

Bonn, 04. Februar 2019

Stellungnahme zum Referentenentwurf

„Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften“

Stand vom 15.1.2019

I. Hintergrund

Mit Schreiben vom 15.01.2019, Aktenzeichen StV11/7323.2/00-07 wurde vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vorgelegt. Neben Änderungen der Registervorschriften für die Bundeswehr und der Schaffung der Grundlagen für die Erhebung und Speicherung der Email-Adresse im Bereich des Fahrerlaubniswesens, ist darin vor allem die Einräumung der Möglichkeit für die Bundesländer enthalten, das Mindestalter für den Erwerb der Führerscheinklasse AM von 16 auf 15 Jahre herabzusetzen.

II. Vorbemerkung

Der Vorstand des DVR hatte sich bereits in seinem Beschluss zur Altersabsenkung in der Führerscheinklasse AM vom 25.06.2010 entschieden gegen die Senkung des Mindestalters für die Nutzung von Kleinkrafträdern, Quads oder Leicht-Pkw mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von maximal 45 km/h ausgesprochen. Diese war durch eine Regelung in der 3. EG-Führerschein-Richtlinie möglich geworden. Allerdings sah die Richtlinie auch die Möglichkeit einer Erhöhung des erforderlichen Mindestalters vor. Damals ging der DVR davon aus, dass es mit der Herabsetzung des Mindestalters zu einer Zunahme der Verkehrsbeteiligung von Jugendlichen mit solchen Fahrzeugen und damit verbunden zu steigenden Unfallzahlen kommen würde. Zusätzlich nahm man an, dass aufgrund des altersspezifischen Entwicklungsstandes der Jugendlichen das bereits bestehende besonders hohe Risiko als Fahrradfahrende auf die Fahrten mit Fahrzeugen der Klasse AM übertragbar sei. Gleichzeitig konnte kein plausibler Grund dafür gesehen werden, dass eine Altersabsenkung zu einem Sicherheitsgewinn in den sich in der „Fahrerkarriere“ anschließenden, höheren Fahrerlaubnisklassen führen würde.

Weiterhin hat der DVR mit seinen Stellungnahmen vom 9. März und 12. September 2017 die Aufnahme der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern in den am 1. Mai 2013 - trotz des Protests des DVR - in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gestarteten und zunächst bis zum 30.4.2018 befristeten Modellversuch AM15 deutlich kritisiert. Zudem bemängelte der DVR die zum damaligen Zeitpunkt nicht vorliegenden Evaluationsergebnisse sowie den nicht ersichtlichen Mehrwert der Erweiterung der Zahl der Versuchsländer für die Evaluation.

Nach Vorlage der Evaluationsergebnisse musste sich der DVR in seiner Stellungnahme vom 14. März 2018 deutlich gegen die zeitliche Verlängerung des Modellversuchs bis zum 30. April 2020 aussprechen. Aus Sicht des DVR zeigten bereits die vorliegenden Evaluationsergebnisse erhebliche negative Auswirkungen auf die Unfallzahlen von 15- bis 17-Jährigen im Straßenverkehr, denen keine Verbesserungen in der Mobilität oder anderen Aspekten der Verkehrssicherheit, wie z.B. die Gefahrenwahrnehmung, dergestalt entgegen stehen, dass sie eine zeitliche Verlängerung oder räumliche Ausweitung des Versuchs rechtfertigen würden.

III. Bewertung

Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse der Fahrerlaubniszahlen und der Verkehrsbe-währung des Kraftfahrtbundesamtes sowie der Unfall- und Befragungsstudie des Instituts für empirische Sozialforschung der Universität Erlangen zeigen, dass sich die Befürchtungen aus dem Vorfeld des Modellversuchs bewahrheitet haben.

Wie erwartet, hat sich die Attraktivität der entsprechenden Fahrzeugklasse in den Modell-versuchsländern deutlich erhöht: Die Nutzerzahlen der AM-Fahrerlaubnis haben sich hier fast verdoppelt, während sie in den Vergleichsländern gesunken sind.

Deutlicher Anstieg der Unfallzahlen

Parallel zum Anstieg der Nutzerzahlen verzeichnet die Verkehrsunfallstatistik der Modell-versuchsländer seit 2013 einen steilen Anstieg der Zahl verunglückter motorisierter jugend-licher Verkehrsteilnehmender. Insgesamt hat sich die Anzahl verunglückter 15- bis 17-Jähriger mehr als verdoppelt, während die Entwicklung dieser Zahl in den Bundesländern, die nicht am Modellversuch teilnehmen, unauffällig blieb.

Nicht mit eingerechnet ist hier noch eine hohe Dunkelziffer. Nur bei rund 4% der Stürze und knapp der Hälfte der Verkehrsunfälle mit Beteiligung eines anderen Verkehrsteilnehmenden wurde die Polizei gerufen, obwohl sich die jugendlichen Fahrenden bei knapp der Hälfte der Vorfälle verletzten.

Zusätzlich wirkte sich AM15 in den Modellversuchsländern negativ auf die Teilnahmequote am Begleiteten Fahren ab 17 aus. Damit verringert der Modellversuch mittelbar die Motiva-

tion zur Teilnahme an der bislang wirksamsten Maßnahme zur Senkung des Fähranfängerrisikos.

