband in der jeweils geltenden Fassung.

12 Vgl. Website des Umweltbundesamtes (UBA), Neuer Schwefelgrenzwert für Seeschiffskraftstoffe: <umweltbundesamt.de/themen/neuer-schwefelgrenzwert-fuer-seeschiffskraftstoffe>.

13 BGBl. 1994 II, S. 1798.

MoU)¹⁴, die zwischen den EU-Küstenstaaten, Island, Kanada, Norwegen und dem Vereinigten Königreich (und damit dem gesamten nordatlantischen Becken bis nach Nordamerika) gilt. Dieses Besichtigungssystem ist europarechtlich verankert in der Europäischen Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (Neufassung) (nachfolgend abgekürzt als »EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie«)¹⁵. Die hafenstaatlichen Kontrollen sind sowohl international als auch national ganz besonders wichtige und tragende Säule zur Durchsetzung der internationalen und europarechtlichen Schiffssicherheitsvorschriften und der Umwelt- und der Klimavorschriften in der Seeschifffahrt.¹⁶

In seiner Eröffnungsrede zum 60. VGT betonte der amtierende Bundesverkehrsminister nicht nur, dass die Sicherheit im Seeverkehr sowie der Schutz der Meeresumwelt und der Schiffsbesatzungen für die Bundesregierung ein sehr wichtiges Anliegen sei, er hob diesbezüglich auch den Überprüfungsbesuch der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (European Maritime Safety Agency – EMSA) bei der Dienststelle Schiffssicherheit der Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr) im Frühjahr 2022 hervor, bei dem die hervorragende Umsetzung der europäischen Vorgaben durch Deutschland bestätigt worden sei.¹⁷

14 Vgl. Website des Paris MoU, Memorandum of Understanding: <parismou.org/sites/default/files/Paris%20MoU%20including%2044th%20amendment.pdf> in der derzeitigen Fassung (44th Amendment, adopted 20 May 2022, effective date: 1 July 2022).

15 ABl. L 131 vom 28.05.2009, S. 57, konsolidierte aktuelle Fassung (zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2017/2110 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 über ein System von Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/35/EG des Rates, online abrufbar unter: <eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32017L2110>.

16 Vgl. insgesamt zur Thematik: Özcayir, Z. Oya: Port State Control, 2. Auflage New York 2004; dies.: The Use of Port State Control in Maritime Industry And the Application of the Paris MoU, Ocean and Coastal Law Journal 2008, Volume 14, Issue 2, S. 201–239, online abrufbar unter: <digitalcommons.maine.gov/oelj/vol14/iss2/4>; vgl. zur besonderen Bedeutung der Flaggen- und Hafenstaatkontrollen in Deutschland: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Siebter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland, Drucksache 19/27975 v. 18.03.2021, S. 11, online abrufbar unter: <dserver.bundestag.de/btd/19/279/1927975.pdf>.

17 Vgl. Skript zur Rede Dr. Volker Wissing MdB, Bundesminister für Digitales und Verkehr, anlässlich des 60. Verkehrsgerichtstags am Donnerstag, 18. August 2022, ab 10 Uhr in Goslar, online abrufbar unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/60.%20VGT/Plenarvortrag%20Bundesminister%20Dr.%20Volker%20Wissing%20MdB.pdf>, S. 14.

Das Hafenstaatkontrollregime ist – wie auch die jährlichen Statistiken des Paris MoU zeigen – unter Anwendung des seevölkerrechtlichen sog. »Nichtbegünstigungsprinzips«¹⁸ besonders effektiv,¹⁹ muss sich aber fortlaufend sowohl den rechtlichen als auch technischen Entwicklungen im Bereich der Seeschifffahrt anpassen. Die Überprüfungshäufigkeit der Schiffe bei Hafenstaatkontrollen richtet sich dabei – im Rahmen der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie und des Paris MoU in einem europaweit und zwischen den Paris MoU-Mitgliedstaaten harmonisierten Verfahren – nach dem Risikoprofil der Schiffe, das nach bestimmten vorgegebenen Risikofaktoren täglich neu berechnet wird.²⁰

Schon im Jahr 1983 hat der AK VIII des 21. VGT zu der Thematik »Die neuen Hafenstaatkontrollen und die Schifffahrtsgerichte« vor dem Hintergrund des damaligen Inkrafttretens der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle in der Seeschifffahrt vom 26. Januar 1982 (in damals 14 europäischen Staaten) wegweisend einen effektiven Datenverbund sowohl zwischen europäischen Sicherheitsbehörden als auch innerstaatlich empfohlen.²¹

Auf Dies wurde auf europäischer Ebene wird das von der EMSA verwaltete zentrale EU-Schiffsverkehrsüberwachungs- und Informationssystem SafeSeaNet (SSN)

18 Dies ist in den IMO-Übereinkommen verankert, vgl. u.a. den MARPOL (Artikel 5) und SOLAS (Artikel II); vgl. auch Art. 3 Abs. 3 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie: »Bei der Überprüfung eines Schiffes, das die Flagge eines Staates führt, der nicht Vertragspartei eines Übereinkommens ist, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass diesem Schiff und seiner Besatzung keine günstigere Behandlung gewährt wird als einem Schiff unter der Flagge eines Staates, der Vertragspartei jenes Übereinkommens ist. Solche Schiffe werden einer gründlicheren Überprüfung im Einklang mit den in der Pariser Vereinbarung festgelegten Verfahren unterzogen.«; vgl. auch Lagoni, Rainer: Arbeitsschutz auf fremdflaggigen Schiffen im Hafen, Archiv des Völkerrechts (AVR), Jahrgang 48 (2010), Heft 1, S. 58–103 (61 ff.); Vitzhum, Wolfgang Graf, Schiffssicherheit: Die EG als potentieller Durchsetzungsdegen der IMO, ZaöRV, Vol. 62 (2002), S. 163–182 (168), online abrufbar unter: <zaovrv.de/62_2002/62_2002_1_a_163_182.pdf>.

19 Vgl. Website des Paris MoU: <parismou.org/detentions-banning/detentionslists-2022>; die aktuellen 26 Mitgliedstaaten des Paris MoU sind: 1. Belgien, 2. Bulgarien, 3. Dänemark, 4. Deutschland, 5. Estland, 6. Finnland, 7. Frankreich, 8. Griechenland, 9. Irland, 10. Island, 11. Italien, 12. Kanada, 13. Kroatien, 14. Lettland, 15. Litauen, 16. Malta, 17. die Niederlande, 18. Norwegen, 19. Polen, 20. Portugal, 21. Rumänien, 22. Slowenien, 23. Schweden, 24. Spanien, 25. Vereinigtes Königreich, 26. Zypern; die 27. Mitgliedschaft der Russischen Föderation ist derzeit seitens des Paris MoU ausgesetzt, siehe dazu Artikel 1 des Beschlusses (EU) 2022/762 des Rates vom 12. Mai 2022 zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union im Hafenstaatkontrollausschuss der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle in Bezug auf die Mitgliedschaft der Russischen Föderation zur Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle zu vertretenden Standpunkts, ABL EU L 139 vom 18. Mai 2022, S. 16.; vgl. Safety4Sea: Paris MoU suspends membership of Russia, 31. Mai 2022, <safety4sea.com/paris-mou-suspends-membership-of-russia/>.

20 Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Boeing/Maxian Rusche: Das Recht der Europäischen Union, 76. EL Mai 2022, AEUV Art. 100 Rn. 76.

21 Die Empfehlung des AK VIII des 21. VGT 1983 ist online abrufbar unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/Empfehlungen/1983_empfehlungen_21_vgt.pdf>.

in Bezug auf Schiffe, die EU-Gewässer durchlaufen,²² und die ebenfalls von der EMSA verwaltete EU-Überprüfungsdatenbanksystem THETIS, die die frühere Datenbank SIRENaC ersetzt hat, im Rahmen des Paris MoU betrieben. Sowohl SSN als auch THETIS werden ständig im Hinblick auf technische und regulatorische Änderungen weiterentwickelt.²³

II. Neuere Rechtsentwicklungen

Die Entwicklungen im internationalen Seeschiffsicherheitsrecht mit Bezug zum Meeres- und Klimaschutz haben in den letzten Jahren – seit sich der VGT mit diesen Themen zuletzt näher befasst hat – eine weitere ganz erhebliche Dynamik genommen. Im Juni 2017 fand die erste Weltozeankonferenz der Vereinten Nationen (UN) mit dem Ziel statt, einen globalen Prozess für den Schutz der Meere im Rahmen einer nachhaltigen maritimen Entwicklung anzustoßen und die UN-Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 weiter umzusetzen.²⁴ Neben den Absichtserklärungen zum Schutz der Meere sind – wie in der obigen Einführung (I.) bereits beispielhaft aufgelistet – in den letzten Jahren eine Vielzahl von weiteren Regelungen der IMO, ergänzt durch EU-Regelungen und die jeweiligen nationalen Umsetzungsregeln in Kraft getreten. Wichtige Neuerungen sind u.a.:

1. Verbindliches Auditsystem der IMO

Das zuvor seit dem Jahr 2006 eingeführte unverbindliche Auditierungsverfahren der IMO-Mitgliedstaaten (IMO Member State Audit Scheme – IMSAS) ist seit dem 1. Januar 2016 ein verbindliches institutionalisiertes internationales Verfahren. Dies war eine der zentralen Empfehlungen des AK VIII des 52. VGT im Jahr 2014. Das IMSAS zielt darauf ab, nach den Vorgaben des Codes für die Anwendung der IMO-Instrumente (IMO Instruments Implementation Code – III Code), der mit

22 Vgl. Website der EMSA, Vessel traffic monitoring in EU waters (SafeSeaNet): <emsa.europa.eu/ssn-main.html>; das System unterstützt Such- und Rettungsstellen, Notfallzentren und Schiffsverkehrsdienste, indem Informationen über den Schiffsverkehr, d.h. Vorkommnisse von Schiffen, die in EU-Gewässern navigieren, sowie über Ladungen, insbesondere in Bezug auf die Beförderung gefährlicher oder umweltschädlicher Güter, zur Verfügung gestellt werden; es fördert damit mehr Effizienz und Sicherheit, wie durch Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2002 über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 93/75/EWG des Rates, ABl. EU L 208, S. 10, vorgegeben, vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Boeing/Maxian Rusche, Das Recht der Europäischen Union, 76. EL Mai 2022, AEUV Art. 100 Rn. 77.

23 Vgl. Website der EMSA, THETIS: <portal.emsa.europa.eu/web/thetis>.

24 Vgl. zu dieser Thematik Ehlers, Peter: Ein neues Zauberwort: Ocean Governance, in: Für den Nautischen Verein zu Hamburg, in Nöll/Suhr (Hrsg.), Ein Welthafen im Wandel 150 Jahre Nautischer Verein zu Hamburg, 2017, S. 116–121.

der Entschließung A. 1070(28)²⁵ der IMO-Vollversammlung angenommen worden ist, die konsequente und wirksame Umsetzung der geltenden IMO-Instrumente zu fördern und die IMO-Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zu verbessern, und gleichzeitig einen Beitrag zur Verbesserung der Gesamtleistung der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen der Instrumente zu leisten, deren Vertragspartei sie sind.²⁶

2. IMO-Ballastwasser-Übereinkommen

Schiffe in der internationalen Fahrt mit einer Größe ab einer Bruttoreaumzahl (BRZ) von 400 müssen nach den Vorgaben des am 8. September 2017 in Kraft getretenen IMO-Ballastwasser-Übereinkommens²⁷ ein Ballastwasserzeugnis an Bord haben. Mit dem Zeugnis bestätigt der Flaggenstaat, dass die Ballastwasser-Behandlung an Bord des Schiffes den Vorgaben des Ballastwasser-Übereinkommens entspricht. Für die deutsche Flagge stellt die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr diese Zeugnisse aus. Kleinere Schiffe sind nicht zeugnispflichtig, müssen die Anforderungen aber mit bestimmten Erleichterungen erfüllen. Neubauten müssen seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens eine zugelassene Ballastwasserbehandlungsanlage an Bord haben. Fahrende Schiffe müssen seitdem spätestens bei der nächsten Erneuerung des Internationalen Zeugnisses über die Verhütung der Ölverschmutzung (International Oil Pollution Prevention – IOPP Certificate) nachgerüstet sein und werden daraufhin kontrolliert.²⁸ Die nationale See-Umweltverhaltensverordnung (SeeUmwVerhV) legt entsprechende Bestimmungen zur Ahndung von Verstößen gegen das Übereinkommen fest.²⁹

3. EU-Schiffsrecycling-Verordnung

Seit dem 31. Dezember 2018 gilt die die Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 über das Recycling von Schiffen für – zum oder nach dem Zeitpunkt der Anwendung der Verordnung – »neue« und – seit dem 31. Dezember 2020 – für »vorhandene«

25 Vkl. 2015, S. 636.

26 Vgl. Internetlink in Fn. 7 zur Zusammenfassung der Thematik auf der Website der IMO.

27 Der Ausschuss für den Schutz der Meeresumwelt (Maritime Environmental Protection Committee – MEPC) der IMO hat am 13. April 2018 mit den Entschlüssen MEPC.296(72), MEPC.297(72) und MEPC.299(72) die Änderungen der Anlage des Ballastwasser-Übereinkommens (BGBl. 2013 II S. 42, 44) angenommen. Diese Änderungen traten in Deutschland am 19. Juni 2020 mit der Ersten Verordnung über Änderungen zu dem Ballastwasser-Übereinkommen (BGBl. 2020 II S. 401) in Kraft.

28 Vgl. Deutsche Flagge, Dienststelle Schiffssicherheit, BG Verkehr, Rundschreiben 03/2016 (ISM): Internationales Inkrafttreten des Ballastwasser-Übereinkommens, 22. November 2016, online abrufbar unter: <deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/ism-rundschreiben/Circ2016_3_dt.pdf>.

29 Vgl. § 28 See-Umweltverhaltensverordnung (SeeUmwVerhV) vom 13. August 2014 (BGBl. I S. 1371), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 13. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2739) geändert worden ist. Die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten liegt beim Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH).

