Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Unfallforschung kompakt Nr. 90

Rechtsgutachten

zur verkehrsrechtlichen Zulässigkeit von Elektrorollern (E-Scootern)

vorgelegt von Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Bautzen

Unfallforschung der Versicherer
GDV

Impressum

Herausgeber
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Telefon 030 / 20 20 – 58 21, Fax 030 / 20 20 – 66 33
www.udv.de, www.gdv.de, unfallforschung@gdv.de

Redaktion
Redaktion: Yvonne Unger

Realisation:
pernsiero KG, www.pensiero.eu

Bildnachweis
Die Nutzungsrechte der in dieser
Broschüre abgebildeten Fotos liegen bei
der Unfallforschung der Versicherer.

Erschienen: 05/2019

Inhalt

05 Vorwort

06 Einleitung

Teil I
Verkehrsvölkerrechtliche Bewertung des Entwurfs einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr (eKFV)

08 Fragestellungen zu § 1 eKFV

13 Fragestellungen zu § 3 eKFV

Teil II
Vereinbarkeit der §§ 9 – 13 eKFV mit den Regelungen der StVO

18 Fragestellungen zu den §§ 10, 11 eKFV

23 Fragestellungen zu § 12 eKFV

24 Fragestellungen zu § 13 eKFV

24 Fragestellungen zu § 14 eKFV

26 Fazit

28 Literaturverzeichnis

29 Quellenverzeichnis

Vorwort

Der Verordnungsentwurf zu Elektrokleinstfahrzeugen mit Lenkstange, den das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur dem Bundesrat zugeleitet hat, sieht zwei verschiedene Kategorien von Fahrzeugen vor: Fahrzeuge unter 12 km/h Höchstgeschwindigkeit und Fahrzeuge mit 20 km/h Höchstgeschwindigkeit. Erstere sollen den Gehweg benutzen und bereits von 12-jährigen ohne jeden Nachweis der Kenntnis von Verkehrsregeln gefahren werden dürfen. Für letztere muss man mindestes 14 Jahre alt sein – ein Nachweis über Verkehrsregelkenntnisse ist aber ebenfalls nicht vorgesehen.

Inzwischen wurde öffentlich bereits engagiert über die Folgen dieser Herangehensweise für die Verkehrssicherheit diskutiert. Die UDV hat sich dabei grundsätzlich für eine geregelte Freigabe dieser Gefährte ausgesprochen, allerdings eine Rückkehr zum Referentenentwurf angemahnt, der ein Mindestalter von 15 Jahren und den Nachweis mindestens einer Mofa-Prüfbescheinigung vorsah.

Nicht diskutiert wurden bisher rechtliche Implikationen: Ist der Verordnungsentwurf mit dem Wiener Übereinkommen über den Kraftfahrzeugverkehr von 1968 vereinbar, das die Bundesrepublik Deutschland als völkerrechtlich verbindliches Abkommen geschlossen hat, ist er mit EU-Recht vereinbar und schließlich, in welchem Verhältnis stehen seine Vorgaben zur StVO?

Die UDV hat mit der Beantwortung dieser Fragen den Verkehrsrechtsexperten Prof. Dr. Dieter Müller beauftragt, dessen Gutachten wir hiermit zur Diskussion vorlegen. Wie bei den meisten Rechtsfragen ist eine Diskussion wahrscheinlich und auch erwünscht. Den Beratungen der Verordnung im Bundesrat möge das Gutachten als Unterstützung dienen. Einerlei, wie die Beratungen ausgehen und die endgültige Verordnung aussieht: Wir sind sicher, dass die Debatte, auch der in dieser Schrift genannten Punkte, weitergehen wird. Das Unfallgeschehen wird jedenfalls aufmerksam zu beobachten sein.

