

Berlin, 10. Februar 2017

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf**

### **"Entwurf einer XX. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften"**

mit Stand vom 23.01.2017

#### **I. Hintergrund**

Mit Schreiben vom 23.01.2017, eingegangen am 27.01.2017, AZ: LA 22/7332.5/15, wurde vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) der Entwurf einer **"XX. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften"** vorgelegt.

Wir bedanken uns für die Beteiligungsmöglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

#### **II. Grundsätzliche Bewertung**

Der DVR sieht die Ablenkung im Straßenverkehr als eines der größten Unfallrisiken an, das zudem durch die Verbreitung und permanente Nutzung von Smartphones und anderen Geräten in den letzten Jahren deutlich erhöht wurde. Die geltende Vorschrift in § 23 Abs. 1a StVO ist durch die technische Entwicklung und das veränderte Nutzungsverhalten nicht mehr zeitgemäß, sodass eine Novellierung dringend erforderlich ist.

Neben der Modernisierung wird auch der appellative Charakter der Verschärfung der Sanktionen begrüßt. Daraus folgt die Botschaft, dass die Nutzung technischer Geräte im Straßenverkehr nicht bloß ein Kavaliersdelikt oder sogar ein "normales" freiheitliches Verhalten ist, sondern eine ernste Gefahr für alle Verkehrsteilnehmenden darstellt.

Dennoch bleibt die Ausgestaltung des Gerätenutzungsverbots im vorliegenden Entwurf hinter dem Erforderlichen zurück, insbesondere hinsichtlich der beschriebenen Dauer einer zulässigen Blickabwendung des Kraftfahrzeugführenden während der Fahrt.

Grundsätzlich problematisch bleibt die Verkehrsüberwachung und die Beweisaufnahme, bezüglich eines entsprechenden Fehlverhaltens. Hier sollte durch eine klare Definition der erlaubten Blickabwendung wenigstens eine Erleichterung der Rechtsdurchsetzung angestrebt werden.

Alltagsbeobachtungen, Berichte von Polizei- und Rettungskräften und bisherige wissenschaftliche Erhebungen stützen den Befund, dass die Smartphonennutzung im Straßenverkehr ein weit verbreitetes Phänomen ist. Dennoch sollte weiteres belastbares Zahlenmaterial gesammelt werden.

Soweit bei Verkehrsunfällen mit Toten, Schwerverletzten oder hohem Sachschaden nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine unzulässige Nutzung von mobilen Endgeräten unfallursächlich war, sind diese sicherzustellen und ggf. auszuwerten.

Auch eine Beschäftigung des Gesetz- und Verordnungsgebers und wissenschaftlicher Einrichtungen mit der Ablenkung von Fußgängerinnen und Fußgängern wäre notwendig, um Unfallrisiken zu reduzieren.

Über die hier in Rede stehenden Rechtsänderungen hinaus empfiehlt der DVR gemäß seinem Vorstandsbeschluss vom 27.10.2016 folgende Maßnahmen:

- Die Verhinderung einer Ablenkung im Straßenverkehr, insbesondere durch Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsmittel erfordert eine Intensivierung präventiver Maßnahmen, z.B. im Rahmen der schulischen Verkehrserziehung oder der Prävention in der Arbeitswelt.

- Im Rahmen der Fahrausbildung und Fahrerlaubnisprüfung sollte Ablenkung von der Fahraufgabe und deren Auswirkungen thematisiert werden. Hierzu sollten insbesondere spezielle „Ablenkungsübungen“ konzipiert werden, die im Rahmen der praktischen Fahrausbildung verpflichtend eingesetzt werden sollen. Diese „Ablenkungsübungen“ sind wissenschaftlich zu entwickeln und zu begleiten. Bei Vorliegen entsprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse sollte die Ausweitung des Einsatzes der Übungen in der praktischen Fahrerlaubnisprüfung vorgesehen werden. Unabhängig davon sollten zeitnah mit wissenschaftlicher Begleitung Fragestellungen für die theoretische Fahrerlaubnisprüfung entwickelt werden, um Ablenkung dort frühestmöglich thematisieren zu können. Dem Verordnungsgeber wird empfohlen, die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen. Im Rahmen von Weiter- und Fortbildungen von Kraftfahrenden sind Ablenkungsübungen ebenfalls zu berücksichtigen.

- Es sollten technische Lösungen, die eine Nutzung moderner Smartphones (z.B. zum Telefonieren, zum Lesen oder Schreiben von Texten) durch einen Fahrer oder eine Fahrerin während der Fahrt unterbinden, mit Nachdruck entwickelt bzw. bei entsprechender Tauglichkeit Lösungen, die es in den USA auf dem Markt bereits gibt (vgl. z.B. [www.cellcontrol.com](http://www.cellcontrol.com)), eingeführt oder modifiziert werden. Nach entsprechendem Wirkungsnachweis sollte deren Einsatz verbindlich vorgeschrieben werden. Die weitere Entwicklung und Verbreitung technischer Systeme, die Fahrfehler ausgleichen, sind von der Automobilindustrie zu forcieren.