Schiffe ab 500 BRZ in der internationalen Fahrt. Schiffe, die während ihres gesamten Lebenszyklus in der nationalen Fahrt betrieben werden, unterliegen nicht der Verordnung. Auf Schiffen im Anwendungsbereich der EU-Schiffsrecycling-Verordnung ist ein schiffsspezifisches Gefahrstoffinventar (Inventory of Hazardous Materials – IHM) und ein Schiffsrecyclingplan mitzuführen und die Schiffe dürfen nur auf zertifizierten Abwrackeinrichtungen aus der europäischen Liste gemäß Artikel 16 der Verordnung verschrottet werden.³⁰ Die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr bescheinigt als Flaggenstaatbehörde mit einer Recyclingsfähigkeitsbescheinigung u.a. das Gefahrstoffinventar gemäß der EU-Schiffsrecycling-Verordnung; das Vorhandensein der Bescheinigung an Bord von Schiffen unter ausländischen Flaggen und die Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben wird bei Hafenstaatkontrollen von ihr als zuständige nationale Hafenstaatkontrollbehörde kontrolliert.³¹

Das Internationale Übereinkommen von Hong Kong von 2009 über das sichere und umweltgerechte Recycling von Schiffen (Übereinkommen von Hong Kong) hat Deutschland dagegen zwar als 13. Staat und 7. EU-Mitgliedstaat im Jahr 2019 ratifiziert; dieses ist aber international noch nicht in Kraft getreten, daran ist auch die nationale Anwendung geknüpft. Für ein Inkrafttreten müssten mindestens 15 Staaten mit mindestens 40 Prozent der Welthandelstonnage und nicht weniger als 3 Prozent der weltweiten Recyclingkapazität dem Übereinkommen beitreten.³²

4. IMO-Berichtspflicht der Schiffsbrennstoffverbräuche

Seit dem Jahr 2018 gilt europarechtlich die Verordnung (EU) 2015/757 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG (»Monitoring, Reporting and Verification« – MRV).³³ Dieses wurde auf IMO-Ebene durch das IMO Data Collection System (DCS) ergänzt. Mit der Entschließung MEPC.278(70), welche am 1. März 2018 in Kraft getreten ist, wurde durch eine Änderung der Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens eine Berichtspflicht zur jährlichen Meldung der Brennstoffverbrauchsmengen von Seeschiffen eingeführt. Die Meldepflicht gilt für Schiffe mit einer BRZ ab 5000 in der internationalen Fahrt. Ab dem 1. Januar 2019 sind die an Bord verbrauchten Brennstoffmengen zu erfassen und an die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr neben weiteren schiffsspezifischen Daten zur Weitergabe an die IMO zu übersenden. Die

30 Vgl. §§ 25, 27 SeeUmwVerhV zu den Zuständigkeiten der BG Verkehr (Dienststelle Schiffssicherheit) in Umsetzung der EU-Verordnung.

31 Vgl. EMSA: Guidance on inspections of ships by the port States in accordance with Regulation (EU) 1257/2013 on ship recycling, 14. Oktober 2019, online abrufbar unter: <ems.europa.eu/publications/item/3721-guidance-on-inspections-of-ships-by-the-port-states-in-accordance-with-regulation-eu-1257-2013-on-ship-recycling.html>.

32 Vgl. Website der IMO: The Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships: <imo.org/en/About/Conventions/Pages/The-Hong-Kong-International-Convention-for-the-Safe-and-Environmentally-Sound-Recycling-of-Ships.aspx>.

33 ABl. EU L 123 vom 19. Mai 2015, S. 55 in der aktuellen Fassung.

Nichteinhaltung der Überwachungs- und Meldepflicht gemäß den IMO-Vorgaben kann dann jeweils sowohl zu flaggen- als auch hafenstaatlichen Sanktionierungsmaßnahmen führen.³⁴

5. IMO-Grenzwerte für Schwefelemissionen

Seit dem 1. Januar 2020 müssen Reedereien nach den IMO-Vorgaben weltweit für alle ihre Schiffe einen Schwefelemissionen-Grenzwert von 0,50 % einhalten. Neben den international geltenden Schwefelgrenzwerten hat die IMO die Nord- und die Ostsee als Schwefelemissions-Überwachungsgebiete (Sulphur Emission Control Areas – SECAs), ausgewiesen (wirksam seit November 2007 bzw. Mai 2006), in denen der Schwefelgehalt im Brennstoff der dort verkehrenden Schiffe seit dem 1. Januar 2015 nur bei maximal 0,10 % liegen darf. Außerdem gilt in den Häfen der EU-Mitgliedstaaten für Fahrgastschiffe ein genereller Grenzwert von 0,10 %.³⁵

III. Zuständigkeiten für Hafenstaatkontrollen in deutschen Häfen

Die »Geburtsstunde« des heutigen Systems der Hafenstaatkontrollen geht auf einen sehr schweren Seeunfall des unter liberianischer Flagge fahrenden Öltankers »Amoco Cadiz« der US-amerikanischen Amoco Oil Corporation zurück. Dieser kollidierte am 16. März 1978 in französischen Gewässern mit einem Felsen an der Küste der Bretagne und brach in drei Teile auseinander. Mehr als 220.000 Tonnen Rohöl flossen damals ins Meer, die Strände verschmutzten, u.a. fast 20.000 tote Seevögel wurden gezählt.³⁶ Dieser schwere Seeunfall etablierte in den folgenden Jahren und Jahrzehnten das heutige Hafenstaatkontrollsystem. Unfallursachen waren der Ausfall der Ruderanlage, die ungenügende Überwachung des technischen Zustands des Schiffes, die nicht ausreichende Ausbildung der Besatzung und Mängel in der Sicherheitsorganisation an Bord.³⁷

34 Vgl. Website der IMO: Data collection system for fuel oil consumption of ships: <imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Data-Collection-System.aspx>.

35 Zu weiteren Maßnahmen vgl. Europäisches Parlament, Aktuelles: Reduzierung der Emissionen im Luft- und Schiffsverkehr, 14. Juni 2022: <europa.eu/news/de/headlines/society/20220610STO32720/reduzierung-der-emissionen-im-luft-und-schiffsverkehr-eu-massnahmen-erklart>. Im Jahr 2016 hat die IMO die Nord- und Ostsee als Stickoxid (NOx)-Emissions-Überwachungsgebiete (Nitrogen Oxide Emission Control Area – NECA) ausgewiesen.

36 Vgl. Website der International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF), Amoco Cadiz, France, 1978: <itopf.org/in-action/case-studies/amoco-cadiz-france-1978/>.

37 Vgl. US Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, Environmental Research Laboratories, NOAA/EPA Special Report, The Amoco Cadiz Oil Spill, April 1978, online abrufbar unter: <oil-spill-info.com/Publications/1978_NOAA-EPA_Amoco_Cadiz_Report_4_Beach_Processes.pdf>.

1. Anwendbares Regelungsregime der Hafenstaatkontrolle

Unter dem Begriff der »Hafenstaatkontrolle« (Port State Control – PSC) wird die auf Grundlage internationaler Übereinkommen vorgenommene Überprüfung der Einhaltung von verbindlichen Standards von Schiffen unter ausländischen Flaggen durch den Hafenstaat verstanden, die insbesondere von der IMO für die Schiffssicherheit und den Umwelt- und Klimaschutz festgelegt werden. Zu den wichtigsten IMO-Übereinkommen gehören das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) mit den Protokollen von 1978 und 1988³⁸ und das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) mit dem Protokoll von 1978, in den jeweils geltenden Fassungen.³⁹

Rechtsgrundlagen der Hafenstaatkontrolle in den deutschen Häfen sind auf internationaler Ebene neben den völkerrechtlichen Vorgaben des SRÜ (Art. 218, 219) und den anwendbaren internationalen Übereinkommen, insbesondere Kapitel 1 Regel 19 des SOLAS-Übereinkommens sowie die IMO-Richtlinie zur Hafenstaatkontrolle, Entschließung A. 1155(32) der IMO-Vollversammlung, angenommen am 15. Dezember 2021 (Procedures for Port State Control, 2021, nachfolgend abgekürzt als »IMO-Richtlinien zum Verfahren bei Hafenstaatkontrollen«).⁴⁰

Neben der Europäischen Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle in der jeweils geltenden Fassung (EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie), national u.a. umgesetzt durch die Anlage zum Schiffssicherheitsgesetz (SchSG), Abschnitt D. Nr. 8, ist die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle (Paris MoU) von 1982 in der jeweils geltenden Fassung die wichtigste Rechtsgrundlage für die Hafenstaatkontrollen in Deutschland. Mit dieser Vereinbarung verpflichten sich die derzeit 26 Mitgliedsstaaten, die jährlich rund 18.000 Hafenstaatkontrollen in Paris MoU-Häfen in Europäischen Küstenstaaten und den Mitgliedstaaten des sich zwischen Nordamerika und Europa erstreckenden Nordatlantischen Beckens nach einheitlichen Vorgaben durchzuführen. Ziel des harmonisierten Hafenstaatkontrollregimes des Paris MoU ist die Eliminierung von Substandardschiffen und die Einhaltung der internationalen Sicherheits- und Umweltstandards, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord und die Leichtigkeit des Seeverkehrs.⁴¹

Mit der gemeinsamen – von der EMSA verwalteten – Datenbank THETIS verfügen die Paris MoU-Mitgliedstaaten über ein einheitliches und transparentes Instrument, um die Hafenstaatkontrollen staatenübergreifend und damit besonders

38 BGBl. 1979 II S. 141, 142, 1980 II S. 525; 1983 II S. 784; 1994 II S. 2458, Anlageband zum BGBl. II Nr. 44 vom 27. September 1994 S. 43 in der jeweils geltenden Fassung.

39 Fundstelle in Fn. 11; vgl. zum Begriff der Hafenstaatkontrolle: Ehlers, Peter: Recht des Seeverkehrs, 2. Auflage Baden-Baden 2022, § 12 SchSV, 9 Rn. 1.

40 Ersetzt Entschließung A. 1138(21) und MEPC.321(74), online abrufbar unter: <intercargo.org/wp-content/uploads/2019/03/A-32-Res.1155-PROCEDURES-FOR-PORT-STATE-CONTROL-2021.pdf>.

41 Vgl. dazu den Vertragstext des Paris MoU, Internetlink in Fn. 14.

effektiv durchzuführen.⁴² Das Paris MoU ist Vorbild für vergleichbare regionale Vereinbarungen im Rahmen von sog. »Memoranda of Understanding« weltweit.⁴³ Hafenstaatkontrollen sind völkerrechtlich angesichts der teils nicht regelkonform wahrgenommenen primären Verantwortung der Flaggenstaaten ein äußerst wichtiges Instrument, um die Einhaltung internationaler Standards für die Seeschifffahrt nach einheitlichen Verfahren zu kontrollieren. Das Rechtsinstrument der Hafenstaatkontrolle dient somit der sekundären Kontrolle von Schiffen unter ausländischen Flaggen in Ergänzung zum primären Kontrollregime des Flaggenstaates für die Schiffe unter seiner eigenen Flagge.⁴⁴

2. Nationale Hafenstaatkontrollbehörde

Zuständige Seeschifffahrtsbehörde für die hoheitliche Überwachung der Schiffssicherheit, des Meeresumweltschutzes und des Seearbeitsrechts – und der korrespondierenden flaggenstaatlichen Aufgaben – als Teil der nationalen Flaggenstaatverwaltung sowie für die Hafenstaatkontrollen von Schiffen unter ausländischen Flaggen in deutschen Häfen ist die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr, die diese Aufgaben nach § 6 Seeaufgabengesetz (SeeAufgG) im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) und im Bereich des Seearbeitsrechts für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wahrnimmt. In der Schiffssicherheitsverordnung (SchSV)⁴⁵ ist die Zuständigkeit der BG Verkehr zur Überprüfung von Schiffen unter ausländischer Flagge (Hafenstaatkontrolle) in § 12 verankert, im Bereich des Seearbeitsrechts in § 138 Seearbeitsgesetz (SeeArbG).⁴⁶

Im Jahr 2021 hat die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr als Flaggenstaatbehörde insgesamt 5.322 Schiffszeugnisse ausgestellt und 2.050 Flaggenstaatbesichtigungen von Schiffen unter deutscher Flagge sowie 785 Hafenstaatkontrollen von Schiffen unter ausländischen Flaggen durchgeführt, wobei 35 Festhaltungen von sog. »Substandard-Schiffen« im Rahmen der Hafenstaatkontrollen erfolgt sind; diese Jahreszahlen waren wegen der Corona-Pandemie zuletzt niedriger als den Vorjahren.⁴⁷ Die derzeit 38 Besichtigter*innen (nachfolgend bezeichnet als »Besichtigter«)

42 Vgl. Website der EMSA: <portal.emsa.europa.eu/web/thetis>.

43 Aktuell gibt es 9 weitere regionale PSC-Regime: 1. Acuerdo de Viña del Mar (Latin-America Agreement), 2. Abuja MoU, 3. Black Sea MoU, 4. Caribbean MoU, 5. Mediterranean MoU, 6. Indian Ocean MoU, 7. Riyadh MoU, 8. Tokyo MoU, 9. United States Coast Guard (USCG).

44 Vgl. Boeing/Maxian Rusche in: Das Recht der Europäischen Union, Stand Januar 2022, Art. 100 AEUV Rn. 76.

45 Schiffssicherheitsverordnung vom 18. September 1998 (BGBl. I S. 3013, 3023), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 412) geändert worden ist.

46 Seearbeitsgesetz vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1174) geändert worden ist.

47 Vgl. Dienststelle Schiffssicherheit – BG Verkehr, Ausguck 2022/2023, Sichere Schiffe, Saubere Meere, Schutz für Seeleute, Zahlen und Fakten, S. 8, online abrufbar unter: <deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/dokumente-dienststelle/ausguck-2022–23_ verkleinert.pdf>.

der Dienststelle Schiffssicherheit haben das höchste nautische oder technische Seefahrtspatent und waren vor ihrer Besichtigertätigkeit mindestens zwei Jahre in leitender Position an Bord tätig und/oder verfügen über eine fünfjährige Berufserfahrung im Schiffbau oder Maschinenbauingenieurwesen. Die Besichtigter durchlaufen eine 15-monatige PSC-Ausbildung, davon umfasst sind sechs Monate Ausbildung als Flaggenstaatbesichtigter von Schiffen, die die deutsche Flagge führen. Die Hafenstaatkontrolleure (Port State Control Officers – PSCO) sind somit gleichzeitig auch ausgebildete Flaggenstaatbesichtigter für Schiffe unter deutscher Flagge.

