

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)218-E

Stellungnahme zur 43. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 08.05.2019



Hauptgeschäftsführer
Christian Kellner

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, 07.05.2019

**Stellungnahme zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion
„E-Scooter und Hoverboards jetzt bürgerfreundlich zulassen –
Flexible Mobilität schnell und innovativ ermöglichen“
(BT-Drs. 19/8543)**

I. Neue Fortbewegungsmittel aus Verkehrssicherheitsperspektive

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) begrüßt Innovationen im Verkehrsbereich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das im aktuellen Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes postulierte Ziel, bis 2020 eine Reduktion der Zahl der im Straßenverkehr Getöteten um 40% im Vergleich zum Jahr 2010 zu erreichen, deutlich verfehlt werden wird. Auch bei der Reduktion der Zahl der Schwer(st)verletzten entwickeln sich die Zahlen nicht so, wie es sich alle Akteure der Verkehrssicherheitsarbeit in Deutschland vorstellen. Einer der „big points“ der Verkehrssicherheitsarbeit, also eines der Themenfelder, auf denen gefährdungsorientiert dringend Verbesserungen erforderlich wären, ist die Situation innerorts mit ca. 500 Getöteten pro Jahr, vor allem zu Fuß Gehende und Fahrrad Fahrende.

Die Verbesserung der Verkehrssicherheit, in diesem Fall innerorts, ist nicht allein ein Thema für die Fachpolitiker/innen. Jeder und jede Abgeordnete kennt aus seinem/ihrem Wahlkreis Kreuzungen, deren Querung für Rad Fahrende und zu Fuß Gehende gefährlich werden können, zugeparkte Ladezonen, die zu gefährlichen Ausweichmanövern anderer Verkehrsteilnehmender führen, etc. Diese Aufzählung ließe sich beliebig fortführen. Jedes Mitglied des Deutschen Bundestages kennt diese Situationen und Gefahrenstellen aus eigener Anschauung und trägt Verantwortung für konkrete Verbesserungen, die eine sichere Mobilität für alle Verkehrsteilnehmenden ermöglichen.

VISION ZERO.
Keiner kommt um. Alle kommen an.

Deutscher
Verkehrssicherheitsrat

Hauptstadtbüro
Jägerstraße 67-69
D - 10117 Berlin

T +49(0)30 2266771 0
F +49(0)30 2266771 29
E dvr-berlin@dvr.de | www.dvr.de

Commerzbank AG
IBAN DE50 3708 0040 0222 3181 00
BIC DRESDEFF370

Postbank
IBAN DE57 3701 0050 0213 3825 06
BIC PBNKDEFF

Amtsgericht Bonn VR 3023
USt.-Nr. 206/5856/0420
USt.-IdNr.: DE122276461

In dieser Gemengelage und der öffentlichen Diskussion eines Entwurfs des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur für eine Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) schlagen die Mitglieder der FDP-Bundestagsfraktion vor, Elektrokleinstfahrzeuge (eKF) mit und ohne Lenkstange für die Nutzung im Straßenverkehr zuzulassen, möglichst ohne Restriktionen. Aus Sicht der Hersteller und künftiger Sharing-Betreiber könnte ein solcher Wunsch verständlich sein. Im Grunde ist es aber gerade im Sinne der Sharing-Betreiber, dass es zu möglichst wenigen Unfällen, keinen Getöteten und Schwerverletzten im Zusammenhang mit eKF kommt, damit dies zu größerer Akzeptanz ihrer Fahrzeuge bzw. ihrer Plattformen führt. Insofern wären kluge Regeln, die der Verkehrssicherheit dienen, zielführend, damit die neuen Fahrzeuge eine echte Chance bekommen und nicht Gegenstand schwer erträglicher Ereignisse werden und in Verruf geraten.

Aus Sicht der Verkehrssicherheitsorganisationen und der Unfallforschung stellt die zunehmende Nutzung einer Vielzahl neuer Fahrzeuge im Straßenverkehr neben dem Innovationsgedanken auch erst einmal ein erhöhtes Unfallrisiko und damit eine Herausforderung dar, die es zu bewältigen gilt.

Neue Fortbewegungsmittel können wichtige Bausteine der Mobilität der Zukunft sein. Dabei ist jedoch vorweg zu bedenken, dass solche Fahrzeuge keine unverhältnismäßige Gefährdung der Nutzenden selbst, aber vor allem auch anderer Verkehrsteilnehmender, mit sich bringen sollten.

Im Folgenden soll auf einige Aspekte der von der FDP-Bundestagsfraktion vorgeschlagenen Klassifizierung von Elektrokleinstfahrzeugen nach drei Nutzergruppen eingegangen werden.