Während sich durch die Evaluation selbst keine Aussagen über Unterschiede in der Unfallgefahr zwischen den 15- und 16-jährigen AM-Nutzenden treffen ließen, zeigen aktuelle Forschungsergebnisse (vergleiche MOVER - Jugendliche MopedlenkerInnen und Verkehrsreife, Schützenhofer et al. 2018 i.V.) inzwischen, dass viele 15-Jährige noch nicht über die ausreichende Verkehrsreife verfügen. Signifikante Leistungseinbußen in der Wahrnehmungsgeschwindigkeit liegen gerade im 15. Lebensjahr vor und eine deutliche Verbesserung tritt erst ab einem Alter von 16 Jahren ein.

Im Ergebnis führte der Modellversuch AM15 damit zu einem deutlichen Anstieg der Zahl Jugendlicher zwischen 15 bis 17 Jahren mit einer früheren, längeren und höheren Risikoexposition, die sich in einer überproportional höheren Zahl von Verunglückten niederschlägt.

Kein Nutzen für Mobilität oder verbessertes Sicherheitsbewusstsein

Dieser rein negativen Entwicklung steht kein gesellschaftlicher Nutzen gegenüber, der diese hohen Risiken und Unfallfolgen rechtfertigen würde. Durch den früheren Zugang zur Fahrerlaubnisklasse AM ergibt sich kein Mobilitätsgewinn, da dadurch kaum neue und bisher nicht erreichbare Ziele erschlossen werden. Es findet lediglich eine Verlagerung der Mobilität vom Fahrrad, dem ÖPNV, Mitfahrgelegenheiten oder dem „Chauffeurdienst“ der Eltern auf das Moped oder den Roller statt.

Ebenso wenig lässt sich eine bessere Gefahrenwahrnehmung, ein erhöhtes Sicherheitsbewusstsein oder eine bessere Selbsteinschätzung durch die AM-Ausbildung im Vergleich zu den Kontrollgruppen nachweisen. Längerfristige Wirkungen sind nur insofern erkennbar, als dass bei denjenigen, die am Modellversuch teilnehmen, das Interesse am baldigen Erwerb z.B. höherer Motorradklassen steigt, was angesichts der ebenfalls steigenden Unfallzahlen z.B. in der Klasse A1 eine weitere Risikoerhöhung darstellt.

Die nun angestrebte Ermächtigung der Bundesländer, das Mindestalter zum Erwerb der Fahrerlaubnisklasse AM in ihrem räumlichen Regelungsbereich auf 15 Jahre abzusenken, ist mit Blick auf die Verkehrssicherheit der betroffenen Jugendlichen nicht vertretbar. Die mit dieser Entscheidung in der Folge zwangsläufig einhergehende Erhöhung der Unfallzahlen der 15- bis 17-Jährigen widerspricht der im Koalitionsvertrag von CDU, SPD und CSU im Jahr 2018 verkündeten Selbstverpflichtung zur Verwirklichung der Vision Zero, also der Ausrichtung der Politik der Bundesregierung auf eine deutliche Absenkung der Zahlen der Getöteten und Schwerverletzten im Straßenverkehr.

Die unterschiedliche Verfügbarkeit des ÖPNV oder die Entfernung zu Schulstandorten und Freizeiteinrichtungen in den verschiedenen Bundesländern kann weder ein Argument sein, das die Erkenntnisse über die Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit der jungen Men-

schen aufwiegt, noch ist die Nutzung von AM15-Fahrzeugen geeignet, grundsätzliche Infrastrukturprobleme der Länder zu lösen.

Darüber hinaus setzt der angestrebte regulative Flickenteppich die jungen Nutzer und Nutzerinnen leichtfertig straf- und zivilrechtlichen Risiken aus. Da die mit 15 Jahren erworbene Fahrerlaubnis nur in jenen Ländern gültig ist, die von der Möglichkeit der Herabsetzung des Mindestalters Gebrauch machen, würde das unbemerkte oder unbedachte Überfahren der Landesgrenze in ein Bundesland ohne AM15 ein Verfahren wegen des Fahrens ohne Fahrerlaubnis und möglicherweise hohe Regressforderungen der Haftpflichtversicherung im Schadensfall nach sich ziehen.

IV. Fazit

Angesichts der eindeutigen negativen Ergebnisse der Evaluation des Modellversuchs AM15 für die Verkehrssicherheit und der drohenden rechtlichen Probleme aufgrund uneinheitlicher Regelungen hält der DVR die geplante Ermächtigung der Bundesländer zur Herabsetzung des Mindestalters bei der Führerscheinklasse AM für nicht verantwortbar und spricht sich gegen jede Form der Umsetzung von AM15 in dauerhaftes Recht aus. Der DVR fordert darüber hinaus, angesichts fehlender Bemühungen seitens des BMVI, die zur Rechtfertigung der zeitlichen Verlängerungen des Modellversuchs angeführte Verbesserung der Datenlage durch zusätzliche Untersuchungen herbeizuführen, den Abbruch des Modellversuchs noch vor seinem planmäßigen Ende am 30.4.2020.