In Deutschland werden Hafenstaatkontrollen in der Regel jeweils von zwei PSC-Besichtigern, einem aus dem nautischen und einem aus dem technischen bzw. schiffbaulichen Bereich durchgeführt. Die Dienststelle Schiffssicherheit hat neben der Hauptverwaltung in Hamburg verschiedene Außenstellen entlang der deutschen Küste, u.a. in Bremerhaven, Lübeck, Rostock, Stralsund und Wilhelmshaven. Die Auswahl der zu besichtigenden Schiffe für die Hafenstaatkontrolle in Deutschland erfolgt zentral in Hamburg unter Zuhilfenahme der PSC-Datenbank THETIS anhand der Risikoprofile der Schiffe und der darin vorgegebenen Zeitfenster für die prioritären Besichtigungen.

3. Besichtigungen nach den IMO-Übereinkommen anhand des Risikoprofils der Schiffe

Die Anwendbarkeit und Durchführbarkeit einer Hafenstaatkontrolle in deutschen Häfen wird im EU-Recht durch Artikel 3 (Geltungsbereich) der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie geregelt. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie gilt diese für die in der Richtlinie näher bezeichneten Schiffe, die einen Hafen oder Ankerplatz eines Mitgliedstaats anlaufen, in dem eine Schnittstelle Schiff/Hafen erfolgen soll, und ihre Besatzung.⁴⁸

a) Einschlägige Internationale Übereinkommen

Nach der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie wendet der kontrollierende EU-Mitgliedsstaat zunächst die anwendbaren Vorschriften eines einschlägigen Übereinkommens an. Die hierunter zu verstehenden Übereinkommen werden von Artikel 2 Nummer 1 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie aufgelistet. Diese sind (nicht abschließend auf aktuellem Stand):

- das Internationale Freibord-Übereinkommen von 1966 (LL 66),
- das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS 74),
- das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und das Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL 73/78),

⁴⁸ Pimm, Michael, in: Jessen/Werner (Hrsg.), *Brussels Commentary, EU Maritime Transport Law*, Oxford 2016, VIII. Commentary on Directive 2009/16/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on Port State Control, S. 856–901, Article 3 Rn. 19–24.

- das Internationale Übereinkommen von 1978 über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten (STCW 78/95),
- das Übereinkommen von 1972 über die Internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See (COLREG 72),
- das Internationale Schiffsvermessungs-Übereinkommen von 1969 (ITC 69),
- das Internationale Übereinkommen von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden (CLC 92),
- das Seearbeitsübereinkommen von 2006 (MLC 2006),
- das Internationale Übereinkommen über Verbots- und Beschränkungsmaßnahmen für schädliche Bewuchsschutzsysteme von Schiffen von 2001 (AFS 2001),
- das Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Bunkerölverschmutzung von 2001 (Bunkeröl-Übereinkommen 2001).⁴⁹

Mit der Auffangregelung in Artikel 3 Absatz 2 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie besteht die Möglichkeit auch Fahrzeuge unter 500 BRZ zum Zweck der Gefahrenabwehr im Wege der Hafenstaatkontrolle unter fremder Flagge den Maßnahmen der Richtlinie zu unterziehen. Diese gelten jedoch nur, soweit von dem Schiff

49 Neben den internationalen Übereinkommen findet das einschlägige EU- und nationale Recht Anwendung. Eine aktuellere Auflistung, einschließlich des Wrackbeseitigungsübereinkommens, findet sich im Paris MoU in Abschnitt 2; dies bestätigt den o.g. Kritikpunkt, dass die EU-Richtlinie nicht auf dem aktuellsten Stand ist:

2.1 For the purposes of the Memorandum relevant instruments are the following:

.1 the International Convention on Load Lines, 1966 (LOAD LINES 66);

.2 the Protocol of 1988 relating to the International Convention on Load Lines, 1966 (LL PROT 88);

.3 the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS);

.4 the Protocol of 1988 relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS PROT 88);

.5 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto, and as further amended by the Protocol of 1997 (MARPOL);

.6 the International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 (STCW 78);

.7 the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 (COLREG 72);

.8 the International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969 (TONNAGE 69);

.9 the Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006);

.10 Protocol of 1992 to amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 (CLC PROT 1992);

.11 International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships, 2001 (AFS 2001);

.12 the International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001;

.13 the International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWM);

.14 the Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks (Nairobi WRC 2007).

»offensichtlich eine Gefahr für die Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt« ausgeht. Mit der Auffangregelung soll im Sinne des Zweckes der Richtlinie (Artikel 1 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie) sichergestellt werden, dass auch ein effektives Vorgehen gegen unternormige Schiffe möglich ist, die aus dem Anwendungsbereich der internationalen Übereinkommen herausfallen.

b) Das sog. »Neue Inspektionsregime« nach dem Risikoprofil der Schiffe

Seit dem Jahr 2011 gilt das sog. »Neue Inspektionsregime« bzw. Inspektionssystem (»New Inspection Regime« – NIR) des Paris MoU.⁵⁰ Durch die Neufassung auch der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie wurde seitdem – und inzwischen nicht mehr ganz so »neu« – die vorherige 25-Prozent-Quoten-Kontrollvorgabe bei den Hafenstaatkontrollen sowohl im Paris MoU als auch in der EU-Richtlinie durch periodische Inspektionen aller Schiffe nach einem risikobasierten Ansatz bei den Kontrollen abgelöst. Grundlage dafür sind Ergebnisse aus früheren Hafenstaatkontrollen, die Einbeziehung von Leistungsdaten (»Performance«) von den zuständigen Flaggenstaaten, beauftragten Klassifikationsgesellschaften und den verantwortlichen Reedereien sowie die Kalkulation eines Risikofaktors.

Das Inspektionsverfahren erfolgt unter Nutzung der gemeinsamen EMSA-Datenbank THETIS und unter Zugrundelegung u.a. von harmonisierten PSC-Besichtigungsverfahren in allen Paris MoU-Mitgliedstaaten, – harmonisierten Verfahren und Kriterien für die Kontrollen, Mängelabstellung und Anlaufverbote (»Banning«), harmonisierten Aus- und Weiterbildungen der nationalen Hafenstaatkontrollen und einem »Fair Share Scheme« bei der Kontrollquote zwischen den Paris MoU-Mitgliedstaaten.⁵¹

Nach Artikel 10 ff. i.V.m. den Anhängen I und II der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie und nach den Vorgaben des Paris MoU erhalten Schiffe ein Risikoprofil,⁵² auf dessen Grundlage sie in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrenden Hafenstaatkontrollen (Erstüberprüfungen, gründlicheren Überprüfungen, erweiterte Überprüfungen) und möglichen zusätzlichen Hafenstaatkontrollen nach bestimmten Prioritätsfaktoren unterzogen werden.⁵³ Schiffe mit hohem Risikoprofil werden

50 Vgl. Website der Deutschen Flagge: <deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/dokumente-sonstige/the-new-inspection-regime.pdf>;

Rodriguez/Pinella: The New Inspection Regime of the Paris MoU on Port State Control: Improvement of the System, *Journal of Maritime Research*, Vol. IX. No. I (2012), S. 9–16.

51 Vgl. Anlage 11 zum Paris MoU: »8. The fair share scheme and the selection scheme are intended to ensure that a Member State is not be required to carry out more Priority I inspections than its annual commitment. However, as a safeguard, for a State inspecting more Priority I ships than its annual commitment the allowance of missed inspections, as described in paragraph 5 would be 30 %.«.

52 Vgl. Website des Paris MoU: Ship Risk Profile: <parismou.org/about-inspections-risk/ship-risk-profile>.

53 Vgl. Website des Paris MoU: Ship Risk Calculator: <parismou.org/inspections-risk/ship-risk-calculator>.

danach prioritär besichtigt, Schiffe mit niedrigem Risikoprofil bzw. sog. »Qualitätsschiffe« werden dagegen weniger häufig kontrolliert.

Allgemeine Faktoren für die Berechnung der Risikoprofile der Schiffe nach dem NIR sind:

- der Schiffstyp,
- das Alter des Schiffes,
- die Qualität der Flagge des Schiffes bzw. des dahinterstehenden Flaggenstaates,
- die Qualität der für das Schiff beauftragten Klassifikationsgesellschaft,
- die Qualität der Reederei des Schiffes.

Die sog. »Weiß-graue und schwarze Liste« über die Bewertung der Qualität der Flaggenstaaten (»White-Grey und Black List«), basierend auf der Gesamtzahl der Kontrollen und Festhaltungen während der letzten 3 Jahre für Flaggen mit mindestens 30 Kontrollen in diesem Zeitraum, und die Bewertung der anerkannten Klassifikationsgesellschaften (»Performance Table of Recognized Organizations«) wird jeweils aktuell auf der Website des Paris MoU veröffentlicht.⁵⁴

Faktoren anhand vorhergehender PSC-Besichtigungen fließen in Bezug auf die Anzahl der Mängel und die Festhaltungen in das jeweilige Risikoprofil des Schiffes ein.

Die Auswahl der in deutsche Häfen einlaufenden Schiffe für die Hafenstaatkontrolle erfolgt demnach risikobasiert. Danach unterteilen sich die Schiffe zunächst wie folgt:⁵⁵

(1) Faktoren für Schiffe mit hohem Risiko (»High Risk Ships« – HRS):

- der Flaggenstaat des Schiffes ist auf der sog. »Schwarzen Liste« des Paris MoU
- Bauart des Schiffes: Tanker, Massengutfrachter, Fahrgastschiff etc.
- Schiffsalter über 12 Jahre
- hohe Anzahl von Mängeln bei der beauftragten Klassifikationsgesellschaft oder der Reederei
- das Schiff hatte mehr als zwei PSC-Festhaltungen während der letzten 36 Monate
Insgesamt müssen für die Einstufung als HRS fünf der Bewertungspunkte nach der Anlage 7 des Paris MoU erfüllt sein.

(2) Faktoren für Schiffe mit geringem Risiko (»Low Risk Ships« – LRS):

- der Flaggenstaat des Schiffes ist auf der sog. »Weißen Liste« des Paris MoU

54 Vgl. Website des Paris MoU: White, Grey and Black List:
<parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>; 2021 Performance lists Paris MoU:
<parismou.org/2021-performance-lists-paris-mou>.

55 Vgl. Deutsche Flagge, Dienststelle Schiffssicherheit BG Verkehr, ISM-Rundschreiben Nr.: 06/2010: Neues Inspektionsregime der Hafenstaatkontrollen des Paris MoU, 18. November 2010, online abrufbar unter:
<deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/ism-rundschreiben/Circ2010_6_dt.pdf> zum Stand bei Einführung des NIR, der aktuelle Stand ergibt sich aus dem Paris MoU in der jeweils aktuellen Fassung.

- der Flaggenstaat des Schiffes wurde von der IMO auditiert
- die beauftragte Klassifikationsgesellschaft hat eine EU-Anerkennung
- geringe Anzahl von Mängeln bei der beauftragten Klassifikationsgesellschaft oder der Reederei
- die Schiffe weisen nicht mehr als 5 Mängel bei allen Hafenstaatkontrollen in den vergangenen 36 Monaten auf und es sind auch keine Festhaltungen erfolgt

(3) Schiffe mit Standardrisiko (»Standard Risk Ships« – SRS)

- alle anderen Schiffe, also solche, die weder HRS noch LRS sind
- Die genauere Berechnung der Schiffsrisikoprofile mit den Faktoren und ihrer Gewichtung ergibt sich aus Tabelle 1 der Anlage 7 zum Paris MoU.

Zeitfenster für periodische Inspektionen

- HRS: 5. bis 6. Monat nach der letzten Inspektion innerhalb der PMoU-Region
- SRS: 10. bis 12. Monat nach der letzten Inspektion innerhalb der PMoU-Region
- LRS: 24. bis 36. Monat nach der letzten Inspektion innerhalb der PMoU Region⁵⁶

Es wird jedem Schiff durch die THETIS-Datenbank demnach ein individuelles Risikoprofil (»Ship Risk Profile« – SRP) zugeordnet. Anhand der oben genannten Risikoprofile unterscheidet das Inspektionsregime des Paris MOU zwischen Priorität I-Schiffen (»Das Schiff muss kontrolliert werden.«) und Priorität II-Schiffen (»Das Schiff kann kontrolliert werden.«).

(1) »Priorität I«-Schiffe:

- Das Zeitfenster für die Hafenstaatkontrolle des Schiffes ist abgelaufen. Eine regelmäßige Hafenstaatkontrolle muss nach 6 (HRS), 12 (SRS) bzw. 36 (LRS) Monaten oder bei einem sog. »Prioritätsfaktor« (»overriding factor«) erfolgen;
- >Eine Hafenstaatkontrolle muss hier also nach den abgelaufenen Zeitfenstern oder bei einem »übergeordneten Faktor« vor dem Auslaufen des Schiffes erfolgen.

Beispiele für einen sog. »Prioritätsfaktor« sind:

- Kollision, Grund- bzw. Böschungsberührung
- gefährliche Navigationsmanöver
- Verstoß gegen Einleitbedingungen nach MARPOL
- dem Schiff wurde seit der letzten Besichtigung aus Sicherheitsgründen die Klasse entzogen
- Bericht eines anderen Paris MoU-Mitgliedstaates über einen relevanten Faktor
- es handelt sich um unbekannte (neue) Schiffe (bisher nicht in THETIS enthalten)

(2) »Priorität II«-Schiffe:

- Das Zeitfenster für die Hafenstaatkontrolle des Schiffes ist geöffnet. Eine Hafenstaatkontrolle soll nach 5–6 (HRS), 10–12 (SRS) oder 24–36 (LRS) Monaten oder bei einem sog. »unerwarteten Faktor« (»unexpected factor«) erfolgen;
- >Eine Hafenstaatkontrolle kann hier also durchgeführt werden.

⁵⁶ Vgl. Website des Paris MoU: Selection Scheme: <parismou.org/inspections-risk/library-faq/selection-scheme>.