II. Anmerkungen zu den vorgeschlagenen Fahrzeugklassen

1. „Freizeitklasse“

Keine eKF ohne Lenk- und Haltestange im Straßenverkehr

Im Gegensatz zur Bundestagsfraktion der Freien Demokraten vertritt der DVR derzeit die Ansicht, dass eKF ohne Lenk- und Haltestange mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit (bbH) von über 6 km/h, wie z.B. Monowheels und Hoverboards, nicht für den öffentlichen Straßenverkehr zugelassen werden sollten. Hintergrund dieser Position sind vor allem aktuelle Forschungen der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt). Die BASt hat ihre Sicherheitsbedenken zum jetzigen Zeitpunkt sehr eindeutig geäußert. Solche Fahrzeuge könnten nach Ansicht der Forscher der BASt in der Freizeit auf privatem Gelände genutzt werden.

Im Rahmen der Verbändeanhörung zum (1.) Verordnungsentwurf vom 20.09.2018 hat der DVR empfohlen, dass die eKFV nach ihrer Inkraftsetzung drei Jahre lang überprüft werden soll. Als Grundlage der Evaluation sollen die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung der Verwendung von eKF und des Unfallgeschehens dienen. Ein Absatz mit dem Regelungsgehalt der Überprüfung der Verordnung ist nun auch Teil des (2.) Verordnungsentwurfs vom 26.02.2019 geworden. Der DVR vertritt die Ansicht, dass erst nach der Evaluation entschieden werden sollte, ob ggf. noch weitere Fahrzeugarten für den öffentlichen Straßenverkehr zugelassen werden können. Es verwundert, dass in anderen Bereichen des Straßenverkehrs von der Politik erst aufwändige mehrjährige Modellverfahren gefordert werden, an deren Ende entschieden werden soll, ob eine Veränderung in Dauerrecht überführt wird. Demgegenüber scheinen die Mitglieder der FDP-Fraktion hier nach dem Motto zu verfahren „es wird schon gutgehen.“

Im FDP-Fraktionsantrag wird auf die in § 24 StVO geregelte Nutzung von Inline-Skates rekurriert. Während es sich bei den „besonderen Fortbewegungsmitteln“ nach § 24 StVO aber um *nicht* motorisierte Fortbewegungsmittel handelt, sind die im FDP-Fraktionsantrag angesprochenen eKF nun einmal *Kraftfahrzeuge* und werden auch im Verordnungsentwurf des BMVI explizit so bezeichnet. Damit sind die in § 24 StVO genannten Fortbewegungsmittel eben gerade nicht gleichzusetzen, und eKF unterliegen in der Folge der Versicherungspflicht. Mit Rücksicht auf Fahrradfahrer/innen und andere Teilnehmende des Straßenverkehrs empfehlen die Mitglieder der FDP-Fraktion aber für die Nutzung dieser Fahrzeuge auf Gehwegen und auf Fahrradwegen mit Zusatzzeichen immerhin ein Tempolimit. Dieses soll bei 12 (!) km/h liegen. Die Schrittgeschwindigkeit ist allerdings nach derzeitiger überwiegender Rechtsprechung im Bereich von 4-7 km/h anzusiedeln und liegt damit deutlich unter den 12 km/h, die im Antrag der FDP als zulässige Höchstgeschwindigkeit für diese Fahrzeuge vorgeschlagen werden. Die FDP geht aber sogar noch einen Schritt weiter und möchte bei dieser von ihr vorgeschlagenen Fahrzeugklasse („Freizeitklasse“) überhaupt keine Altersbeschränkung vorschreiben. Das verwundert doch sehr. Die hinreichend bekannten Argumente zur Schutzbedürftigkeit der besonders verletzlichen Verkehrsteilnehmenden auf Gehwegen ohne Kraftfahrzeuge sollen an dieser Stelle nicht mehr im Detail ausgeführt werden, ebenso die entwicklungspsychologischen Erkenntnisse zur Wahrnehmung und zum Verhalten von Kindern, denn festzuhalten bleibt, dass die Mitglieder der FDP-Fraktion den zu Fuß Gehenden eine Schutzbedürftigkeit quasi absprechen.

