

Antrag

**der Abg. Gudula Achterberg und
Thomas Hentschel u. a. GRÜNE**

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Verkehr

Empfehlungen des Deutschen Verkehrsgerichtstags 2023

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Bedeutung sie dem Deutschen Verkehrsgerichtstag (VGT) beimisst, insbesondere im Hinblick auf das Straßenverkehrsrecht und auf die von Bund und Land angestrebte „Vision Zero“;
2. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zum Umgang mit Fahrzeugdaten bewertet;
3. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur Halterhaftung bei Verkehrsverstößen bewertet;
4. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur KI-Haftung im Straßenverkehr und zur Haftung bei autonomem Fahren bewertet;
5. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zu Alkohol-Grenzwerten bei fahrlaubnisfreien Fahrzeugen (E-Scooter, Fahrräder etc.) bewertet;
6. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zu einer Meldepflicht von fahrungeeigneten Personen für Ärztinnen und Ärzte bewertet;
7. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur Fahrtenbuchauflage (§ 31a Absatz 1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung [StVZO]) bewertet;

8. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur „Just Culture“ im Luftverkehr bewertet;
9. welche Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsoptionen sich für die Landesregierung aus diesen Empfehlungen ergeben.

3.2.2023

Achterberg, Hentschel, Braun, Gericke, Joukov,
Katzenstein, Marwein, Nüssle GRÜNE

Begründung

Die Regierungskoalition hat sich im Erneuerungsvertrag „Jetzt für morgen“ zur Vision Zero bekannt und will die Anzahl der Verkehrstoten bis 2030 um 60 Prozent gegenüber 2010 reduzieren. Hierfür sind ambitionierte Maßnahmen auf Landes- und Bundesebene erforderlich. Dies gilt neben Handlungsfeldern wie Technik und Verhalten der Menschen insbesondere für das Handlungsfeld Recht.

Der Deutsche Verkehrsgerichtstag (VGT) ist eine jährlich stattfindende Konferenz, die sich interdisziplinär mit allen Bereichen der Verkehrswissenschaft befasst, wobei der Schwerpunkt bei der Rechtsprechung in Verkehrssachen liegt. Der VGT hat bundesweit Relevanz, da seine Empfehlungen häufig in der Politik bei der Ausgestaltung von Gesetzen und Vorschriften berücksichtigt werden.

Der Antrag fragt nach der Bewertung der diesjährigen Empfehlungen des VGT und deren Bedeutung für die Politik der Landesregierung.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 15. März 2023 Nr. VM4-0141.5-26/107/7 nimmt das Ministerium für Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. welche Bedeutung sie dem Deutschen Verkehrsgerichtstag (VGT) beimisst, insbesondere im Hinblick auf das Straßenverkehrsrecht und auf die von Bund und Land angestrebte „Vision Zero“;*

Der Verkehrssektor wandelt sich stetig. Dies hat auch Auswirkungen auf die rechtliche Lage. Der Deutsche Verkehrsgerichtstag (VGT) ist eine Konferenz für Straßenverkehrsrecht und Verkehrswissenschaft. Er ist ein wichtiges Gremium mit bundesweiter Bedeutung und liefert regelmäßig wichtige Impulse und Empfehlungen für die Ausgestaltung von Gesetzen und Vorschriften und trägt damit zu mehr Sicherheit im Straßenverkehr bei.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Seine Zusammensetzung aus Expertinnen und Experten verschiedener Sparten ermöglicht die Beleuchtung der Themen aus unterschiedlichsten Blickwinkeln und gewährleistet häufig einen qualitativ hohen Meinungs austausch.

Die Empfehlungen des VGT haben in der politischen Diskussion ein hohes Gewicht und können Ausgangspunkt für Änderungen im Rechtsrahmen sein. Sie fließen oftmals in die Gesetzgebung des Bundes ein oder führen zu einem Anstoß der Thematik. Demnach werden die seitens des Verkehrsgerichtstags ausgesprochenen Empfehlungen als richtungsweisend gesehen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Zielsetzung der Verbesserung der Verkehrssicherheit wird dem Verkehrsgerichtstag grundsätzlich – gerade auch im Lichte der Vision Zero – eine große Bedeutung zugemessen.

2. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zum Umgang mit Fahrzeugdaten bewertet;

Moderne Fahrzeuge sammeln bereits jetzt eine Vielzahl an Daten. Diese liefern einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Verkehrsunfällen sowie zu regelmäßigen Verkehrsunfalluntersuchungen und -analysen. Insbesondere bei schweren Verkehrsunfällen dienen sie auch der Unfallaufklärung, zumal bei einem Verkehrsunfall immer seltener ein eindeutiges und klares Spuren bild auf der Straße erkennbar ist. So erfolgt in Baden-Württemberg bereits seit Mai 2021 bei entsprechend schweren Verkehrsunfällen ein Auslesen von digitalen Unfalls puren aus dem Event-Data-Recorder durch die Polizei. Die Empfehlung des Arbeitskreises, die General Safety Regulation (GSR) anzupassen, damit im Event-Data-Recorder auch Standort, Datum und Uhrzeit gespeichert werden, wird seitens der Polizei unterstützt. Ohne diese Daten erscheinen nach hiesiger Einschätzung sowohl die Unfallforschung als auch die Unfallanalyse nicht im erforderlichen Maße als möglich. Diese Forderung wurde auch bereits über die Arbeitsgemeinschaft Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten im Rahmen des Gremienstrangs der Ständigen Konferenz der Innenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder an die Bundesregierung formuliert, damit diese Thematik an die Verantwortlichen der Europäischen Union herangetragen wird, um eine entsprechende Anpassung der GSR zu bewirken.

Auch Ziffer 5 des Empfehlungspapiers, wonach Polizei und Justiz in einem Konzept, das den technischen Zugang zu den Fahrzeugdaten regelt, berücksichtigt werden und sichergestellt werden soll, dass von diesen ein Zugriff auf die Daten im Rahmen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gewährt wird, wird begrüßt. Die Möglichkeit des Zugriffs wird für die Gewährleistung einer vollumfänglichen Unfallaufklärung insbesondere bei schweren Verkehrsunfällen als zentral erachtet. Darüber hinaus wird jedoch das Erfordernis gesehen, dass neben Polizei und Justiz auch den weiteren gesetzlichen Aufgabenträgern die für eine sachgerechte Wahrnehmung deren gesetzlichen Aufgaben notwendigen Fahrzeugdaten zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird auf das Empfehlungspapier der Mission 1 des Schwerpunktfeldes Daten innerhalb des Strategiedialogs Automobilwirtschaft BW „Welche Rolle übernimmt der Staat & welche Geschäftsmodelle können durch gezielten Einsatz von Mobilitätsdaten entwickelt werden?“ verwiesen (siehe https://www.e-mobilbw.de/fileadmin/media/e-mobilbw/Publikationen/Broschueren/SDA_2022_Empfehlungspapier_Daten.pdf).

3. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur Halterhaftung bei Verkehrsverstößen bewertet;

Die Landesregierung hat das Ziel, die Umgehungsmöglichkeiten bei einer Ahndung von Verstößen im Straßenverkehr aus Gründen der Verkehrssicherheit zu verringern. Die Empfehlung des VGT beruht auf verfassungsrechtlichen Erwägungen. Eine über eine Halterkostenhaftung hinausgehende Ausweitung der Halterhaftung wäre mit einer weiteren Abkehr vom strafrechtlichen Schuldprinzip verbunden. Durch die Pflicht des Halters bzw. der Halterin zur Zahlung eines Bußgeldes, auch ohne Nachweis, selbst gefahren zu sein, würde auch der Grundsatz, dass auch in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren niemand sich selbst be-

lasten muss, faktisch ins Leere laufen. Eine entsprechende Initiative wäre daher zunächst verfassungsrechtlich durch den Bund zu prüfen. Demnach stimmt die Landesregierung der Empfehlung des VGT zu, wonach zunächst weiter an der Fahrerermittlung festgehalten werden muss. Mit einem Bußgeld soll die für den Verkehrsverstoß verantwortliche Person sanktioniert werden. Dies ist bei Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 Straßenverkehrsgesetz im Regelfall der Fahrzeugführer bzw. die Fahrzeugführerin zum Tatzeitpunkt.