Beispiele für einen sog. »unerwarteten Faktor« sind:

- Verstoß gegen IMO-Empfehlung beim Einfahren in die Ostsee
- Schiffszertifikate einer Klassifikationsgesellschaft, der die EU-Anerkennung entzogen wurde
- Bericht von Lotsen/Behörden/Institutionen über Sicherheits- bzw. Umweltmängel
- Verstoß gegen Meldevorschriften
- Probleme mit der Ladung, beispielsweise Überladung, Gefahrgut etc.
- Geänderte Risikoparameter

Die Durchführung der Hafenstaatkontrollen erfolgt grundsätzlich durch eine sog. Eingangsbesichtigung (»Initial Inspection«), es sei denn es liegen klare Gründe (»clear grounds«) bzw. »übergeordnete« oder »unerwartete« Faktoren (s.o. unter Priorität I- und II-Schiffen) für eine detailliertere Besichtigung (»more detailed inspection«) vor. Bei Schiffen mit einem höheren Schiffsrisikoprofil (HRS) findet eine erweiterte Besichtigung (»expanded inspection«) nach Ablauf der o.g. Zeitfenster ab, ebenso bei Schiffen, die aufgrund des Schiffstyps ein sog. »Risikoschiff« und älter als 12 Jahre sind; bei »übergeordneten« oder »unerwarteten« Faktoren unterliegt das Erfordernis einer erweiterten Besichtigung der Beurteilung des jeweiligen PSCO (»professional judgement«) bei HRS bzw. bei SRS oder LRS, die älter als 12 Jahre sind.⁵⁷

4. Verwaltungsmaßnahmen im Rahmen der Hafenstaatkontrollen

Sofern bei der Besichtigung der Schiffe bei der Hafenstaatkontrolle in deutschen Häfen relevante Mängel festgestellt werden, werden diese in den Besichtigungsberichten erfasst und deren Behebung gefordert. Das »schärfste Schwert« der Hafenstaatkontrolleure ist, Schiffen unter ausländischen Flaggen die Weiterfahrt nur unter Auflagen zu erlauben oder diese bei schwerwiegenden Mängeln im Hafen festzuhalten, d.h. deren Weiterfahrt durch ein Auslaufverbot zu untersagen, bis die Mängel abgestellt sind und dies erforderlichenfalls durch Nachbesichtigung des Schiffes entsprechend kontrolliert wurde. Darüber hinaus kann in Einzelfällen unter bestimmten Voraussetzungen nach den Vorgaben des Paris MoU auch ein Anlaufverbot, d.h. die befristete Zugangsverweigerung für ein Schiff zu den Häfen des Paris MoU bzw. in die nationalen Hoheitsgewässer, ausgesprochen werden.

Im Falle von PSC-Festhaltungen informiert die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr alle Beteiligten, wie den Flaggenstaat, die anerkannte Organisation und die Reederei sowie die Hafenbehörden und weitere – fallrelevante – Behörden, wie die Wasserschutzpolizeien.⁵⁸

Über eine Festhaltung hinaus ist mit dem Hafenstaatkontrollregime an sich keine Befugnis zur Ahndung von Verstößen gegen die einschlägigen internationalen Regeln etwa durch Bußgelder verbunden, da der Verstoß hierfür innerhalb der Jurisdiktion des Hafenstaates stattgefunden haben oder ein hinreichender Anknüpfungspunkt

⁵⁷ Vgl. zu den Einzelheiten Tabelle 4 der Anlage 9 des Paris MoU.

⁵⁸ Vgl. Website des Paris MoU für eine Auflistung aktueller Festhaltungen in Paris MoU-Häfen: parismou.org/detentions-banning/current-detentions.

für die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion gegeben sein muss.⁵⁹ Werden jedoch mögliche Verstöße gegen nationale Vorschriften im Rahmen der Kontrollen festgestellt, werden diese zwecks Ahndung an die zuständigen Behörden gemeldet.

Bei den hohen Betriebskosten und den engen vertraglichen Verpflichtungen von Seeschiffen hat bereits jede Verzögerung des Auslaufens aus dem Hafen zur Mängelbehebung weitgehende wirtschaftliche Konsequenzen für die Eigner und Betreiber, so dass nationale Sanktionen etwa durch Ordnungswidrigkeiten- oder Straftatbestände dagegen regelmäßig nur das »schwächere Schwert« sind. Auch wenn die Ordnungswidrigkeitentatbestände im Meeresumweltschutzrecht zuletzt auf nationaler Ebene nochmals deutlich verschärft wurden,⁶⁰ bemerkte bereits der 38. VGT im AK VIII im Jahr 2000, dass die verhängten Strafen durch die Strafverfolgungsbehörden wegen Verschmutzungen der Meere im nationalen Recht relativ gering ausfallen.⁶¹

Gegen Festhaltungen durch die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr kann Widerspruch eingelegt und anschließend vor dem zuständigen Verwaltungsgericht geklagt bzw. in dringenden Fällen auch ein gerichtlicher Eilantrag eingelegt werden. Festhaltungen oder Verzögerungen von Schiffen können in Einzelfällen bei Vorliegen der engen rechtlichen Voraussetzungen auch potentiell nicht unerhebliche Amtshaftungsansprüche auslösen. Daneben besteht die Möglichkeit für den Flaggenstaat bzw. der für das Schiff beauftragten Klassifikationsgesellschaft, strittige Einzelfälle vor das sog. Paris MoU »Detention Review Panel« zu bringen.⁶²

Die Festhaltequote von Schiffen in deutschen Häfen nach Hafenstaatkontrollen liegt im Durchschnitt bei ca. 2 bis 4 Prozent. Für die Jahre 2012 bis 2021 ergeben sich dabei folgende Zahlen:

- 2012: 1132 Schiffe, davon 46 Festhaltungen
- 2013: 1266 Schiffe, davon 33 Festhaltungen
- 2014: 1318 Schiffe, davon 44 Festhaltungen

59 Vgl. Molenaar, Port State Jurisdiction, 2021 in: Peters (Hrsg), Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPIL), zuletzt aktualisiert im Januar 2021, Rn. 18–26: <dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/414911/Molenaar_PSJ_MPEPIL_2021.pdf?sequence=1>

60 Vgl. Website des BSH, Pressemitteilung vom 31. März 2022: BSH veröffentlicht neuen Bußgeldkatalog: <bsh.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Text_html/html_2022/Pressemitteilung-2022-03-31.html und zu Statistiken von Umweltverstößen:

<bsh.de/DE/THEMEN/Schifffahrt/Umwelt_und_Schifffahrt/Umweltverstoesse/umweltverstoesse_node.html>

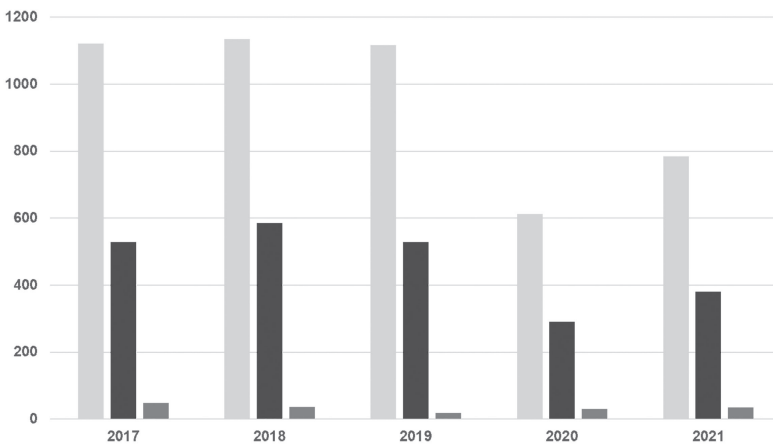
61 Die Empfehlung des 38. VGT 2000 ist online abrufbar unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/Empfehlungen/2000_empfehlungen_38_vgt.pdf>, vgl. auch Gerstetter/Mederake/Sina/Sefes/Stockhaus/Tröltzsch/Farure, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Status quo und Weiterentwicklung des Umweltstrafrechts und anderer Sanktionen: Instrumente zur Verbesserung der Befolgung von Umweltrecht (Compliance), Abschlussbericht 2019, online abrufbar unter: <umweltbundesamt.de/publikationen/status-quo-weiterentwicklung-des-umweltstrafrechts>.

62 Vgl. Website des Paris MoU: <parismou.org/inspections-risk/appeal-procedure/detention-review-panel-procedure>.

2015: 1234 Schiffe, davon 39 Festhaltungen
2016: 1149 Schiffe, davon 51 Festhaltungen
2017: 1121 Schiffe, davon 48 Festhaltungen
2018: 1134 Schiffe, davon 36 Festhaltungen
2019: 1133 Schiffe, davon 19 Festhaltungen
2020: 612 Schiffe, davon 30 Festhaltungen*
2021: 785 Schiffe, davon 35 Festhaltungen*

*geringere PSC-Quote wegen COVID-19-Pandemie

Graphik Hafenstaatkontrollen in Deutschland in den Jahren 2017–2021



*1. Säule: Anzahl der Kontrollen, 2. Säule: Schiffe mit Mängeln, 3. Säule: Festhaltungen

5. Exkurs: EuGH-Urteil zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Hafen- und Flaggenstaaten

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in einem Vorabentscheidungsverfahren⁶³ über einige grundsätzliche Zuständigkeitsverteilungen zwischen Hafen- und Flaggenstaaten auf Folgendes hingewiesen: die EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie ist grundsätzlich auf alle im Geltungsbereich des in ihrem Artikel 3 genannten Schiffe – bis auf die dort genannten eng definierten Ausnahmen – anwendbar, die sich in einem Hafen oder in den Hoheitsgewässern eines EU-Mitgliedstaates befinden oder die Flagge eines anderen Mitgliedstaates führen; diesbezüglich

63 Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 138/22, Luxemburg, den 1. August 2022, online abrufbar unter: <curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-08/cp220138de.pdf>, Volltext des Urteils online abrufbar unter: <curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-14/21>.

hat eine Auslegung im Lichte des Seevölkerrechts (insbesondere nach dem SRÜ und nach SOLAS) zu erfolgen.

Nach Artikel 19 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie (Mängelbeseitigung und Festhalten) sind in Bezug auf die – außerregulären – Befugnisse des Hafenstaates, das Schiff einer Überprüfung der Sicherheitsvorschriften auf See zu unterziehen, konkrete und detaillierte belastbare Anhaltspunkte für eine eindeutige Gefahr für die Gesundheit, die Sicherheit, die Arbeitsbedingungen an Bord oder die Umwelt erforderlich; die Einhaltung dieser Anforderungen ist gerichtlich überprüfbar. Flaggenstaatliche Zeugnisse sind grundsätzlich vom Hafenstaat anzuerkennen. Daneben betont der EuGH, dass die Verhältnismäßigkeit der vom Hafenstaat festgelegten Abhilfemaßnahmen bei Mängeln eingehalten werden muss und weist auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Hafen- und Flaggenstaaten bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse hin.

6. Verbesserungspotentiale im Rahmen der Hafenstaatkontrolle

Die EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie unterliegt derzeit einer erneuten Evaluierung auf EU-Ebene, die trotz Ankündigung für das dritte Quartal des Jahres 2021 – nunmehr angekündigt für das 2. Quartal 2023 – bis dato noch nicht abgeschlossen und veröffentlicht ist.⁶⁴ Dabei wurden von der Europäischen Kommission (EU KOM) verschiedene Verbesserungspotentiale im Rahmen der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie ermittelt und angekündigt. Die Auflistung der in der Kurzzusammenfassung der Initiative problematisierten Themen beinhaltet insbesondere: (1.) die Richtlinie fortlaufend aktuell zu den Rechtsentwicklungen auf internationaler, Paris MoU- und EU-Ebene zu halten, (2.) die Prüfung der zukünftigen Einbeziehung von größeren Fischereifahrzeugen von über 24 Meter Länge in das Rechtsregime der Hafenstaatkontrolle sowie (3.) ein EU-Verfahren zur effizienten Kontrolle von elektronischen Dokumenten zu entwickeln – und damit den Fokus noch mehr auf die technischen bzw. operativen Schiffskontrollen zu legen.⁶⁵

64 Vgl. European Commission, Inception Impact Assessment, Ref. Ares (2020)5476473–09/10/2020, online abrufbar unter: <assarmatori.eu/wp-content/uploads/2020/10/Allegato-A.pdf>; European Parliament, Legislative Train 09.2022, 5 Promoting our European Way of Life, Review of (REFIT), online abrufbar unter: <europa.eu/legislative-train/carriage/port-state-control-directive-review/report?sid=6801>; vgl. für ein Update: European Parliament, Briefing, Implementation Appraisal: Revision of Directive 2009/16/EC on port state control, online abrufbar unter: <europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/740211/EPRS_BRI(2023)740211_EN.pdf>.

65 Vgl. EU KOM, Internetlink Fn. 64: »*Problem the initiative aims to tackle: 1. The current approach makes it difficult to keep the Directive up to date with developments in the relevant international conventions, developments within the context of the Paris MoU and EU legislation; 2. Fishing vessels, are explicitly excluded from the scope of PSC, and they have been demonstrated to be one of the least safe maritime sectors as well as one of the most dangerous employment segments, it is therefore necessary to improve fishing vessels' safety. 3. PSC inspections currently lack the procedures to benefit from the significant and increasing use of the electronic version of statutory certificates and other documents.*« Daneben werden 5 weitere Punkte von der EU KOM aufgelistet.

a) Einbeziehung von größeren Fischereifahrzeugen in das Hafenstaatkontrollregime

Auf EU-Ebene und im Rahmen des Paris MoU wird derzeit die Einbeziehung von Fischereifahrzeugen über 24 Meter Länge in die Hafenstaatkontrolle – im Austausch mit den Gremien des Tokyo MoU – vor dem Hintergrund von internationalen Unfallstatistiken zu diesen Fahrzeugen diskutiert.⁶⁶ Für eine reguläre Einbeziehung dieser Fahrzeuge in die Hafenstaatkontrollen müssten zukünftig sowohl die EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie als auch das Paris MoU entsprechend überarbeitet werden. Für eine Einbeziehung von Fischereifahrzeugen ab 24 Meter Länge in das Inspektionsregime des Paris MoU bzw. der regionalen Hafenstaatkontrollvereinbarungen weltweit sprechen vor allem schiffssicherheitsrechtliche Argumente.⁶⁷

Ziel des Pilotprojekts auf Ebene des Paris MoU ist, bis zum 1. Januar 2024 für diese Fahrzeuge ein Verfahren unter Überarbeitung des Vereinbarungstextes vorzuschlagen. Dabei ist in Bezug auf mögliche Hafenstaatkontrollen auch schon derzeit zu beachten, dass neben der Europäischen Richtlinie 97/70/EG über eine harmonisierte Sicherheitsregelung für Fischereifahrzeuge von 24 Meter Länge⁶⁸ auch mehrere internationale Übereinkommen auf Fischereifahrzeuge anwendbar sind, die international bereits in Kraft sind. Zwei davon richten sich speziell an Fischereifahrzeuge (STCW-F, ILO 188)⁶⁹ und andere, die allgemeiner auf die Sicherheit und den Schutz der Umwelt abzielen sind auch auf international fahrende Fischereifahrzeuge anwendbar (SOLAS, MARPOL), auch wenn die Zertifizierung grundsätzlich bei 400 BRZ beginnt.