Zudem verwundert, dass die Mitglieder der FDP-Fraktion in ihrem Antrag überhaupt keine Gedanken darüber anstellen, ob eine Nutzung von Gehwegen von Verkehrsteilnehmenden mit Kraftfahrzeugen verfassungsgemäß wäre. Anders gesagt: Wäre eine Freigabe des Gehwegs wegen der damit einhergehenden Gefahren für die zu Fuß Gehenden mit der aus Artikel 2 Abs. 2, S. 1 GG abgeleiteten staatlichen Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit im Straßenverkehr überhaupt zu vereinbaren? Nicht zu unterschätzen ist, dass die Freigabe zu einer Einschränkung der von Artikel 2 Abs. 1 GG geschützten Allgemeinen Handlungsfreiheit der zu Fuß Gehenden führt, da diese sich nun auf Wunsch der Mitglieder der FDP auf den ihnen zur Verfügung stehenden Gehwegen weniger frei bewegen könnten als zuvor. Demgegenüber müsste sich die Freigabe als verhältnismäßig erweisen, also als geeignet, erforderlich und angemessen im engeren Sinne. Dies ist sehr fraglich, weil das Bundesverfassungsgericht dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit ausdrücklich ein besonderes Gewicht zuspricht. Zwar könnten sich die Hersteller und Nutzer auch auf Grundrechte, mittelbar auf die Berufsfreiheit bzw. erneut auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen, doch dürfte dies in der Interessenabwägung angesichts der besonderen Stellung, die dem Recht auf körperliche Unversehrtheit zukommt, hinstehen.

Die Mitglieder des federführenden Verkehrsausschusses sowie weiterer Ausschüsse des Bundesrats haben das erfreulicherweise ähnlich gesehen und zu Recht beschlossen, dem Plenum des Bundesrats zu empfehlen, der eKFV nur nach Maßgabe bestimmter Änderungen zuzustimmen. Demnach sollen auch eKF mit einer bbH von weniger als 12 km/h nicht auf Gehwegen genutzt werden. Das begrüßt der DVR, der mit Beschluss vom 08. April 2019 noch einmal deutlich gemacht hat: „Gehwege sollten zur Nutzung von Elektrokleinstfahrzeugen ab 6 km/h nicht freigegeben werden.“

2. „Pendlerklasse“

Mofa-Prüfbescheinigung und Mindestalter für Fahrzeuge mit bbH von 25 km/h

Nicht ohne Grund ist für das Führen eines Kleinkraftrads 25/Mofas der Besitz einer Mofa-Prüfbescheinigung erforderlich und ein Mindestalter von 15 Jahren festgesetzt. Im Unterschied zum Pedelec 25 oder zu gewöhnlichen Tretrollern, auf denen mithilfe der eigenen Muskelkraft ein Beitrag für die Fortbewegung geleistet werden muss, zeichnen sich eKF als Kraftfahrzeuge dadurch aus, dass ohne eigenen Kraftaufwand mit hohem Beschleunigungsvermögen Gas gegeben werden kann. Das erhöht das Risiko schwerer Verkehrsunfälle. Trotzdem sind die Mitglieder der FDP-Fraktion der Auffassung, dass selbst Kinder mit diesen Fahrzeugen mit bis zu 25 km/h bbH ohne einen Befähigungsnachweis fahren dürfen sollen, allerdings bis zum achten Lebensjahr „nur“ auf dem Gehweg.

3. „Sportlerklasse“

Keine Elektrokleinstfahrzeuge ohne Sitz und Haltestange mit bbH von 45 km/h

Hier stellt sich die Frage, an welche Fahrzeuge die Mitglieder der FDP-Bundestagsfraktion bei dieser Klasse denken. Nutzer/innen von Elektrokleinstfahrzeugen ohne Lenk- oder Haltestange sollten aus Sicht des DVR keinesfalls mit einer solchen Geschwindigkeit am Straßenverkehr teilnehmen. Dass man auf Fahrzeugen, die im Stehen gefahren werden, bei 45 km/h noch wirklich sicher unterwegs sein kann, erscheint unwahrscheinlich. Da über das Kleinkraftrad 45 und die Fahrerlaubnis in der Klasse AM bereits ein rechtlicher Rahmen besteht, sehen wir im DVR an dieser Stelle derzeit keinen Bedarf für die Schaffung einer neuen Fahrzeugklasse oder eine Ausweitung bestehender Fahrzeugklassen.

III. Anpassungsbedarf bezüglich der Infrastruktur

Nach Aussagen von Sharing-Anbietern geht es bei den Elektrokleinstfahrzeugen darum, Auto Nutzende zum Umstieg auf Elektrokleinstfahrzeuge zu bewegen. Vor diesem Hintergrund wird sich durch die Zulassung weiterer Fahrzeuge für die Nutzung auf Radwegen der dort bereits zu konstatierende Platzmangel, insbesondere in den Innenstädten, verschärfen.

