

Berlin, 7. Juni 2019

Stellungnahme des DVR zum Referentenentwurf einer 14. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

I. Hintergrund

Mit Schreiben vom 22. Mai 2019 wurde dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR) anheimgestellt, zum Referentenentwurf einer 14. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen.

Mit der Verordnung beabsichtigt der Verordnungsgeber die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Inhaber einer Fahrerlaubnis der Klasse B auch Leichtkrafträder der Klasse A1 führen dürfen, ohne die für die Klasse A1 vorgeschriebene Ausbildung vollständig durchlaufen und die theoretische und praktische Prüfung ablegen zu müssen.

Der DVR bedankt sich für die Äußerungsmöglichkeit und nimmt wie folgt Stellung:

II. Zusammenfassende Wertung

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf (Bearbeitungsstand 15.04.2019, 11:52 Uhr) würde der deutsche Verordnungsgeber im Falle einer unveränderten Verabschiedung eine Möglichkeit in der 3. EG-Führerscheinrichtlinie (Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein) nutzen, die Anforderungen an den Erwerb einer Fahrerlaubnis der Klasse A1 (Leichtkraftrad) für Inhaber der Fahrerlaubnisklasse B zu senken. Diese Leichtkrafträder erreichen Geschwindigkeiten über 100 km/h und stellen nach den besonders stark motorisierten Motorrädern (über 750 ccm Hubraum) die gefährlichste Fahrzeugklasse in der Unfallstatistik dar.

Die 3. EG-Führerscheinrichtlinie eröffnet die Möglichkeit des Einschusses der Klasse A1 in die Klasse B über eine Schlüsselzahl, die nur im jeweiligen Mitgliedsstaat Gültigkeit besitzt. Damit wird deutlich, dass dem Richtliniengeber ein Risiko für die Verkehrssicherheit, dergestalt, dass Pkw Nutzende ohne ausreichende Kenntnisse und Fertigkeiten auf Leichtkrafträdern am Straßenverkehr teilnehmen, durchaus bewusst war. Er hat daher die Verantwortung an den nationalen Verordnungsgeber überantwortet. Fraglich ist, warum der deutsche Verordnungsgeber nun plötzlich, 13 Jahre nach Erlass der 3. EG-Führerscheinrichtlinie, die Notwendigkeit sieht, die fahrerlaubnisrechtlichen Anforderungen zur Nutzung eines Leichtkraftrades deutlich zu senken.

Zur Begründung der vom Bundesverkehrsminister geplanten Rechtsänderung wird im vorliegenden Referentenentwurf angeführt: „*Von dieser Möglichkeit soll auch in Deutschland Gebrauch gemacht werden.*“ (Seite 8, Begründung zu Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen)

Das verwundert, denn auch in anderen Bereichen ermöglicht der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht alles, was möglich wäre. Die Begründung dieser Erleichterung des Zugangs zur derzeit zweitgefährlichsten Fahrzeugklasse auf deutschen Straßen bleibt damit für den DVR vollkommen unverständlich. Die Inkaufnahme eines größeren Risikos in der Nutzung von Kraftfahrzeugen müsste zumindest einem erkennbaren Ziel wie etwa der Mobilitätsförderung dienen, ohne dass hinreichende Alternativen bereit stünden. An der Unfallstatistik lässt sich aber gerade ablesen, dass Leichtkrafträder in starkem Maße für Freizeitfahrten am Wochenende in den Sommermonaten genutzt werden, und nicht primär um zur Arbeitsstätte zu gelangen.

Auch eine etwaige Förderung der Elektromobilität (zum Beispiel eine Zugangserleichterung für neue, elektrisch betriebene Fahrzeugmodelle dieser Klasse) kann als risikobewusste Begründung für die vorgeschlagene Lockerung nicht angesehen werden. So bestehen mindestens gleiche, wenn nicht gar höhere Gefahren durch das starke Beschleunigungsverhalten der Elektroantriebe.

Auch in der Konzeption der Fahrerschulung, welche für die Eintragung einer Schlüsselzahl als Erfordernis neu eingeführt werden soll, wird die vorgeschlagene Erleichterung des Zugangs bei weitem nicht mit dem Erwerb der erforderlichen Befähigungen aufgefangen.

Zusätzlich wird ohne erkennbaren Grund auf die bewährte Prüfung der Befähigungen durch unabhängige Prüfer verzichtet.