66 Vgl. 53rd session of the Port State Control Committee of the Paris Memorandum of Understanding (PSC 53, virtual meeting, September 27 – October 2, 2020), Non-paper from the Commission drafted to facilitate EU coordination, online abrufbar unter: <data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10670-2020-REV-2/en/pdf>.

67 Vgl. Paris MoU, Press Release, 4 June 2021, Paris MoU 54th Committee Meeting, Monitoring the impact of Covid-19, online abrufbar unter: <parismou.org/sites/default/files/Press%20Release%2054th%20meeting%20PSC%20Committee%20Paris%20MoU.pdf>: »The Committee acknowledged that there is a clear momentum to explore the need and feasibility of a port State control regime for fishing vessels, looking at fishing vessels accident statistics and expected future developments such as the expected entry into force of the Cape Town Agreement. The Committee agreed to establish a new task force to consider the matter further and to advise the Committee at its next meeting.«.

68 Abl. L 34 vom 9. Februar 1998, S. 1 in der aktuellen Fassung.

69 STCW-F wurde bisher von Deutschland nicht ratifiziert, vgl. zur Thematik die Website der IMO: International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel (STCW-F), 1995: <imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/STCW-F-Convention.aspx>; Vertragstext des Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitskonferenz (ILO 188): <ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c188_de.pdf>; vgl. Dienststelle Schiffssicherheit, BG Verkehr: Leitfaden zur Umsetzung des Seearbeitsgesetzes unter deutscher Flagge (Leitfaden SeeArbG), online abrufbar unter: <deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/dokumente-dienststelle/mlc-leitfaden.pdf>.

b) Konkretisierung des Hafenstaatkontrollregimes für kleinere Fahrzeuge

Neben den von der EU KOM aufgelisteten Themen im Rahmen der aktuellen Folgenabschätzung der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie (»Impact Assessment«) fehlt es bisher auch an einem multilateral harmonisierten Verfahren zur Durchführung von Hafenstaatkontrollen von kleineren Schiffen, die aufgrund ihrer Größe nicht in den Anwendungsbereich der IMO-Übereinkommen fallen, den sog. »Nicht-Konventions-Schiffen« (»Non-Convention Vessels« bzw. präziser: »Vessels below Convention Size«). Bei diesen sind die maßgeblichen Übereinkommen nicht einschlägig und daher auch nicht geeignet, den Kontrollmaßstab im Rahmen der Hafenstaatkontrolle zu definieren.

Artikel 3 Absatz 2 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie gibt den EU-Mitgliedstaaten diesbezüglich Folgendes als grundsätzlichen Rechtsrahmen vor: *»bei Schiffen mit einer Bruttoreaumzahl von weniger als 500 wenden die Mitgliedstaaten die anwendbaren Vorschriften eines einschlägigen Übereinkommens an und treffen, soweit ein Übereinkommen nicht anwendbar ist, die gegebenenfalls notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass diese Schiffe nicht offensichtlich eine Gefahr für die Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt darstellen. Die Mitgliedstaaten lassen sich bei der Anwendung dieses Absatzes von Anlage 1 der Pariser Vereinbarung leiten.«*

Mit dieser Auffangregelung wird die Möglichkeit geschaffen zum Zweck der Gefahrenabwehr Hafenstaatkontrollen dieser Schiffe durchzuführen. Die für die Bestimmung maßgeblichen Kontrollkriterien orientieren an der Anlage 1 des Paris MoU. Danach obliegt es dem Hafenstaatkontrollleur, festzustellen, ob das Schiff in Bezug auf die Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt annehmbaren Standards entspricht. Bei dieser Feststellung berücksichtigt der Hafenstaatkontrollleur Umstände wie die Dauer und Art der beabsichtigten Reise oder des beabsichtigten Einsatzes, die Größe und Art des Schiffes, die zur Verfügung stehende Ausrüstung sowie die Art der Ladung (vgl. Abschnitt 2.1 der Anlage 1 des Paris MoU). Bei Mängeln, die als gefährlich für die Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt angesehen werden, trifft der Hafenstaatkontrollleur nach Abschnitt 2.4 der Anlage 1 des Paris MoU unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2.1 der Anlage 1 des Paris MoU genannten Umstände die erforderlichen Maßnahmen (zu denen gegebenenfalls auch das Festhalten des Schiffes gehören kann), um sicherzustellen, dass der betreffende Mangel beseitigt wird oder dass das Schiff, falls ihm die Weiterfahrt zu einem anderen Hafen gestattet worden ist, keine offensichtliche Gefahr für die Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt darstellt. Welche Punkte gegebenenfalls als Mangel zu berücksichtigen und in das Urteil der Hafenstaatkontrollleure einzubeziehen sind, wird beispielhaft in Abschnitten 2.2 und 3 der Anlage 1 des Paris MoU aufgelistet:

2.3.1 Punkte im Zusammenhang mit den Bedingungen für die Zuweisung des Freibords:

- .1 Wetterfestigkeit (beziehungsweise Wasserdichtigkeit) der freiliegenden Decks;
- .2 Luken und Verschlussvorrichtungen;
- .3 wetterfeste Verschlüsse an Öffnungen in Aufbauten;

- .4 Wasserpforten;
- .5 seitliche Auslassöffnungen;
- .6 Lüfter und Luftrohre;
- .7 Stabilitätsunterlagen.

2.3.2 Sonstige Punkte im Zusammenhang mit dem Schutz des menschlichen Lebens auf See:

- .1 Rettungsmittel;
- .2 Brandbekämpfungsausrüstung;
- .3 allgemeiner Zustand der schiffbaulichen Verbände (Außenhaut, Decks, Lukendeckel usw.);
- .4 Hauptmaschinenanlage und elektrische Anlagen;
- .5 Navigationsausrüstung einschließlich Funkanlagen.

2.3.3 Punkte im Zusammenhang mit der Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe:

- .1 Vorrichtungen zur Überwachung des Einleitens von Öl und ölhaltigen Gemischen, zum Beispiel Öl-Wasser-Separatoranlage, Filtersystem oder andere gleichwertige Vorrichtungen (Tank[s] zur Aufnahme von Öl, ölhaltigen Gemischen, Ölrückständen);
- .2 Vorrichtungen für die Abgabe von Öl, ölhaltigen Gemischen oder Ölrückständen;
- .3 Vorhandensein von Öl in den Maschinenraumbilgen;
- .4 Vorrichtungen zum Sammeln, Lagern und Beseitigen von Abfällen.

Vorstehende Punkte knüpfen an die wesentlichen Gefahrenquellen eines Schiffes für die Sicherheit, Gesundheit und Umwelt an. Mit der Auffangregelung in Artikel 3 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie soll somit im Sinne des Zweckes der Richtlinie (Art. 1 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie) gewährleistet werden, dass auch ein effektives Vorgehen gegen unternormige Schiffe möglich ist, welche aufgrund ihrer speziellen Eigenschaften in Bezug auf die Schiffsgröße aus dem Anwendungsbereich der internationalen Übereinkommen herausfallen.

Die IMO-Richtlinien zum Verfahren bei Hafenstaatkontrollen, die den IMO-Mitgliedstaaten über die EU- und Paris MoU-Mitgliedstaaten hinaus den internationalen Rechtsrahmen vorgeben, enthalten diesbezüglich nur einen kurzen Verweis in Abschnitt 1.2.3: für Schiffe, die aufgrund ihrer Vermessungsgröße nicht in den Anwendungsbereich der Übereinkommen fallen, sollten die Vertragsparteien die Verfahren in Abschnitt 1.6 anwenden. Dieser Abschnitt enthält wiederum nur kurze Ausführungen zur Schiffsdokumentenkontrolle (die ja gerade vielfach nicht die kleineren Schiffe erfasst und insoweit ins Leere läuft) und führt allgemeine Aspekte eines akzeptablen Standards der Sicherheit und der Umwelt und der dabei

einzubeziehenden Kriterien wie die Schiffsgröße und die Art des Schiffes und seiner Ladung und Fahrtroute auf.⁷⁰

Eine Vielzahl der IMO-Übereinkommen sind jedoch nicht umfassend, sondern nur für bestimmte Schiffskategorien oder jedenfalls erst ab einer gewissen Größe der Schiffe anwendbar. Insofern besteht im Hinblick auf Vorgaben für die Hafenstaatkontrollen noch Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf eine Konkretisierung der IMO-Richtlinien zum Verfahren bei Hafenstaatkontrollen, zumindest nach den Vorgaben der EU-Richtlinie in Verbindung mit der Anlage 1 des Paris MoU, bei der ihrerseits auch eine weitere Konkretisierung von harmonisierten Verfahrensweisen wünschenswert wäre.

c) Digitalisierungsentwicklungen

Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung und der bereits erfolgten Umstellung auf elektronische Schiffszeugnisse durch die deutsche Flaggenstaatverwaltung fehlt es bisher noch an einem EU-weitem Verfahren zur effizienten Dokumentenkontrolle von elektronischen Schiffszeugnissen und Dokumenten an Bord. Dies würde es ermöglichen, den Fokus neben der noch zeitaufwändigen Papierdokumentenkontrolle an Bord sowohl mehr auf die »eigentlichen« Schiffskontrollen, d.h. die technischen bzw. operationellen Kontrollen, zu legen als auch diese weiter zu beschleunigen. Auch sind noch nicht alle Schiffsdokumente auch anderer Flaggenstaaten in elektronischer Form verfügbar, so dass diesbezüglich noch ein größerer Aufwand sowohl für die Schiffsbesatzungen als auch für die Hafenstaatkontrolleure bei den Besichtigungen entsteht. Weitere Digitalisierungsoptionen unterliegen international und national bereits einer fortlaufenden Prüfung und sind auch jeweils abhängig von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen.

d) Zwischenergebnis

Auch auf Ebene des Paris MoU wurden die von der EU KOM im Rahmen ihrer erneuten Folgenabschätzung der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie ermittelten Themen (s.o. aufgeführt unter III.6) ebenfalls als verbesserungswürdig identifiziert: in Bezug auf die Frage der möglichen zukünftigen Aufnahme von Fischereifahrzeugen ab einer Länge von über 24 Metern in das Hafenstaatkontrollregime des Paris MoU

70 »1.6 SHIPS BELOW CONVENTION SIZE: 1.6.1 In the exercise of their functions, PSCOs should be guided by any certificates and other documents issued by or on behalf of the flag State Administration. In such cases, the PSCOs should limit the scope of inspection to the verification of compliance with those certificates and documents. 1.6.2 To the extent a relevant instrument is not applicable to a ship below convention size, the PSCO's task should be to assess whether the ship is of an acceptable standard in regard to safety and the environment. In making that assessment, the PSCO should take due account of such factors as the length and nature of the intended voyage or service, the size and type of the ship, the equipment provided and the nature of the cargo.«.

läuft derzeit ein Pilot-Projekt gemeinsam mit dem Tokyo Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia Pacific Region (Tokyo MoU).⁷¹

Auch beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe (»Task Force«) des Paris MoU mit Fragen der Digitalisierung und speziell mit den Fragen der zukünftigen harmonisierten systematischen Verwendung und Verifizierung von elektronischen Zeugnissen und den damit verbundenen praktischen Anwendungsfragen an Bord der Schiffe in Bezug auf Kontrollmaßnahmen.

Eine Harmonisierung der Hafenstaatkontrollen von kleineren »Nicht-Konventions-Schiffen« unter den Paris MoU-Mitgliedstaaten steht nach verschiedenen Anläufen derzeit nicht auf der Agenda. Das Thema wurde dort im Jahr 2017 aufgegriffen, es sollte seinerzeit eine »Guidance on Below Convention size vessels« erarbeitet werden und es wurde diesbezüglich eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese wurde aber mit Verweis auf die jeweiligen nationalen Verfahren (»national arrangements«) zur Anwendung der Anlage 1 des Paris MoU im Jahr 2021 und bis dato nicht weitergeführt.

Auf nationaler Ebene ist ein weiterer kontinuierlicher Austausch zwischen den nationalen Behörden im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Kontrolltätigkeiten und die Ahndungsmechanismen ein wichtiger Effizienzfaktor. Der bewährte Kontrollansatz des Paris MoU mit seinem risikobasierten Ansatz und seiner insgesamt hohen und ausgewogenen Kontrolldichte dient dabei als bewährtes Vorbild der Abstimmung von Kontrollen auch im föderalen System.⁷²

IV. Ergebnis und »Ausguck«

Das Hafenstaatkontrollregime zur Kontrolle von Schiffen unter ausländischen Flaggen in deutschen Häfen auf die Einhaltung der internationalen Vorgaben ist

71 Vgl. Paris MoU, Press release, 30 May 2022, Paris MoU 55th Committee meets in person: <parismou.org/sites/default/files/Press%20Release%20PSCC55.pdf>: »Following last year's recognition by the Committee for a clear momentum to explore the need and feasibility of a port State control regime for fishing vessels, this year the Committee agreed to initiate a pilot project on port State control on fishing vessels of more than 24 meters. This is expected to result in the inspection of foreign fishing vessels by 2024. Participation of Paris MoU member Authorities will be on a voluntary basis. After the pilot, based on the information gathered, the Committee will decide on further actions regarding a possible future port State control regime for fishing vessels.«
»The Committee also discussed the evergrowing technological innovation that leads to further digitisation. Their likely effects on port State control led to agreement on an advancing agenda to keep pace with such developments to prepare the Paris MoU for them.«

72 Vgl. Escherich, Peter: Durchsetzung der Schiffssicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt (AK VIII), Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 8/2022, 35. Jahrgang, S. 383–386 (386); Empfehlung des AK VIII des 60. VGT online abrufbar unter: <deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/60.%20VGT/Empfehlungen/AK_VIII_Durchsetzung_Sicherheits_Umwelt_Klimavorschriften__Seeschifffahrt.pdf>.

flankierend zur flaggenstaatlichen Kontrolle von Schiffen besonders effektiv. Der risikobasierte Ansatz von Hafenstaatkontrollen, Schiffe nach bestimmten Zyklen und Kriterien zu kontrollieren, hat sich dabei über die Jahrzehnte als besonders wirksam erwiesen und wird im Rahmen des Paris MoU sowie der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie fortlaufend evaluiert und weiterentwickelt. Das Hafenstaatkontrollsystem des Paris MoU und nach der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie folgt klaren Regeln und leistet einen großen Beitrag zur effizienten Koordinierung zwischen internationalen und nationalen Behörden in der Rechtsdurchsetzung der internationalen und europäischen Vorgaben. Es ist weltweit vorbildlich für die weiteren regionalen Hafenstaatkontrollvereinbarungen.