- Bei unzulässiger Nutzung von Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsmitteln während der Fahrt sollte verstärkt die Anordnung von Verkehrsunterricht gemäß § 48 StVO vorgesehen werden (*vgl. dazu auch Empfehlungen des 55. Deutschen Verkehrsgerichtstages*).

- Die Einführung technischer Lösungen zur Verhinderung von unzulässiger Nutzung, die Verschärfung von Sanktionen und/oder die Wiederbelebung von zielgerichteten Nachschulungen (Verkehrsunterricht) sollte medial so unterstützt werden, dass Fahrende den Sinn und Zweck dieser Maßnahmen verstehen und nachvollziehen können.

### III. Wesentliche Kritikpunkte:

- Zeitdauer der erlaubten Blickabwendung erscheint zu unpräzise bzw. interpretationsbedürftig
- Fußgängerinnen und Fußgänger werden nicht adressiert

### IV. Anmerkungen im Einzelnen:

#### § 23 Abs. 1a StVO

Die grundsätzlich richtige technikkoffene Formulierung in § 23 Abs. 1a Satz 1 (neu) sollte wie folgt ergänzt werden:

"(...) darf ein elektronisches Gerät, das der Kommunikation, Information, Unterhaltung oder vergleichbaren Zwecken dient"

Ansonsten ergibt sich erst aus der in § 23 Abs. 1a S. 2 StVO folgenden Erläuterung zu Satz 1, dass zum Beispiel auch Geräte der Unterhaltungselektronik gemeint sind. Dies sollte vereinfachend direkt in Satz 1 aufgeführt sein, um spitzfindigen Auslegungsversuchen vorzubeugen. So ist beispielsweise das Anlegen eines Termins in einem elektronischen Kalender nicht direkt einer Kommunikation, Information oder Unterhaltung, sondern der Organisation bzw. Terminplanung zuzuordnen.

#### Zur erlaubten Blickzuwendung und kurzen Blickabwendung:

"Blickzuwendung [...], die zeitlich dem Blick über die Schulter beim Abbiegevorgang entspricht."

Die gewählte Vergleichszeit "Schulterblick beim Abbiegen" bietet den Vorteil, dass sie eingängig und leicht zu merken ist. Leider bleibt diese Zeitangabe aber sehr ungenau und lässt großen individuellen Interpretationsspielraum:

Ein Blick über die Schulter beim Abbiegevorgang dauert in Großstädten bei baulich getrennten Radwegen mit Parkstreifen zwischen Fahrbahn und Radweg deutlich länger als etwa in kleinen Gemeinden, in denen man Radfahrende auf der Fahrbahn i.d.R. vor dem Abbiegen schon überholt hat und nur noch den toten Winkel kontrolliert. Schon hier sorgt die individuelle Fahrerfahrung durch den Wohnort zu unterschiedlicher Interpretation der Dauer eines Schulterblicks.

Zusätzlich ist die Dauer von der gefahrenen Geschwindigkeit und der Übersichtlichkeit der Verkehrssituation abhängig. Hält man beim Abbiegen (fast) an, kann der "Blick über die Schulter" sehr lange dauern. Dies ist der Fall, wenn die Abbiegesituation durch verstellte Sichtachsen oder hohe Verkehrsdichte unübersichtlich ist oder der Kraftfahrzeugführende rechts vorbeifahrende Radfahrende passieren lassen muss. Dadurch kann es zu sehr unterschiedlicher Lesart der Norm und im Streitfall zu Schwierigkeiten bei der Auslegung kommen.

Etwas eindeutiger wäre der Vergleich mit dem Blick auf den Tacho oder in den Spiegel. Hier gibt es weniger Argumentationsspielraum, eine lange Blickdauer zu begründen. Mit der weiteren Verbreitung der Geschwindigkeitsanzeige in Head-up-Displays wird sich jedoch das Zeitgefühl für den Blick auf "den Tacho" verändern, da auf den Multifunktionsdisplays im

Fahrzeug komplexere Informationen dargestellt werden. Dementsprechend ist der Vergleich mit einem Blick in den Rück- oder Außenspiegel vorzuziehen.

Hier wäre es allerdings vorteilhaft, die durchschnittliche Dauer des Blicks in den Spiegel in einem wissenschaftlichen Versuchsaufbau zu ermitteln - mit der Herausforderung, dass auch hier Straßenkategorie, Verkehrsdichte und Geschwindigkeiten die Dauer verändern. So könnte eine auch gerichtlich belastbare Zeitspanne angegeben werden; der Vergleich mit dem Blick in Spiegel könnte entweder im Verordnungstext selbst oder als separat zu verbreitende "Faustregel" für Orientierung in der Praxis sorgen.

Zusätzlich ist zu diskutieren bzw. zu untersuchen, ob unterschiedliche Verkehrssituationen eine unterschiedliche hinnehmbare Dauer der Blickabwendung erfordern.