Im Referentenentwurf wird ausgeführt, dass, sollten die Änderungen zum Einschluss von Leichtkrafträdern in die Klasse B nicht getroffen werden, Interessierte weiterhin für das Führen von Leichtkrafträdern eine vollständige Ausbildung und eine theoretische und praktische Prüfung absolvieren müssten. Aus Sicht der Verkehrssicherheit stellt sich die Frage, was es an gut ausgebildeten Motorradfahrenden, die ihre Fähigkeiten in einer Prüfung nachgewiesen haben, auszusetzen gibt. Wer sich das entsprechende Kraftrad für sein Freizeitvergnügen oder seltener als alltägliches Fortbewegungsmittel, leisten kann, muss dabei wie bisher auch die finanziellen Mittel für den Erwerb des notwendigen Führerscheins einkalkulieren.

Die Republik Österreich hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß der 3. EG-Führerscheinrichtlinie Inhabern der Fahrerlaubnisklasse B durch die Eintragung einer Schlüsselzahl ohne unabhängige Prüfung das Führen von Leichtkrafträdern zu ermöglichen („Code 111“). Nach Kenntnissen des DVR wird in der österreichischen Unfallstatistik wie in der deutschen Unfallstatistik nicht erfasst, ob die Unfallbeteiligten die Fahrerlaubnis durch die reguläre Ausbildung und Prüfung oder durch die Eintragung einer Schlüsselzahl erlangt haben. Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) hat in ihrer Stellungnahme vom 5. Februar 2019 anhand der vorhandenen Daten dennoch feststellen können, dass „eine Zunahme der Zulassungszahlen und eine höhere Unfallbelastung durch den vereinfachten Zugang zur Fahrerlaubnis“ erfolgt ist. Die Einführung einer Einschlussregelung nach österreichischem Vorbild werde daher in Deutschland nicht empfohlen.

Der DVR teilt die in der Stellungnahme der BASt vom 5. Februar 2019 vertretene Auffassung.

Die Bundesregierung hat sich laut des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien von 2018 der „Vision Zero, also der mittelfristigen Senkung der Anzahl der Verkehrstoten auf null,“ verpflichtet (Seite 79).

Zur Vision Zero, der Schaffung eines sicheren Verkehrssystems, gehört zwingend, dass alle Verkehrsteilnehmenden hinreichend für die Gefahrenwahrnehmung und Fahrzeugbeherrschung ausgebildet sind. Nur so können Gefahrensituationen vermieden oder wenigstens schwere Folgen abgewendet werden. Das gilt besonders für die große und besonders verletzliche Gruppe der Aufsassen motorisierter Zweiräder!

Auch der mögliche Verzicht auf Gefahrenbremsungen in der Klasse B kann nicht als Beitrag zur Vision Zero erkannt werden.

Der DVR befürchtet infolge der geplanten Neuregelung die Zunahme von Getöteten und Schwerverletzten im Segment der Motorradfahrenden. Daher empfiehlt der DVR dem Verordnungsgeber, die im Referentenentwurf dargestellten Pläne nicht weiterzuverfolgen und am bewährten System der gestuften Fahrerlaubnis für Krafträder festzuhalten.

Sollte man dennoch die Pläne weiterverfolgen, um etwas einzuführen, weil es „möglich“ ist, bittet der Deutsche Verkehrssicherheitsrat darum, wenigstens in einem dreijährigen, wissenschaftlich begleiteten Modellversuch zu untersuchen, wie sich die Unfallzahlen mit Beteiligung von Inhabern der Fahrerlaubnisklasse B mit der neuen Schlüsselzahl im Vergleich zu vollständig ausgebildeten Kraftradfahrenden entwickeln, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

III. Wesentliche Kritikpunkte zu Artikel 1 des Entwurfs

1. Lockerung des Zugangs zur zweitgefährlichsten Fahrzeugklasse

Der DVR sieht keine hinreichenden Gründe, den Zugang zur zweitgefährlichsten Fahrzeugklasse auf deutschen Straßen zu lockern.

Die Hubraumklasse 81 bis 126 cm³ (Fahrerlaubnisklasse A1) nahm 2017 bei den Hauptverursachern von Unfällen mit Personenschaden den traurigen Platz 2 (4.392 Menschen) ein. Platz 1 belegte die Hubraumklasse 750 cm³ und mehr (4.808 Menschen) und Platz 3 die Hubraumklasse 500 bis 750 cm³ (3.695 Menschen) – insgesamt sind es über alle Klassen 14.360 Menschen.

Insgesamt war nach Angaben des statistischen Bundesamts für das Jahr 2017 das bestandsbezogene Risiko, auf einem Kraftrad mit amtlichem Kennzeichen getötet zu werden, mehr als viermal so hoch wie in einem Auto.