Der risikobasierte Ansatz der Hafenstaatkontrollen, für den das Paris MoU weltweit »Vorreiter« war, hat sich auch in den meisten weltweiten regionalen Hafenstaatkontrollvereinbarungen etabliert, nur vereinzelt werden Quotenregelungen bei den Kontrollen verfolgt.⁷³ Bisher ist der im Paris MoU und der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie entwickelte und verfolgte risikobasierte Ansatz jedoch noch nicht als Grundprinzip in den IMO-Richtlinien zum Verfahren bei Hafenstaatkontrollen aufgenommen, obwohl sich dieser über viele Jahre als erfolgreiches Regime erwiesen hat.

Neben der Thematik der Aufnahme von größeren Fischereifahrzeugen in die Hafenstaatkontrollsystem fehlt es, wie aufgezeigt, bisher auch an einem multilateral harmonisierten Verfahren zur Hafenstaatkontrolle von kleineren sog. »Nicht-Konventionsschiffen«. Artikel 3 Absatz 2 der EU-Hafenstaatkontroll-Richtlinie i.V.m. der Anlage 1 des Paris MoU ermöglicht diese zwar grundsätzlich unter den dort allgemein bestimmten Voraussetzungen. Die in der Richtlinie 2002/59/EG über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr (EU-Melderichtlinie) geregelte Meldeverpflichtung trifft jedoch grundsätzlich nicht auf Schiffe unter 300 BRZ zu.⁷⁴ Deshalb unterliegen diese Schiffe bisher nicht der Meldeverpflichtung durch SafeSeaNet (SSN), so dass die Hafenanläufe von kleineren Fahrzeugen auch nicht regulär in der EU-Kontrolldatenbank THETIS erfasst werden, die die Informationen über das SSN enthält.

Die hafensstaatlichen Kontrollmöglichkeiten von diesen kleineren Schiffe werden, sofern sie von dem EU-weiten Meldesystem überhaupt erfasst werden, in den EU- und Paris MoU-Mitgliedstaaten entsprechend unterschiedlich interpretiert und angewendet. Eine einheitliche Handhabung oder zumindest Empfehlung für ein einheitliches Verfahren in Bezug auf für kleinere Fahrzeuge konnte bisher nicht erzielt werden. Damit sind keine regelmäßigen Hafenstaatkontrollen dieser Schiffe ermöglicht und finden national auch nur anlassbezogen nach entsprechenden Meldungen durch andere Mitgliedstaaten, Hafenbehörden, Wasserschutzpolizeien oder Losten

73 Vgl. Überblick auf der Website des Mediterranean MoU, z.B. Riyadh MoU: »Target Inspection Rate: 15 % annual inspection rate per country within 3 years.«, <medmou.org/RiyadhMoU.aspx>.

74 Konsolidierte Fassung der aktuellen Version vom 26. Juli 2019 online abrufbar auf der Website der EU unter: <eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32002L0059>, vgl. Art. 2 der Richtlinie.

über Kollisionen, Unfälle und andere Zwischenfälle statt. Zur Prävention solcher schiffssicherheitsrelevanten Ereignisse mit Auswirkungen auch auf den maritimen Umweltschutz würden regelmäßige Hafenstaatkontrollen nach den EU- und Paris MoU-Kontrollmechanismen aber in großem Maße beitragen. Auch wenn eine Vielzahl der internationalen Übereinkommen auf kleinere Schiffe nicht anwendbar sind, würde durch harmonisierte Verfahren auf IMO-, Paris MoU- und EU-Ebene eine bessere effektive Gefahrenabwehr ermöglicht.

Neben dem nationalen Aspekt, insbesondere auch im Hinblick auf die Kontrolleffizienz und Kontrolldichte im Hinblick auf die vielfältigen internationalen und nationalen schifffahrtsrechtlichen Regeln und Schwerpunktkontrollen, sind also auch übergreifende Aspekte zur weiteren Steigerung der Effizienz der Kontrollsysteme auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene zu erwägen. Dies beinhaltet auch die weitere Digitalisierung der (Vorab-)Kontrollen von Schiffen in Bezug auf Schiffszeugnisse, eine mögliche Kapazitätsausweitung der internationalen Hafenstaatkontrolltätigkeiten auf weitere Schiffskategorien wie z.B. Fischereifahrzeuge ab 24 Meter Länge und langfristig potentiell auch auf weitere schiffsbezogene Aspekte, wie nach der Richtlinie 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Meeresumwelt (EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie),⁷⁵ z.B. zur potentiellen Kontrolle von schiffsseitigem Unterwasserlärm.

Auf nationaler Ebene wäre langfristig in Bezug auf die Kontrolltätigkeiten der nationalen Schifffahrtsbehörden die Bündelung der komplexen und bisher nicht gebündelten nationalen Vorschriften im Bereich der Schiffssicherheit und des Meeresumweltschutzes zu einem einheitlichen stringenten Regelwerk auch unter Schaffung eines Gesetzes für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dienlich, auch um die nationalen Durchsetzungsregeln im Recht des Seeverkehrs insgesamt noch klarer und effizienter zu gestalten. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Seeschifffahrtsbehörden auf Bundes- und Landesebene bei der Abstimmung ihrer Kontrolltätigkeiten ist auch die Prüfung der Möglichkeiten des verstärkten Datenaustausches und Datenabgleichs auf nationaler Ebene ein wichtiger Effizienzfaktor, der noch fortlaufende Verbesserungspotentiale beinhaltet.

Mit Blick auf nationale Kontrollen von Schiffen tauschen sich die Dienststelle Schiffssicherheit der BG Verkehr und die weiteren zuständigen Behörden in Bezug auf ihre Kontrolltätigkeiten bereits aktuell fortlaufend aus. Eine noch weitere Orientierung auch anderer Behörden an dem bewährten risikobasierten Kontrollsystem der Hafenstaatkontrolle könnte dabei zu weiteren Optimierungen im Sinne der Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs auch auf nationaler Ebene zwischen den verschiedenen Bundes- und Länderbehörden im Schifffahrtsbereich noch weiter beitragen. Nach diesen Kriterien kann – nach Bewertung des jeweiligen

75 ABl. EU L 164 vom 25. Juni 2008, S. 19, konsolidierte Fassung der aktuellen Version vom 7. Juni 2017 online abrufbar auf der Website der EU unter: <eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0056>.

Kontrollmaßstabes und des jeweiligen Kontrollermessens – auf weitere zusätzliche behördliche Kontrollen im Einzelfall in ähnlich gelagerten Sachverhalten nach den einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Vorgaben, beispielsweise im Bereich von MARPOL-Kontrollen, im Einzelfall nach dem jeweiligen Ermessensmaßstab der zuständigen Behörden, wie der Wasserschutzpolizeien der Länder, auf eine weitere Kontrolle verzichtet werden. Dies kommt auch in Betracht, wenn eine gleichgelagerte Überprüfung schon im Wege der Hafenstaatkontrolle oder – in Bezug auf Fahrzeuge unter deutscher Flagge – der nationalen flaggenstaatlichen Besichtigung durch die Dienststelle Schiffssicherheit oder das BSH stattgefunden hat und auch keine erkennbare Gefahrenlage oder sonstigen Gründe für weitere Überprüfungen durch andere nationale Behörden vorliegen.

Weiterhin muss aber auch eine schnelle einzelfallbezogene Abstimmung erforderlicher schiffssicherheitsrechtlicher, schiffahrtspolizeilicher und weiterer Kontrollen zwischen den zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene im bewährten Maße gewährleistet bleiben, um Seeunfälle bestmöglich durch ein engmaschiges und zugleich effektives Kontrollsystem zu verhindern und die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zielführend anzuordnen und durchzusetzen.⁷⁶

Im Ergebnis bleibt richtigerweise festzuhalten: »Die Hafenstaatkontrolle ist kein starres System, sondern muss sich stetig an die geänderten Bedingungen und Anforderungen anpassen.«⁷⁷ Dies ergibt sich schon allein aus den fortlaufenden Anpassungen und Neuerungen des umfassenden internationalen Regelwerks der IMO, des Europarechts sowie der nationalen Umsetzungsvorschriften und auch aus dem technischen Fortschritt und der fortschreitenden Digitalisierung in der Seeschifffahrt. Dabei werden Schiffssicherheits-, Umwelt- und Klimaschutzaspekte von weiterer herausragender Bedeutung sein. Das Hafenstaatkontrollsystem bleibt dabei angesichts der international teils nur unzureichend wahrgenommenen Hauptverantwortung der Flaggenstaaten ein besonders wichtiges Instrument, um die Einhaltung internationaler Standards für die Seeschifffahrt regional und weltweit zu gewährleisten. Eine zukünftige Ausweitung des Anwendungsbereichs der Hafenstaatkontrolle auf davon noch nicht hinreichend erfasste (kleinere) Schiffe bzw. Schiffskategorien, wie z. B. (größere) Fischereifahrzeuge, und Regelungsmaterien bietet sich daher – nach einer näheren Evaluierung der daraus resultierenden potentiellen Auswirkungen auf die Schiffssicherheit und den maritimen Umweltschutz und die beteiligten Normadressatengruppen – zunächst auf EU- und Paris MoU-Ebene an. Damit ließe sich der wegweisende Fortschritt im europäischen Bereich auch im Hinblick auf die weitere internationale Entwicklung der Hafenstaatkontrollen erfolgreich fortschreiben.

76 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wahrnehmung schiffahrtspolizeilicher Aufgaben, Sachstand WD 3 - 3000 - 099/19, online abrufbar unter: <[bundestag.de/resource/blob/648496/e41393ad8f3352228c83338d8b9af563/WD-3-099-19-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/648496/e41393ad8f3352228c83338d8b9af563/WD-3-099-19-pdf-data.pdf)>; Wahlen, Dierk: Maritime Sicherheit im Bundesstaat, Kompetenzrechtliche Herausforderungen auf dem Weg zu einer Deutschen Küstenwache, Berlin 2012, S. 158 ff.

77 Vgl. Skript zur Rede des Bundesverkehrsministers, Internetlink in Fn. 17, S. 14.

Kontrollen in der Seeschifffahrt als wichtiger Faktor zur Sicherung des fairen Wettbewerbs in einer globalen Branche – Digitalisierung und Kooperation weiter verbessern

**Tilo Wallrabenstein, LL.M. (East Anglia),
Syndikus und Mitglied der Geschäftsleitung, Verband Deutscher Reeder e.V.
(VDR), Hamburgg**

Im Rahmen des Arbeitskreises VIII des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstags (VGT) in Goslar, der vom 17. bis 19. August 2022 stattgefunden hat, wurde die Durchsetzung der Sicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt behandelt, mit einem Schwerpunkt auf der Kontrolle von Schiffen in deutschen Häfen. Dabei handelt es sich um eine sowohl für die Seeverkehrswirtschaft und Reedereien, aber auch für Flaggen- und Hafenstaaten unverändert äußerst wichtige Thematik. Kontrollen sind eine essentielle Voraussetzung für eine sichere, faire und umweltgerechte Seeschifffahrt. Es ist insofern nicht verwunderlich, dass verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit der Implementierung von Standards in der Schifffahrt bereits in der Vergangenheit mehrfach im Arbeitskreis VIII des VGT Goslar beleuchtet worden sind. So hat man sich 2014 beim 52. VGT in Goslar intensiv mit der Einhaltung von Sicherheits- und Umweltvorschriften auf See beschäftigt¹ und 2015 beim 53. VGT in Goslar dann mit neuen Entwicklungen im maritimen Umweltschutz² – hierbei wurden jeweils auch die Rolle und Bedeutung von Kontrollen in der Seeschifffahrt für die Schifffsicherheit und den maritimen Umweltschutz untersucht.

Dass angemessene Kontrollen der verbindlichen internationalen Standards auch und gerade im Sinne der hiesigen Reedereiwirtschaft sind, mag zunächst überraschen. Einen Wettbewerb über das Unterbieten von Standards wollen und können deutsche Reedereien allerdings nicht gewinnen, und insofern ist ein funktionierendes, effektives Kontrollregime auch ein wichtiger Beitrag zur Chancengleichheit im

1 52. VGT Goslar 2014, AK VIII: Einhaltung von Sicherheits- und Umweltvorschriften auf See; siehe <https://deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media//Editoren/Dokumentationen/53.%20Dokumentation%20VGT%202015.pdf>.

2 53. VGT Goslar 2015, AK VIII: Neue Entwicklungen im maritimen Umweltschutz; siehe <https://deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media//Editoren/Dokumentationen/52.%20Dokumentation%20VGT%202014.pdf>.

internationalen Wettbewerb in der Seeschifffahrt und zur Herstellung und Sicherung des viel zitierten »Level-Playing-Field«.

1. Einleitung: Die Bedeutung der Seeschifffahrt für Deutschland

Während der COVID-19-Pandemie hat sich zuletzt sehr eindrucksvoll gezeigt, von welcher erheblicher strategischer und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung die Seeschifffahrt für Deutschland und seine Handelspartnerländer ist. Die Reedereien und insbesondere ihre Beschäftigten an Bord, aber auch die Beschäftigten an Land in den verschiedenen relevanten Bereichen (Reedereien, Hafenterminals, nachgelagerte Logistik usw.) haben während der Pandemie maßgeblich zur Sicherung der Stabilität und zur Aufrechterhaltung der weltweiten Transport- und Versorgungsketten beigetragen. Und dies trotz aller durch die COVID-19-Pandemie verursachten gravierenden Probleme und Erschwernisse auch für den Bereich der Seeschifffahrt, wie etwa fehlender Möglichkeiten zum Crewwechsel aufgrund von Ein- und Ausreiseeinschränkungen, eingestellter Flugverbindungen etc.