Siegfried Brockmann
[Leiter Unfallforschung der Versicherer (UDV)]

Einleitung

Neben den vielfältigen Problemen im Bereich der Verkehrssicherheit werfen Elektrokleinstfahrzeuge (E-Kfz), insbesondere auch deren wohl am häufigsten anzutreffende Unterfahrzeugart der Elektroroller (E-Scooter) vielfältige verkehrsjuristische Fragen auf, die bislang nur unzureichend geklärt wurden. Auch der vorliegende und hier zu überprüfende Referentenentwurf einer Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) vermag es nicht, alle sich aufdrängenden Fragen zu klären. Dieses Gutachten soll dazu beitragen, einige Fragen zu klären sowie die notwendige fachliche Diskussion in Richtung des Bedenkens von Erwägungen der Verkehrssicherheit zu beeinflussen. Auch beim Bedenken der tatsächlichen Folgen dieser neuen Verordnung ist keine exakte Trennung zwischen Verkehrssicherheit und Verkehrsrecht vorhanden. Vielmehr kommunizieren beide vom verkehrspolitischen Gesetzgeber wie auch dem Verordnungsgeber stets im direkten Zusammenhang zu berücksichtigende Bereiche notwendigerweise miteinander. Nur eine kombinierte Sichtweise aus beiden Blickwinkeln kann nämlich dem gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) an alle Staatsgewalten adressierten **Schutzauftrag** aus Artikel 2 Absatz 1 GG gerecht werden, das Leben und die körperliche Unversehrtheit aller Verkehrsteilnehmer auf deutschen Straßen vor möglicherweise auch durch die neu zu integrierenden E-Kfz entstehenden Gefahren zu schützen.

Auch die Frage der **Technikfolgenabschätzung** einer Markteinführung von E-Kfz ist ungeklärt. Weder das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), noch das Karlsruher Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) beschäftigen sich mit der hier zu untersuchenden Thematik.

Der Hauptgegenstand des ersten Teiles dieses Gutachtens ist das Verkehrsvölkerrecht der Europäischen Union (EU) sowie das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr (WÜK). Beide vorgenannten Bereiche des Völkerrechts sind von Völkerrechtssubjekten, den jeweiligen Vertragsstaaten vereinbart worden. Das Völkerrecht funktioniert demnach von seinem Grundgedanken her stets nach dem **Konsensprinzip** (näher Ipsen, S. 15, Epping, in: Ipsen, S. 52 ff.), wobei grundsätzlich zwischen direkter und indirekter Geltung völkerrechtlicher Vereinbarungen unterschieden werden muss. Beide Aspekte der Geltungskraft spielen im Rahmen des ersten Teiles dieser Begutachtung ebenso eine Rolle wie der Verzicht auf völkerrechtlich verbindliche Regelungen, der dem zweiten Grundprinzip folgt, nämlich dem **Subsidiaritätsprinzip** (näher Oppermann/Classen/Nettesheim, S. 173 ff.). Ein solcher Verzicht kann auf sowohl durch ein unbewusstes **Normsetzungsdefizit** erklärt werden wie andererseits durch ein bewusstes **Laissez-faire**, das in der Hoffnung praktiziert wird, es werde durch den Verzicht schon kein bedeutender Schaden entstehen. Sollte es nämlich zu einer völkerrechtlichen Regelung eines Sachverhaltes kommen, gilt international wie national der in dem römischen Recht tief verwurzelte universelle Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ (Verträge sind einzuhalten).

Im zweiten Teil dieser Begutachtung werden die vorgesehenen Regelungen der §§ 9 ff. eKFV mit dem geltenden **Verhaltensrecht** der StVO auf deren **Kompatibilität** bzw. **Dissonanzen** hin abgeglichen. Dabei ist notwendigerweise auch die Frage einer gerechten Verteilung des Verkehrsraumes auf die verschiedenen Gruppen von Verkehrsteilnehmern (Fußgänger, Fahrzeugführer muskelkraftgetriebener Fahrzeuge und Kraftfahrzeugführer) durch die StVO aufzuwerfen, die dem Schutzgedanken Rechnung trägt.

Zudem beinhaltet dieser Teil auch einen Blick auf die Ressourcen und Möglichkeiten der kommunalen Straßenverkehrsbehörden sowie der Landespolizei, die diese neuen Regelungen schließlich gemeinsam praktisch einplanen, umsetzen, überwachen und ggf. im Rahmen der Unfallaufnahme und Sachbearbeitung bewerten müssen.