Bei den getöteten Nutzern von Krafträdern mit amtl. Kennzeichen sind die Altersgruppen der 18 bis unter 25 jährigen und der 25 bis unter 35 jährigen vergleichbar auf hohem Niveau, jedoch sticht hier die Altersgruppe 45 bis unter 55 Jahre deutlich im Niveau hervor. Es wird interpretiert, dass sogenannte Neueinsteiger und „Wiedereinsteiger“ dafür verantwortlich sind. Dabei kann man davon ausgehen, dass diese Gruppe eine hohe Fahrerfahrung auf-

weist. Zwar wird durch die Festsetzung des Mindestalters auf 25 Jahre, kombiniert mit der Erfordernis eines Fahrerlaubnisbesitzes von fünf Jahren, das Jugendlichkeitsrisiko minimiert. Gerade bei Krafträdern gibt es aber gerade die weitere Risikogruppe der „Neu- und Wiedereinsteiger“, für die durch die vorgeschlagenen Regelungen der Zugang zur in Rede stehenden Fahrzeugklasse besonders leicht gemacht würde. Dies würde zu einer geradezu unverantwortlichen Exposition dieser Menschen ohne die notwendige Vorbereitung auf die spezifischen Risiken des Fahrens motorisierter Zweiräder mit hohen Geschwindigkeiten führen.

Das Führen eines Kraftrades unterscheidet sich stark vom Führen eines vierrädrigen Kraftfahrzeugs. Entsprechend ist eine spezifische Ausbildung notwendig, um die Aufsassen selbst wie auch andere Verkehrsteilnehmende vor den dem Kraftradfahren immanenten Gefahren zu schützen. Eine besondere sicherheitsrelevante Komponente nimmt die Motorleistung ein, weshalb Deutschland mit internationaler Vorbildwirkung das System der gestuften Fahrerlaubnisklassen für Krafträder mit den jeweils adäquaten Lehrinhalten und unabhängigen Prüfungen eingeführt hat.

Im Sinne der Vision Zero empfiehlt der DVR dringend an diesem bewährten System festzuhalten.

2. Trennung von Ausbildung und Prüfung Zu Artikel 1, Nummern 1, 2, 4 des Referentenentwurfs

Es ist eine wichtige Errungenschaft des Fahrerlaubniswesens, die Prüfung einer unabhängigen Stelle zu überantworten und von der Fahrausbildung personell und wirtschaftlich abzutrennen. Auch wenn Fahrlehrerinnen und Fahrlehrer ohne Zweifel in der Lage sind, verantwortungsvoll zu handeln, dient diese Trennung einem möglichst hohen Schutzniveau und der Vermeidung von Angeboten am Markt, die implizit oder gar explizit mit der Garantie zu bestehen, beworben und durchgeführt werden.

Der DVR sieht keinerlei Anlass, vom bewährten System der Trennung von Ausbildung und Prüfung abzuweichen. Er empfiehlt die Beibehaltung einer Prüfung durch unabhängige Prüferinnen und Prüfer, anstelle der Einführung einer bloßen Teilnahmebestätigung durch Inhaber oder Inhaberinnen einer Fahrschule oder deren verantwortliche Leitung.

3. Ausbildungsumfang der Fahrerschulung Zu Artikel 1, Nummer 4 des Referentenentwurfs

In der Begründung des vorliegenden Referentenentwurfs heißt es: „Der Umfang der Fahrerschulung [...] beschränkt sich nur auf die wesentlichsten Grundlagen für das Führen von Zweirädern (Seite 10, zu Artikel 1, Nummern 1, 2, 4, 5)“.

Im Sinne der Vision Zero kann eine Fahrausbildung nur dann ausreichen, wenn sie nach fachlichen Kriterien hinreichend auf die Verkehrsteilnahme und den Umgang mit deren Gefahren vorbereitet. Eine Beschränkung auf die „wesentlichsten“ Grundlagen kann als Anspruch keineswegs genügen. Leider zeigt sich diese Beschränkung nicht nur in den Formulierungen der Begründung des vorliegenden Referentenentwurfs, sondern auch in den gewählten Bestimmungen selbst:

Die sichere Fahrzeugbeherrschung eines motorisierten Zweirades, inklusive der Absolvierung verschiedener Fahraufgaben und Fahren in Fahrstreifen sowie Kurvenfahren, ist in 360 Minuten und ohne Sonderfahrten (Nachtfahrt, Überlandfahrt, Autobahnfahrt) im Realverkehr nicht zu realisieren. Eine Kompensation durch mehrjährige Fahrerfahrung von Pkw ist hier ausgeschlossen wie folgende Beispiele zeigen:

- Bei einem motorisierten Zweirad haben fahrphysikalische Gesetze andere Auswirkungen auf das Verhalten der Fahrerinnen und Fahrer als bei einem vierrädrigen Kraftfahrzeug. Das nicht Beachten kann schwere Stürze nach sich ziehen.
 - Bremsen (dynamische Achslastverlagerung, parallele und gezielte Nutzung von Hinterrad- und Vorderradbremse)
 - Kurvenfahren – geschwindigkeitsabhängige Fahrtechnik um der Fliehkraft entgegen zu wirken (Technik „Legen“, „Drücken“ und „Hängen“)
 - Kurvenfahren – notwendige Einleitung eines Lenkimpulses
 - Abbiegen – Nutzung der Bremsen bei eingeschlagenem Vorderrad
- Hinzu kommen Kompetenzen, die beim Fahren eines motorisierten Zweirades eine besondere Bedeutung haben, was folgende Beispiele zeigen sollen:
 - Fahrbahn lesen (Markierungen, Schlaglöcher, notdürftig reparierte Fahrbahnoberflächen – besonders im Sommer, Auswirkungen von Feuchtigkeit, Steinen, Sand, Laub, Rollsplitt etc.)
 - Scannen des Fahrumfelds (Beobachtung parkender Fahrzeuge insbesondere in Parkhäfen – Erkennen der Signale, dass ausgeparkt wird, linksabbiegender Gegenverkehr, Sonnenstand, A-Säulen)
 - Blickführungsstrategien (z.B. vor dem Abbiegen, um plötzliches Bremsen im Abbiegevorgang zu vermeiden)
 - Wahl der Fahrlinien (insbesondere beim Kurvenfahren Wahl der Fahrlinie, Einfahren in eine Kurve, Fahren in der Kurve – Oberkörper nicht im Gegenverkehr, Ausfahren aus der Kurve)
 - Fahren bei Dunkelheit – Erkennen von Gefährdungen

Der DVR sieht den im Referentenentwurf beschriebenen Umfang und den Inhalt der Fahrerschulung als zeitlich nicht ausreichend an, um eine sichere Bewältigung der Fahraufgaben zu gewährleisten. Besonders kritisch ist zu bewerten, dass nicht einmal eine Ausbildung im realen Verkehrsumfeld vorgegeben wird. Statt einer unzureichenden Fahrerschulung sollte der fachlich sorgfältig erarbeitete und in der langjährigen Praxis bewährte Umfang und Inhalt der Fahrschüler-Ausbildungsordnung für die Klasse A1 in geltender Fassung genutzt werden:

- Theorie:
 - Besitzt der Fahrschüler bereits eine Fahrerlaubnis beträgt der Unterricht mindestens 6 Doppelstunden (à 90 Minuten).
- Praxis (Anlage 4):
 - Überlandfahrten: 5, davon eine Fahrt als Doppelstunde, je 45 Minuten
 - Autobahnfahrt: 4, davon eine Fahrt als Doppelstunde, je 45 Minuten
 - Fahrt bei Dämmerung/Nachtfahrten: 3 Stunden à 45 Minuten; die Hälfte davon muss auf Autobahnen und Landstraßen erfolgen.

IV. Anmerkungen zu Artikel 2 des Referentenentwurfs

1. Wegfall der Gefahrenbremsung in der Fahrerlaubnisklasse B

Nach Aussagen von Unfallsachverständigen ist das zu zaghafte Bremsen in Gefahrensituationen eine große Fehlerquelle, die zu sehr schweren Unfallfolgen führt. Kräftigeres Bremsen könnte dagegen eine beträchtliche Anzahl an Unfällen verhindern oder zumindest in ihren Folgen stark abmildern. Die Evaluation des Pkw-Sicherheitstrainings hat erwiesen, dass insbesondere im Bereich der „Gefahrenbremsungen“ signifikante Fortschritte erzielt wurden. Dies deutet darauf hin, dass die Durchführung einer Gefahrenbremsung im Fahralltag Kraftfahrenden nicht vertraut ist. Ein sicheres Verkehrssystem ist nur dann zu erreichen, wenn alle Verkehrsteilnehmenden in der Lage sind, Gefahrenbremsungen durchzuführen und damit dafür zu sorgen, dass Fehler nicht tödlich oder mit schwersten Verletzungen enden.

Die vorgeschlagene Regelung, ein Abbremsen mit höchstmöglicher Verzögerung zu einer optionalen Prüfungsaufgabe zu machen, wird daher im DVR kritisch gesehen.