Die Seeschifffahrt ist und bleibt für Deutschland der entscheidende Verkehrsträger zur Anbindung an den Welthandel: Rund 60 % der deutschen Warenexporte gehen über den Seeweg. Voraussetzung für den Export deutscher Produkte in alle Welt ist u.a. der Import von Rohstoffen und Vorprodukten nach Deutschland. Diese Importe kommen zu einem erheblichen Anteil ebenfalls über den Seeweg. Somit ist die Seeschifffahrt nicht nur für die Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art von größter Bedeutung, sondern es hängen auch Millionen Arbeitsplätze in Deutschland von einer reibungslosen und effizienten Anbindung unseres Landes an den Welthandel und der Versorgung mit Rohstoffen durch die Handelsschifffahrt ab. Für Deutschland und die deutsche Wirtschaft spielt der internationale seewärtige Handel somit eine Schlüsselrolle.

Zugleich ist Deutschland nach wie vor einer der wichtigsten Schifffahrtsstandorte innerhalb Europas und auch weltweit, trotz eines krisenbedingten Schrumpfens der deutschen Handelsflotte in den letzten rund zehn Jahren. Von Deutschland aus wird mit derzeit rund 45 Mio. BRZ die siebtgrößte Handelsflotte der Welt bereedert; die deutsche Containerschiffsflotte ist nach wie vor (gemessen an der Anzahl der Schiffe) die größte der Welt (Marktanteil 2022 weltweit: rund 10,7 %). Auch in anderen Marktsegmenten, wie etwa bei den Massengutfrachtern oder Mehrzweckschiffen, belegt Deutschland im Vergleich mit anderen Schifffahrtsnationen einen vorderen Platz.³

3 Vgl. »Die Deutsche Handelsflotte – Marktanteil 2022, Anteil der deutschen Flotte an der weltweiten Schifffahrt nach Schiffstyp und BRZ«, sowie »Entwicklung der deutschen Handelsflotte – Schiffe mit mehr als 100 BRZ«, jeweils Stand 31.12.2022, abrufbar auf der Website des VDR unter <https://www.reedereverband.de/de/daten-und-fakten-zur-seeschifffahrt-deutschland>.

Mit einer Handelsflotte von insgesamt derzeit rund 1.840 Schiffen steht Deutschland hinter Griechenland aktuell auf Platz zwei der von Europa aus betriebenen Handelsflotten und ist gleichzeitig ein Schwergewicht auch hinsichtlich der maritimen Wertschöpfung in Europa. Deutsche Reedereien sichern insgesamt etwa 480.000 Arbeitsplätze in Deutschland mit rund 86.000 direkt Beschäftigten an Land und auf See. Mit etwa 285.000 weiteren Beschäftigten im direkt mit der Seeschifffahrt verbundenen maritimen Sektor und weiteren rund 100.000 induzierten Beschäftigungsverhältnissen wird von einem Beitrag von über 30 Mrd. Euro zur Wertschöpfung in Deutschland ausgegangen. Die europäische Schifffahrtsindustrie insgesamt beschäftigt direkt ca. 685.000 Menschen und leistete im Jahr 2018 einen Beitrag zum europäischen BIP von knapp 54 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten in der Lieferkette wurde der Beschäftigungsbeitrag der europäischen Schifffahrtsbranche im Jahr 2018 sogar auf über 2,0 Millionen Arbeitsplätze geschätzt. Einschließlich der Lieferkette und der Ausgaben der Arbeitnehmer wurde der Beitrag der Branche auf insgesamt 149 Mrd. EUR beziffert, mit einer Produktivität von 78.000 EUR pro Arbeitnehmer, was weit über dem EU-Durchschnitt der Sektoren der Unternehmensdienstleistungen und der industriellen Fertigung liegt. Dies zeigt, dass der Wohlstand in Deutschland und in der Europäischen Union maßgeblich auf einem freien, offenen, zuverlässigen und fairen Welthandel über See beruht.

Die bedeutende Stellung der deutschen Handelsflotte ermöglicht Deutschland und Europa eine immer wichtiger werdende Versorgungssicherheit – die Sicherheit, einen Zugang zur See bzw. dem Seehandel zu haben und die Sicherheit, Energie importieren zu können. Sie ermöglicht auch eine eigenständige Wirtschaft und die Auflösung von Abhängigkeiten und destruktiven Partikularinteressen von einzelnen Staaten. Die deutsche Schifffahrt ermöglicht so ein wichtiges Maß an Souveränität als Voraussetzung für Selbstbestimmung. Dass Deutschland im Bereich der Seeschifffahrt nach wie vor eine starke Stellung zukommt, ist der konstruktiven Zusammenarbeit und dem guten Zusammenhalt im Rahmen des maritimen Clusters mit all seinen Beteiligten zu verdanken. Diese gilt es stetig zu festigen und auszubauen. Denn der deutsche maritime Standort steht in einem scharfen Wettbewerb mit anderen wichtigen Schifffahrtsstandorten innerhalb und außerhalb der EU.

Der Handel über See ist dabei mit großen Herausforderungen konfrontiert: Dies betrifft insbesondere die notwendige erhebliche und zeitnahe Reduzierung der CO₂-Emissionen – mit dem ambitionierten Ziel einer Reduzierung der CO₂-Emissionen der Schiffe auf Netto-Null bzw. der Erreichung von Klimaneutralität für den Bereich der Seeschifffahrt bis zum Jahr 2050, für das sich der Verband Deutscher Reeder e.V. (VDR) gemeinsam mit der International Chamber of Shipping (ICS) einsetzt, und dies bei einer gleichzeitig aller Voraussicht nach weiter erheblich wachsenden weltweiten Handelsflotte. Dazu gehören aber auch weitere wichtige angestrebte Fortschritte beim Meeresumweltschutz und im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens, bei den Sozialstandards sowie bei der Digitalisierung im Bereich der Seeschifffahrt.

2. Kontrollen in der Seeschifffahrt und Flaggenwahl

Für die internationale Seeschifffahrt ist – im Unterschied zu vielen sonstigen Industrien – vor allem der globale Markt und globale Wettbewerb relevant, was möglichst einheitliche internationale Standards zur Ermöglichung eines fairen Wettbewerbs voraussetzt. Ein fairer Wettbewerb, der nicht durch das Unterlaufen von Standards geprägt wird, ist im Bereich der internationalen Seeschifffahrt zudem nur dann möglich, wenn die maßgeblichen Normen zur Erreichung der ambitionierten Ziele in den oben genannten Bereichen effektiv implementiert und zugleich verlässlich kontrolliert und Verstöße gegen geltende Bestimmungen auch konsequent geahndet werden.

Dies wird besonders deutlich anhand der einzuhaltenden Bestimmungen zu bestimmten Treibstoffen (mit reduziertem Schwefelgehalt) etwa in Nordosteuropa oder auch mit Blick auf die sozialen (Mindest-)Standards gemäß dem Seearbeitsübereinkommen (2006) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), kurz MLC 2006: Reedereien, die sich nicht an die Bestimmungen in diesen Bereichen halten, könnten hieraus signifikante ökonomische Wettbewerbsvorteile erzielen, etwa da die von ihnen auf den Schiffen bzw. den jeweiligen Fahrtgebieten entgegen den geltenden Normen verwendeten Bunker minderer Qualität (Schweröl) erheblich preiswerter sind als die eigentlich vorgeschriebenen niedrigschwefeligen Treibstoffe. Gleiches gilt mit Blick auf die Bedingungen für die Unterbringung und Versorgung von Besatzungsmitgliedern, die nach MLC 2006 mindestens vorgeschrieben sind: Reedereien, die diese wichtigen sozialen Standards (bewusst) nicht erfüllen, könnten hierdurch in diesem Bereich Kosten sparen und insofern einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Reedereien erzielen, die sich an die geltenden Mindeststandards halten bzw. diese vielfach sogar freiwillig übererfüllen.

Daher ist es ganz im Sinne der deutschen Reedereien, wenn die Einhaltung der jeweils geltenden (möglichst international einheitlichen) Standards für den Betrieb von Seeschiffen im Rahmen der verschiedenen Kontrollen durch Flaggen- und Hafenstaaten sorgfältig überprüft und relevante Verstöße gegen diese Standards auch adäquat sanktioniert werden, um denjenigen, die fahrlässig oder gar bewusst Verstöße dagegen in Kauf nehmen, mit empfindlichen Strafen zu begegnen. Kurz: Substandard-Schifffahrt darf sich nicht lohnen, einen solchen Wettbewerb wollen und können deutsche Reedereien nicht gewinnen.

Grundsätzlich und in erster Linie müssen die Reedereien dafür Sorge tragen, dass ihre Schiffe den jeweils einschlägigen Standards genügen, die mittlerweile ganz überwiegend auf internationalen Vorgaben beruhen und insofern vereinheitlicht sind und ansonsten von der jeweils geführten Flagge und deren Vorschriften abhängen und im Rahmen der Flaggenstaatskontrolle überprüft werden. Gleichzeitig werden die zu erfüllenden internationalen Standards auch im Rahmen der sogenannten Hafenstaatskontrolle in vielen Regionen weltweit stringent überprüft und es kann sich aus dem Anlaufen bestimmter Häfen bzw. Jurisdiktionen ergeben, dass aufgrund des »no more favourable treatment«-Grundsatzes (bereits) Standards einzuhalten sind,

die nach dem Recht des Flaggenstaats eigentlich nicht relevant wären, da die entsprechenden Übereinkommen (noch) gar nicht vom Flaggenstaat ratifiziert worden sind. In der Praxis erfüllt die Hafenstaatkontrolle eine inzwischen äußerst wichtige Funktion als zusätzliche Kontrollinstanz zur Flaggenstaatskontrolle, da sich diese bisweilen bzw. bei einigen Flaggenstaaten insbesondere als nicht immer ausreichend zur verlässlichen Einhaltung geltender Standards erwiesen hat.⁴

Die völkerrechtlichen Grundlagen des Flaggenrechts ergeben sich aus dem Seerechtsübereinkommen (Art. 90–94 SRÜ). Danach hat jeder Staat das Recht, die Bedingungen festzulegen, zu denen er Schiffen seine Staatsangehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen (Art. 91 Abs. 1 SRÜ). Durch die Eintragung in das Schiffsregister erhält das Schiff die Nationalität des registrierenden Staates. Es unterliegt damit grundsätzlich dessen Rechtsordnung und genießt dessen diplomatischen Schutz. Das äußere Zeichen der nationalen Zugehörigkeit eines Schiffes ist das Führen der Nationalflagge, wobei ein Schiff jeweils nur die Flagge eines Staates führen darf. Der Flaggenstaat ist verpflichtet, seine Hoheitsgewalt über die seine Flagge führenden Schiffe auszuüben (Art. 94 Abs. 1 SRÜ) und diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die zur Gewährleistung der Sicherheit auf See erforderlich sind (Art. 94 Abs. 3 und 4 SRÜ), wobei die Verpflichtung der Flaggenstaaten dabei die Ausübung von Kontrollen im administrativen, technischen sowie sozialen Bereich umfasst.

Der Flaggenstaat muss sich daher für die wirksame Umsetzung, Einhaltung und Durchsetzung der jeweils geltenden internationalen Standards einsetzen. Die Schiffe unter seiner Flagge müssen die erforderlichen Zeugnisse besitzen, die vom internationalen Regelwerk zur Schiffssicherheit, zur Gefahrenabwehr, zum Schutz der Meeresumwelt bzw. auch des Klimas sowie für den Bereich der verbindlichen sozialen Standards (Maritime Labour Convention, 2006) vorgesehen sind.

Die rund 1.900 Schiffe der deutschen Handelsflotte führen fast ausschließlich Flaggen, die sich durch durchweg (sehr) gute Platzierungen bei den wesentlichen internationalen Rankings zur Performance bzw. Qualität von Flaggenstaaten auszeichnen, insbesondere bei den verschiedenen wichtigen Hafenstaatkontrollregimen (Paris MoU, U.S. Coast Guard, Tokyo MoU). Derzeit führen fast die Hälfte der Schiffe der deutschen Handelsflotte eine EU-Flagge (278 Schiffe führen die deutsche Flagge, gut 600 Schiffe andere EU-Flaggen, darunter sind insbesondere die Flaggen von Portugal mit 352 Schiffen, Zypern mit 135 Schiffen und Malta mit 48 Schiffen häufig vertreten). Die andere gute Hälfte der deutschen Handelsflotte führt vor allem die Flaggen von Antigua und Barbuda (429 Schiffe) und Liberia (426 Schiffe),

4 Siehe zur Entwicklung der Hafenstaatkontrolle und insbesondere dem Regime der Hafenstaatkontrolle nach dem Verwaltungsabkommen Paris MoU Kröger, Martin, Wie sicher ist die Schifffahrt? Kontrolle von Schiffen in Häfen unter dem Paris MoU, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 52. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2014, Hamburg 2014, S. 331 bis 341.

zwei großen internationalen sog. offenen Registern.⁵ Die Gründe für das sog. Ausflaggen von Seeschiffen sind vielfältig (bisweilen ist das Führen einer bestimmten ausländischen Flagge auch aufgrund von Kabotagevorschriften für den jeweiligen Verkehr notwendig), in erster Linie aber auf die damit in der Praxis häufig verbundenen erheblichen Betriebskostenvorteile zurückzuführen. Daneben spielen aber auch die besondere Effizienz und die Dienstleistungsorientierung von Flaggenstaatsverwaltungen zunehmend eine wichtige Rolle bei der Flaggenwahl.

Die Flaggen von Staaten mit offenen Registern undifferenziert als »Billigflaggen« zu diskreditieren verkennt die heutigen Gegebenheiten in der Seeschifffahrt ganz erheblich, denn diese sind vielfach längst – wie etwa die von deutschen Reedern sehr häufig genutzten Flaggen von Antigua und Barbuda, Liberia oder auch Portugal – für ihren hervorragenden Service, konsequente Inspektionen und hohe Anforderungen an den technischen Zustand der Schiffe unter ihrer Flagge, z.B. abgestimmt nach Altersprofilen, Schiffstyp etc., bekannt. Entsprechend gut schneiden viele dieser Flaggenstaaten auch in den bereits erwähnten maßgeblichen Rankings ab und liegen dort inzwischen z.T. sogar noch vor der deutschen Flagge.⁶ Eine solche gute »Flaggenstaatsperformance« ist gerade auch im Interesse der deutschen Reedereien: Sie garantiert bei dem heute häufig zu Grunde gelegten risikobasierten Ansatz von Hafenstaatkontrollregimen (wie etwa beim Paris MoU), bei dem u.a. auch das durchschnittliche Abschneiden der Schiffe unter einer bestimmten Flagge bei Kontrollen ein wesentlicher Faktor ist, eine bessere Behandlung bzw. weniger (häufige) zeitaufwändige Kontrollen im Vergleich zu Schiffen unter Flaggen, die in den Rankings schlechter abschneiden und entsprechend mit einem anderen Risikoprofil bewertet werden.⁷

5 Vgl. »Flaggenstruktur der deutschen Handelsflotte – 47,9 Prozent der Schiffe fahren unter einer EU-Flagge«, Stand 31.12.2022, abrufbar auf der Website des VDR unter <https://www.reedereverband.de/de/daten-und-fakten-zur-seeschifffahrt-deutschland>.