Eine Verlängerung der Frist der Verfolgungsverjährung von drei Monaten bei Verstößen nach § 24 Straßenverkehrsgesetz wird von der Landesregierung befürwortet. Sie bietet den Behörden einen zeitlich größeren Spielraum zur Feststellung des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeugführerin und nimmt etwas zeitlichen Druck. Die Zahl der Verfahren, welche wegen Nichtermittelbarkeit des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeugführerin in der Verjährungsfrist eingestellt werden müssen, dürfte sich reduzieren.

Eine wie vom VGT empfohlene bußgeldbewehrte Auskunftspflicht (Fahrerbenennungspflicht) erleichtert den Bußgeldbehörden die Ermittlungsarbeit. Gleiches gilt für den Vorschlag einer Halterverantwortlichkeit im Verwarngeldbereich mit Exkulpationsmöglichkeit für den Halter bzw. die Halterin, beispielsweise durch Benennung des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeugführerin. Folglich könnten mehr Verkehrsverstöße geahndet werden, was die Verkehrssicherheit letztlich steigern kann. Problematisch ist eine solche Auskunftspflicht jedoch in Fällen, bei denen nach aktueller Rechtslage ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, zum Beispiel bei nahen Angehörigen. Es bedarf aus Sicht der Landesregierung hinsichtlich dieser beiden empfohlenen Instrumente einer (verfassungs-)rechtlichen Prüfung.

Eine Ausdehnung der Verpflichtung des Fahrzeughalters bzw. der Fahrzeughalterin zur Tragung der Kosten des Verfahrens bei Nichtermittlung des Fahrzeugführers bzw. der Fahrzeugführerin (Ausdehnung von § 25a Straßenverkehrsgesetz) kann ein geeignetes Mittel sein. Jedoch wird diese aufgrund der in der Regel niedrigeren Verwaltungskosten gegenüber den anzunehmenden Verwarn- oder Bußgeldern als weniger effektiv gesehen. Es kann auf diesem Weg zwar erreicht werden, dass der Behörde die Verfahrenskosten erstattet werden, einen Zugewinn für die Verkehrssicherheit bietet diese Möglichkeit jedoch nur eingeschränkt, da keine unmittelbare Sanktionierung des Fehlverhaltens des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeugführerin stattfindet.

4. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur KI-Haftung im Straßenverkehr und zur Haftung bei autonomem Fahren bewertet;

Die Landesregierung teilt die Auffassung des VGT, wonach die in Deutschland bewährte Halterhaftung auch beim autonomen Fahren beibehalten werden sollte. Auch sie sieht keine Gründe von diesem Grundgedanken abzurücken. Die Produkthaftung rückt auch nach Auffassung der Landesregierung beim autonomen Fahren stärker in den Fokus. Je mehr Selbstständigkeit bzw. Autonomie das Fahrzeug erlangt, desto größer ist der Einfluss des Herstellers auf die Fahrzeugsteuerung. Umso größer ist auch die Verantwortung des Herstellers und dieser sollte durch eine Produkthaftung für autonome Fahrzeuge Rechnung getragen werden. Aus Sicht der Landesregierung handelt es sich hierbei allerdings um eine langfristige Frage, wie die Empfehlungen durch den Bezug auf die „ferne Zukunft“ auch klarstellen.

5. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zu Alkohol-Grenzwerten bei fahrlaubnisfreien Fahrzeugen (E-Scooter, Fahrräder etc.) bewertet;

Die Empfehlung zur Beibehaltung der bisherigen Alkohol-Grenzwerte bei Elektrokleinstfahrzeugen (eKF) und deren Einstufung als Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat wird mit Blick auf die Verkehrsunfalllage grundsätzlich begrüßt. Wenn gleich sich die Unfallzahlen insgesamt auf einem niedrigen Niveau befinden, kann festgestellt werden, dass mit der Etablierung von E-Scootern und einer zuneh-

menden Marktdurchdringung in Baden-Württemberg seit Inkrafttreten der Elektrokleinstfahrzeugverordnung (eKFV) am 15. Juni 2019 die Anzahl der Verkehrsunfälle mit Beteiligung eines eKF stetig und deutlich zunahm. Beispielsweise sind die schweren Verkehrsunfälle (Unfälle mit Schwerverletzten und Getöteten) unter Beteiligung eines eKF im Vergleich zum Vorjahr um rund 50 Prozent gestiegen, bei über 30 Prozent dieser schweren Verkehrsunfälle waren alkoholisierte eKF-Fahrende die Hauptunfallverursachenden.

Mit Blick auf die zweite Empfehlung, welche auf die Präventionsarbeit eingeht, besteht in Baden-Württemberg bereits seit 2020 eine Aufklärungskampagne zu E-Scootern. Seit Inkrafttreten der eKFV bieten gewerbliche Verleihfirmen E-Scooter in baden-württembergischen Städten an. Die hohe und einfache Verfügbarkeit und Möglichkeit des Ausleihens von E-Scooter in Städten, oftmals einhergehend mit der Unwissenheit der eKF-Nutzenden hinsichtlich der geltenden Regelungen, führen immer wieder zu Verkehrsverstößen und durch die von Alkohol oder Drogen verursachten Koordinationsprobleme auch zu entsprechend schweren Verkehrsunfällen. Hier kommt der Aufklärung im Rahmen der Verkehrsunfallpräventionsarbeit eine bedeutende Rolle zu. Zur Steigerung der Verkehrssicherheit bei der Nutzung von E-Scootern hat Baden-Württemberg bereits im Sommer 2020 die Präventionskampagne #rideitright gestartet.

Mit Anhängern und Klebebändern im Bereich der Lenker/Lenkstange werden an gewerblichen E-Scootern die wichtigsten Verhaltens- und Verkehrsregeln beim Fahren mit Elektrorollern abgebildet. Die Präventionsbotschaften sind kurz und prägnant formuliert sowie mit ansprechenden Piktogrammen hinterlegt. Mit Blick auf die Dynamik des Marktes wurde die Kampagne nach dem Kampagnenstart auch für kommende E-Scooter-Verleihfirmen sowie E-Scooter-Händlerinnen und -Händler im Kontext eines privaten Kaufs eines Elektrorollers geöffnet.

Bürgerinnen und Bürger können sich zusätzlich über geltende Vorschriften, die richtige Nutzung, Gefahren oder Folgen bei unsachgemäßer Handhabung bei E-Scooter-Aktionstagen der gewerblichen Verleihfirmen informieren. Die Aktionstage werden von Verleihfirmen in Absprache mit den Kommunen organisiert und oftmals seitens der Polizei mit Blick auf die Verhaltens- und Verkehrsregeln beim E-Scootern ergänzt.

6. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zu einer Meldepflicht von fahrungeeigneten Personen für Ärztinnen und Ärzte bewertet;

Eine Pflicht zur Meldung an die Fahrerlaubnisbehörde durch den behandelnden Arzt bzw. die behandelte Ärztin sieht die Landesregierung kritisch. Zwischen Arzt bzw. Ärztin und Patientinnen bzw. Patienten besteht ein Vertrauensverhältnis. Es sollten daher zunächst die beratenden Möglichkeiten des Arztes bzw. der Ärztin ausgeschöpft werden, um in Einzelfällen den Patientinnen und Patienten zum Verzicht auf die Fahrerlaubnis zu überzeugen. Ärztinnen und Ärzten sollen die Auswirkungen einer Erkrankung oder der Medikamenteneinnahme auf den Straßenverkehr kennen und auf die Patientinnen und Patienten im Zusammenhang mit der Fahreignung einwirken.

7. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur Fahrtenbuchauflage (§ 31a Absatz 1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung [StVZO]) bewertet;

Die Anordnung gegenüber dem Fahrzeughalter bzw. der Fahrzeughalterin, ein Fahrtenbuch zu führen, steht aktuell im Ermessen der Behörde. Die Entscheidung erfolgt derzeit im jeweiligen Einzelfall. Die Behörde muss dabei die Schwere des Verkehrsverstößes berücksichtigen und die durch die Rechtsprechung aufgestellten Rahmenbedingungen beachten. So muss unter anderem im Einzelfall geprüft werden, ob die Bußgeldbehörde im Zusammenhang mit der Ermittlung des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeugführerin alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat. Zudem muss die Behörde einschätzen, ob der Fahrzeughalter bzw. die Fahrzeughalterin ausreichend an der Aufklärung zur Feststellung des verantwortlichen Fahrzeugführers bzw. der verantwortlichen Fahrzeug-

führerin mitgewirkt hat. Einzelfallentscheidungen führen letztlich zu einer individuellen und unterschiedlichen Anwendung der aktuell geltenden Norm § 31a Absatz 1 StVZO.

Im Hinblick auf die Sicherstellung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sind grundsätzlich alle Bestrebungen begrüßenswert, die einen sachgerechten Ansatz für eine bundesweite Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs einbringen. Der Vorschlag des 61. Deutschen Verkehrsgerichtstags stellt einen solchen sachgerechten Ansatz dar.

8. wie sie die Empfehlungen des VGT 2023 zur „Just Culture“ im Luftverkehr bewertet;

Just Culture beschreibt eine Fehlerkultur, bei der operativ Mitarbeitende oder andere Personen nicht für Handlungen, Unterlassungen oder Entscheidungen, die ihrer Erfahrung und Ausbildung entsprechen, bestraft werden, jedoch Grobfahrlässigkeit, vorsätzliche Verstöße und destruktives Handeln nicht toleriert werden. Im Bereich der Luftfahrt wird bereits entsprechend dieses Grundsatzes agiert.

Die Empfehlungen des Verkehrsgerichtstags zur weiteren Verbesserung der „Just Culture“ im Luftverkehr, zur weiteren Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden sowie zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Luftfahrt- und Strafverfolgungsbehörden werden grundsätzlich begrüßt.

9. welche Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsoptionen sich für die Landesregierung aus diesen Empfehlungen ergeben.

Das Straßenverkehrsrecht ist stark bundesrechtlich geprägt. Dementsprechend obliegt die Zuständigkeit der Umsetzung meist der Bundesregierung oder dem Bundesgesetzgeber. Durch die oftmals bestehende rechtsetzende Zuständigkeit beim Bund sind die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten der Landesregierung eingeschränkt. Zusätzlich können aus Sicht des Landes besonders relevante Forderungen mittels eigener Eingaben unterstützt werden. Oberstes Ziel muss der Erhalt und die Steigerung der Verkehrssicherheit sein. Dies sollte bei allen Überlegungen im Vordergrund stehen.

Gleichwohl werden die Empfehlungen hinsichtlich einer landesweiten Umsetzung geprüft. So werden zum Beispiel Präventionsprojekte auch durch die Landesregierung initiiert. Konkret wird die Forderung des Verkehrsgerichtstags nach Präventionsarbeit unter Einbeziehung von Verleihfirmen und privaten E-Scooter-Nutzenden als sinnvoll erachtet und in Baden-Württemberg, wie in der Antwort zu Frage 5 dargelegt, bereits seit 2020 umgesetzt.

Im Bereich der „Just Culture“ im Luftverkehr werden die Empfehlungen des VGT grundsätzlich begrüßt, aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Luftfahrtverwaltung bzgl. der Zusammenarbeit wird hier jedoch keine erhöhte Dringlichkeit bzw. Betroffenheit für Baden-Württemberg gesehen.

Hermann
Minister für Verkehr