Radverkehrsanlagen müssen sicher sein und genug Platz bieten, damit sich Fahrzeugnutzer/innen darauf gefahrlos überholen können. Dafür müsste die Breite der Radwege, Schutz- oder Radfahrstreifen und in vielen Fällen auch die Verkehrsführung insbesondere an Kreuzungen angepasst werden. Folglich müssten auch in den entsprechenden Regelwerken, wie z.B. den derzeit neu geplanten Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) die neuen Fortbewegungsmittel berücksichtigt werden.

Daher regt der DVR an, dass eine gesellschaftliche Diskussion über die zukünftige sichere Aufteilung des Straßenraumes geführt wird. In diesen Themenkomplex passt im Übrigen auch die Einrichtung von Ladezonen mit einem neu zu schaffenden Verkehrszeichen, für das sich der Bundesverband Paket und Expresslogistik (BIEK) stark macht und für das sich parteiübergreifend auch bereits mehrere Abgeordnete des Deutschen Bundestages eingesetzt haben. Wir würden es daher sehr begrüßen, wenn die Mitglieder der FDP-Bundestagsfraktion und anderer Fraktionen eine Debatte über eine sichere und gesellschaftlich sinnvolle Aufteilung des Straßenraumes initiieren würden.

Eine Infrastrukturplanung, die künftig stärker die Bedürfnisse von Rad- und Fußverkehr, des ÖPNV, aber auch des sichereren Ladeverkehrs im Blick hat, müsste dann gegebenenfalls auch zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs gehen.

Nach der Rechtsprechung muss bei Überholvorgängen ein Seitenabstand zwischen Kraftfahrzeugen und Rad Fahrenden von 1,5 bis 2 m eingehalten werden. Dies ist unabhängig davon, ob der Radverkehr auf einem Radfahr- oder Schutzstreifen oder auf der Straße geführt wird. Rad Fahrende wiederum müssen sich an das Rechtsfahrgebot halten und sollen gleichzeitig einen Abstand zwischen 0,8 bis 1 m zum Fahrradbahnrad halten, was aus Gründen der Gefährdung insbesondere neben parkenden Fahrzeugen empfohlen wird. Gleiches müsste zukünftig auch für eKF gelten, die als Kraftfahrzeuge auf Radstreifen oder der Fahrbahn genutzt werden. Die Überholabstände sollten – wie vor allem auch für Rad Fahrende – in der Straßenverkehrsordnung (StVO) festgeschrieben werden. Momentan sieht die Rechtsprechung für Kraftfahrzeuge – was die eKF laut Verordnungsentwurf sind – den Überholabstand von nur einem Meter als ausreichend an. Wenn künftig auch noch Nutzende von Elektrokleinstfahrzeugen am Überholgeschehen beteiligt sein werden, erhöht dies bei ungeeigneter Infrastruktur den Druck auf die Verkehrsteilnehmenden, sich im Straßenverkehr zu behaupten und in der Folge auch das Unfallrisiko.

Es sollte auch dringend geklärt werden, ob und wie die Mitnahme von eKF in öffentlichen Verkehrsmitteln geregelt werden soll. Wenn eKF wirklich als Alternative zum Kfz dienen sollen, muss die (für Mitfahrende und Nutzer/innen) sichere Mitnahme gewährleistet werden. Die Aussage des parlamentarischen Staatssekretärs vor einigen Wochen im Deutschen Bundestag, man sei hier in Gesprächen, ist zum Zeitpunkt einer zu erwartenden Zulassung solcher Fahrzeuge doch noch sehr vage. In der jetzigen Situation droht ein Flickenteppich beim Umgang der Kommunen mit diesem Thema. Das erscheint der Förderung neuerer Mobilitätsformen nicht zuträglich. Nicht bekannt ist derzeit, wie die Verantwortlichen der Deutschen Bahn AG zur Mitnahme von Elektrokleinstfahrzeugen in ihren Fahrzeugen stehen, nachdem schon die Mitnahme von Fahrrädern in Fernverkehrszügen dort über viele Jahre ein Problem darstellte.

Im Übrigen empfiehlt auch der DVR, dass eKF-Nutzer/innen einen Helm tragen, was Radfahrer/innen zu ihrem eigenen Schutz ebenfalls tun sollten.

Abschließend ist zu sagen, dass der DVR die Chancen der Mikromobilität sieht. Genauso wie der DVR auch die Chancen des zukünftigen automatisierten Fahrens sehr ernst nimmt. Aber gerade weil der DVR diese Chancen sieht, erscheint es uns wichtig, hier zu gesellschaftlichen Lösungen zu kommen, die alle Verkehrsteilnehmenden mitnehmen und vor allem auf keinen Fall dazu führen, dass die Zahl der Getöteten und Schwerverletzten im Straßenverkehr – auch nicht zeitweilig – zunimmt. Denn das wäre sicherlich nicht im Sinne neuer Mobilitätsformen.