Grundsätzlich sollte berücksichtigt werden, dass der Blick über die Schulter oder in den Spiegel der Verkehrsbeobachtung dient und dabei die Aufmerksamkeit unmittelbar beim Fahrgeschehen bleibt und nicht wie bei der Benutzung von Geräten anschließend wieder mit entsprechender Verzögerung (Wahrnehmen, Informationsverarbeitung, Reaktion) auf die Fahrtätigkeit gelenkt werden muss.

Die einfache Alternative eines vollständigen Verbots jeglicher Gerätenutzung wurde im Referentenentwurf richtigerweise nicht gewählt. Das Verbot, etwa einen eingehenden Anruf abzulehnen oder das Handy an einen Mitfahrenden weiterzugeben, wäre praxisfern und würde die gesellschaftliche Akzeptanz des Verbots infrage stellen.

#### **Empfehlungen Verkehrsgerichtstag:**

Im Übrigen verweist der DVR auf die Empfehlungen des 55. Deutschen Verkehrsgerichtstages, darunter:

*In Satz 1 Nr. 1 sollte die Formulierung in „aufgenommen oder gehalten wird“ geändert werden. In Satz 1 Nr. 2 b) sollte „erforderlich ist“ in „erfolgt“ geändert werden.*

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

#### **§ 23 Abs. 4 StVO (neu) - Verdeckung oder Verhüllung des Gesichts**

Eine die Verkehrsbeobachtung beeinträchtigende Sichteinschränkung wird in der Auffangbestimmung des § 23 Abs.1 Satz 1 StVO untersagt und als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. Dies ist aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich.

Hier soll ein Verdecken oder Verhüllen des Gesichts, das ja zwangsläufig eine die Verkehrsbeobachtung beeinträchtigende Sichteinschränkung impliziert, in einer Spezialvorschrift pönalisiert werden. Damit soll im Rahmen automatisierter Verkehrsüberwachung eine bessere Identifikation des Kraftfahrzeugführenden durch die Bußgeldstellen ermöglicht werden. Die zu dieser geplanten Rechtsänderung aufgeführte Begründung überzeugt nicht. Zunächst müsste aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und

des Übermaßverbots der praktische Bedarf einer solchen Spezialvorschrift geklärt werden. Was hat eine entsprechende Abfrage bei den Bußgeldstellen der Länder ergeben? In welcher Anzahl haben in den vergangenen Jahren verschleierte bzw. vermummte Personen Kraftfahrzeuge geführt und haben sich dadurch einer Verfolgung durch die Bußgeldbehörden entziehen können? In welchem Verhältnis steht diese Zahl zu der Zahl derjenigen Fälle in denen Fahrzeugführende auf den Beweisfotos undeutlich zu erkennen bzw. zwar zu erkennen, aber mangels Mitwirkung von Kraftfahrzeughaltern nicht zu ermitteln waren. Ob die vorliegende Begründung des Verbots einen Eingriff in die Religionsausübungsfreiheit hinreichend rechtfertigt, soll hier dahingestellt bleiben.

### **§ 25 Abs. 3 Satz 1 StVO**

Eine Klarstellung der Querungsmöglichkeiten für Fußgängerinnen und Fußgänger wird grundsätzlich begrüßt. Die beibehaltene Komplexität der Formulierung dürfte jedoch in der Praxis kaum dazu führen, dass der oder die Einzelne sich über die eigenen Rechte und Pflichten deutlicher im Klaren ist als zuvor. Es dürfte bei einer situativen Bewertung des zu Fuß Gehenden nach subjektivem Sicherheitsempfinden bleiben.

Hier wäre interessant zu erfahren, ob nach Erkenntnissen des BMVI die Gebote aus § 1 StVO bzw. die Entscheidung nach subjektiver Situationsbewertung in der Praxis nicht ausreichen. Unabhängig von der rechtlichen Bewertung sollten Gefahrenstellen im Sinne der Vision Zero durch fehlervermeidende Infrastruktur, etwa sichere Überwege, entschärft werden.

### **§ 30 StVO**

Keine Anmerkungen des DVR.

### **§ 41 StVO**

Die Klarstellung hinsichtlich Tonnagebeschränkungen auf Zusatzzeichen zu Verkehrsverbotszeichen wird als grundsätzlicher Beitrag zur Sicherheit durch klare Vorschriften begrüßt.

### **Bußgeldkatalog-VO**

Die Erhöhung der Bußgelder sowie die Einstufung als grobe und beharrliche Pflichtverletzung (im Falle der neuen Qualifikationstatbestände Gefährdung oder Sachbeschädigung mit der Folge eines Regelfahrverbots) werden als Beitrag zur Abschreckungswirkung und Herausbildung eines Bewusstseins für die Gefahren durch Ablenkung begrüßt.

In 246.1. sollte es "Beim Führen eines Kraftfahrzeugs" heißen, damit die Abgrenzung zu 264.4 "beim Radfahren" eindeutig ist.

Abschließend bedankt sich der DVR für die Möglichkeit, zum vorliegenden Referentenentwurf Stellung zu nehmen.