6 Vgl. etwa Paris MoU, Port State Control – Getting Back on track, Annual Report 2021, <https://www.parismou.org/sites/default/files/Annual%20Report%202021%20Paris%20MoU.pdf>, S. 29, White List.

Danach werden alle von deutschen Reedereien häufiger benutzten Flaggen auf der sog. Paris MoU White List geführt und zeichnen sich dementsprechend durch ein überdurchschnittlich gutes Abschneiden bei Hafenstaatkontrollen aus. Die deutsche Flagge belegt Platz 32 und liegt damit derzeit hinter Zypern (Platz 13), Marshall Islands (Platz 15), Liberia (Platz 16), Malta (Platz 17), Antigua und Barbuda (Platz 18) sowie Portugal (Platz 22), was verschiedene Gründe hat.

7 Zur Rolle der Hafenstaatkontrolle und speziell zum sog. »Neuen Inspektionsregime« nach dem Risikoprofil der Schiffe siehe den detaillierten Beitrag in diesem Band von Vatankhah, Sara, Die Rolle der Hafenstaatkontrolle als wichtige Säule für die Schiffssicherheit und den maritimen Umweltschutz im Lichte neuerer Entwicklungen, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 60. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2022, Hamburg 2023, S. 217 ff.

3. Aspekte aus der Praxis und Optimierungsmöglichkeiten

Die Regulierung im Bereich der Seeschifffahrt hat in den letzten Jahrzehnten mit dem Ziel höherer (Mindest-)Standards immer weiter zugenommen – im Bereich der Schiffssicherheit, Gefahrenabwehr, des Umwelt- und Klimaschutzes, aber auch hinsichtlich der global einzuhaltenden sozialen Mindeststandards für die Beschäftigung und Unterbringung von Besatzungsmitgliedern auf Seeschiffen. Das hat die Schifffahrt noch deutlich sicherer und umweltgerechter gemacht, was sich auch aus den verschiedenen Unfallstatistiken etwa der Versicherungswirtschaft ergibt (die Anzahl der schweren Seeunfälle bzw. Totalverluste ist im Durchschnitt der letzten zwanzig Jahre in der Tendenz sehr deutlich rückläufig).⁸

Durch die Vielzahl der zusätzlich einzuhaltenden Vorschriften hat sich allerdings auch die Belastung der Schiffsoffiziere an Bord durch die Kontrollen der relevanten Bestimmungen insbesondere in den Häfen signifikant erhöht. Ziel muss es sein – auch vor dem Hintergrund der absehbar zukünftig weiter verschärften und zusätzlichen Regulierung in vielen der oben bereits genannten Bereiche –, die betroffenen Crewmitglieder jedenfalls hinsichtlich der zu kontrollierenden Zertifikate bzw. Unterlagen durch sinnvolle Digitalisierung und den intelligenten Austausch von Informationen unter den beteiligten Kontrollbehörden deutlich zu entlasten: Kontrollen sollten sich vor Ort möglichst auf den Zustand der Technik bzw. die tatsächliche Beschaffenheit von Einrichtungen bzw. Technik und Ausrüstungsgegenständen an Bord, die Qualität von Kraftstoffen etc. beschränken. Schiffsdokumente sollten zukünftig generell (auch) in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden, so dass die notwendigen Dokumente bereits vorab (und nicht erst an Bord im Rahmen von Hafensterkontrollen) auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden können.

Dabei sind unnötige bzw. Doppelkontrollen soweit wie möglich zu vermeiden und die Vernetzung der verschiedenen im Kontrollbereich tätigen Verwaltungseinrichtungen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sollte zu diesem Zweck dringend weiter vorangetrieben werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus Sicht der betroffenen Reedereien und den Besatzungsmitgliedern ihrer Schiffe insbesondere bei zeitnah aufeinander folgenden Kontrollen von unterschiedlichen Behörden in deutschen Seehäfen, wie etwa den schiffahrtspolizeilichen Kontrollen der Wasserschutzpolizei zur Durchsetzung von Sicherheits-, Umwelt- und Klimaschutzvorschriften⁹ auf der einen und den technischen Schiffskontrollen durch die DS Schiffssicherheit der BG Verkehr im Rahmen des Hafensterkontrollregimes des

8 Siehe hierzu etwa *Safety & Shipping Review 2022*, Allianz Global Corporate & Specialty (AGCS), verfügbar unter <https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/reports/shipping-safety.html>. Demnach gingen im Jahr 2021 weltweit insgesamt 54 größere Schiffe verloren, was einem Rückgang von 57 % im Laufe des letzten Jahrzehnts entspricht.

9 Zur Kontrolltätigkeit der Wasserschutzpolizei siehe den Beitrag in diesem Band von Esser, Simon, Die Kontrolltätigkeit der Wasserschutzpolizei Hamburg zur Durchsetzung der Sicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt, in: *Deutscher Verkehrsgesellschaftstag (Hrsg.)*, 60. Deutscher Verkehrsgesellschaftstag 2022, Hamburg 2023, S. 205 ff.

Paris MoU, schnell der Eindruck einer (so) unnötigen »Doppelkontrolle« des Hafenstaates Deutschland entstehen kann. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten bedingen hier ggf. Kontrollen durch mehrere Behörden, und auch wenn diese inhaltlich andere Schwerpunkte haben und auf unterschiedlichen Kompetenzen und Rechtsgrundlagen beruhen sollten, bedingt dies aggregiert leicht einen höheren Aufwand als bei lediglich einer Kontrolle durch eine zuständige Behörde, selbst wenn diese dann umfangreicher ausfallen sollte.

Der risikobasierte Ansatz von Hafenstaatkontrollregimen wie im Rahmen des Paris MoU ist grundsätzlich sinnvoll, effektiv und auch gerecht und findet daher die Unterstützung der Schifffahrtsindustrie. Eine Ausweitung dieses Ansatzes ist zu begrüßen und sollte u.a. auch für die Kontrollen der Wasserschutzpolizei zu Grunde gelegt werden.¹⁰ Wichtig erscheint aus Sicht der internationalen Schifffahrt zusätzlich ein noch besserer Austausch mit Hafenstaatkontrollregimen in anderen Regionen und deren Unterstützung durch Wissenstransfer bzw. eine größere Unterstützung der jeweiligen maritimen Administrationen, was durch unterschiedliche Maßnahmen, etwa im Rahmen der IMO oder auch bilateral, geschehen kann. Ein solcher Wissenstransfer und der Aufbau von dringend notwendigem Know-how würde zum einen langfristig zu einer höheren Qualität und Effektivität des Kontrollregimes in diesen Regionen beitragen und dadurch gewährleisten, dass die Schiffssicherheit auch in anderen Teilen der Welt weiter deutlich verbessert werden kann. Gleichzeitig könnte besser verhindert werden, dass Substandard-Schiffe, die etwa im Bereich des Paris MoU aufgrund der stringenten Kontrollen und Reaktionsmöglichkeiten, bis hin zur Möglichkeit eines Bans etc., praktisch nicht mehr zum Einsatz kommen können, in anderen Regionen weiter eingesetzt werden und den Wettbewerb dann dort verzerren könnten, zu Lasten der Schiffssicherheit, des Umweltschutzes und essentieller sozialer Standards.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass Schiffskontrollen stets diskriminierungsfrei und nach streng fachlichen, objektiven Kriterien durchgeführt werden müssen. Leider werden sie in manchen Regionen bzw. Häfen der Welt (außerhalb von Europa) bisweilen noch immer als Anlass und Druckmittel dazu missbraucht, von den Schiffen und ihren Besatzungen unberechtigte finanzielle oder sonstige Gegenleistungen einzufordern, was in verschiedener Hinsicht höchst problematisch ist und die betroffenen Seeleute und Reedereien in schwierige Situationen und die Gefahr eines strafbaren Verhaltens bringt.

Bußgelder und Strafen müssen generell in einem adäquaten Verhältnis zum jeweiligen Verstoß stehen. Eine Kriminalisierung von Besatzungsmitgliedern aus politischen Gründen – für die es leider immer wieder gravierende Beispiele in der Praxis gibt, insbesondere bei größeren Schiffsunglücken oder vermuteten Drogendelikten – ist abzulehnen und fatal für die Attraktivität des Berufsbildes. Insbesondere dürfen

10 Siehe hierzu Escherich, Peter, Durchsetzung der Schiffssicherheits-, Umwelt- und Klimavorschriften in der Seeschifffahrt – Zum Arbeitskreis VIII des 60. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2022, *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV)* 08/2022, 35. Jahrgang, S. 383–386 (386).

fahrlässige Verstöße nicht alleine deshalb mit empfindlichen (Freiheits-)Strafen geahndet werden, weil das Verhalten im Ergebnis zu einem gravierenden Schadenseignis beigetragen hat. Das Festhalten von Schiffen bei erheblichen Verstößen etwa im Bereich der Schiffssicherheit, des Umweltschutzes oder der sozialen Mindeststandards an Bord stellt in aller Regel eine sehr effektive und »schmerzhaft« Sanktionierung dar, da damit substantielle Einnahmeverluste aufgrund von Off-Hire-Zeiten für den Schiffseigener verbunden sind und auch ein erheblicher Reputationsverlust droht, den es für Reedereien zu vermeiden gilt.

Ein wichtiger Baustein für ein noch effizienteres und besser verzahntes Kontrollregime im Bereich der Schiffskontrollen in Deutschland wäre sicherlich auch die Schaffung einer einheitlichen Flaggenstaatsverwaltung in Deutschland. Viele Flaggenstaaten haben in den letzten beiden Jahrzehnten eine Neuausrichtung ihrer Verwaltung und ihres Kontrollregimes vorgenommen und neue Strukturen geschaffen, die sich durch eine besondere Dienstleistungsorientierung und zentrale Ansprechpartner für die Reedereien auszeichnen. Auch hinsichtlich der deutschen Flaggenstaatsverwaltung sind verschiedene Organisations- und Modernisierungsmaßnahmen bereits seit längerer Zeit immer wieder intensiv diskutiert und einige Schritte auch bereits erfolgreich umgesetzt worden.¹¹ Die Etablierung einer einheitlichen Flaggenstaatsverwaltung steht allerdings nach wie vor aus, auch wenn der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung genau dies als Ziel explizit vorsieht.¹² Dieses Ziel wird von der maritimen Wirtschaft grundsätzlich sehr begrüßt, wobei nach Einschätzung der Reedereiwirtschaft unbedingt ergebnisoffen geprüft werden sollte, wie bzw. unter welcher administrativen (ggf. womöglich auch neuen) Einheit eine solche einheitliche deutsche Flaggenstaatsverwaltung am besten etabliert werden könnte. Außerdem sollte sorgfältig geprüft werden, ob nicht auch weitere wichtige Bereiche, wie etwa Aufgaben der Schiffsregister und der Bundesnetzagentur für den Bereich der maritimen Wirtschaft, mit einbezogen werden könnten. Eine solche »große« Lösung dürfte aufgrund der damit verbundenen, durchaus anspruchsvollen und vielfältigen administrativen und rechtlichen Fragestellungen sowie ggf. erheblicher Konsequenzen für die existierende Struktur und damit auch die Beschäftigten der deutschen Flaggenstaatsverwaltung wohl kaum zeitnah zu realisieren sein. Das Ziel einer einheitlichen deutschen Flaggenstaatsverwaltung sollte deswegen weiteren kurzfristig realisierbaren Fortschritten in der praktischen Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten

11 Vgl. zur bereits seit längerem geführten Diskussion anschaulich und noch immer aktuell den Beitrag von Wehrmann, Achim, Flagging up! – Das Kontrollkonzept einer modernen deutschen Flaggenstaatsverwaltung, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 52. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2014, Hamburg 2014, S. 343 bis 351.

12 Siehe »Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit«, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, verfügbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021–2025.pdf – dort S. 42: »Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie werden wir stärken, um eine einheitliche Flaggenstaatsverwaltung einzuführen und um den Offshore-Windenergieausbau zu beschleunigen.«

Behörden und einer Verbesserung im Bereich der Digitalisierung von Prozessen in der Schifffahrtsverwaltung zum Zweck der Optimierung des Schiffskontrollregimes in Deutschland auf keinen Fall im Wege stehen.

4. Fazit

Weitere Fortschritte bei der Digitalisierung von Prozessen und der Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Kontrollregime zur Erhöhung der Effizienz sind auch im Bereich der Durchsetzung der Sicherheits-, Umwelt- und Klimaschutzvorschriften in der Seeschifffahrt möglich und geboten. Das vom Föderalismus geprägte Kontrollsystem im Bereich der Hafenstaatkontrolle in Deutschland würde hiervon besonders profitieren, was auch für die betroffenen Reedereien und Besatzungsmitglieder der Schiffe eine gute Nachricht wäre. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass das Zusammenspiel aus Flaggen- und Hafenstaatkontrolle und die ständige Weiterentwicklung der Vorschriften hierzu in Deutschland aber auch im sonstigen Europa (sowie im gesamten Bereich des Paris MoU) generell bereits gut funktioniert. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass Schiffssicherheit, soziale Standards und Umweltschutz in den letzten Jahrzehnten signifikant zu erhöht bzw. verbessert werden konnten. Die internationale Seeschifffahrt benötigt globale Standards, die weltweit auch möglichst einheitlich umgesetzt und kontrolliert werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Deutschland und andere Staaten sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass das notwendige Know-how und die erforderlichen Strukturen für wirksame und diskriminierungsfreie Schiffs- bzw. Hafenstaatkontrollen auch in Regionen aufgebaut werden können, die hier bislang noch Defizite aufweisen.