Die verkehrspolitische Gesamtverantwortung für den Erlass und die Einführung der eKFV trägt der **Verordnungsgeber**, d. h. das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) gemeinsam mit den 16 Bundesländern, die dieser Verordnung im Bundesrat zustimmen und in die Rechtspraxis umsetzen müssen.

Rechtsgutachten
zur verkehrsrechtlichen Zulässigkeit von Elektrorollern (E-Scootern)

erstattet der
Unfallforschung der Deutschen Versicherer (UDV)

durch das
Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten

vorgelegt von
Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Bautzen

Teil I – Völkerrechtliche Bewertung des Entwurfs einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr

Fragestellungen zu § 1 eKFV

Ist ein Elektroroller verkehrsjuristisch als ein Kraftfahrzeug, als ein Fahrrad oder als ein Fahrzeug eigener Art zu klassifizieren?

Die Auslegung des unbestimmten Begriffs „Elektroroller" ist streitig bzw. weitestgehend ungeklärt. Es handelt sich dabei bislang noch nicht um einen unbestimmten Rechtsbegriff, weil der Begriff aktuell noch nicht im Verkehrsrecht normiert worden ist, und zwar weder national im deutschen Verkehrsrecht, noch international im Verkehrsvölkerrecht des WÜK oder in einer verkehrsrechtlichen Regelung der EU.

Im Folgenden soll jedoch davon ausgegangen werden, dass der Begriff „Elektroroller" in naher Zukunft im Rahmen einer neu zu schaffenden Verordnung normativ erfasst wird. Der vorliegende Referentenentwurf einer Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) nutzt die Bezeichnung „Elektroroller" zwar nicht direkt, subsumiert dieses Fahrzeug jedoch unter dem Begriff „Elektrokleinstfahrzeug" (E-Kfz) und definiert dieses Fahrzeug gem. § 1 Abs. 1 eKFV mit den im Entwurf genannten und im Folgenden aufgeführten sechs Merkmalen (BMVI, Referentenentwurf, S. 5):

(1) Elektrokleinstfahrzeuge im Sinne dieser Verordnung sind Kraftfahrzeuge mit elektrischem Antrieb und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 6 km/h und nicht mehr als 20 km/h, die folgende Merkmale aufweisen:

1. Fahrzeug ohne Sitz oder selbstbalancierendes Fahrzeug mit oder ohne Sitz,
2. eine Lenk- oder Haltestange von mindestens 500 mm für Kraftfahrzeuge mit Sitz und von mindestens 700 mm für Kraftfahrzeuge ohne Sitz,
3. eine Nenndauerleistung von nicht mehr als 500 Watt, oder von nicht mehr als 1400 Watt, wenn mindestens 60 % der Leistung zur Selbstbalancierung verwendet werden. Die Nenndauerleistung ist nach dem Verfahren gemäß DIN EN 15194:2018-112) oder den Anforderungen der Regelung Nr. 85 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) – Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung von Verbrennungsmotoren oder elektrischen Antriebssystemen für den Antrieb von Kraftfahrzeugen der Klassen M und N hinsichtlich der Messung der Nutzleistung und der höchsten 30-Minuten-Leistung elektrischer Antriebssysteme (ABl. L 323 vom 07.11.2014, S. 58 ff.) zu bestimmen,
4. eine Gesamtbreite von nicht mehr als 700 mm, eine Gesamthöhe von nicht mehr als 1400 mm und eine Gesamtlänge von nicht mehr als 2000 mm und
5. eine maximale Fahrzeugmasse ohne Fahrer von nicht mehr als 55 kg.

Die vorgenannte Klassifizierung des Referentenentwurfs beantwortet die Frage, ob es sich bei einem Elektroroller um ein **Kraftfahrzeug** oder um ein Fahrrad handelt, eindeutig in der Form, dass es sich um ein Kraftfahrzeug handelt. Diese Grundentscheidung wird allerdings in der Begründung zur Verordnung ein Stück weit wieder in Frage gestellt, wo es heißt:

„Die Fahreigenschaften sowie die Verkehrswahrnehmung von Elektrokleinstfahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 12 km/h bis 20 km/h ähneln am stärksten denen des Fahrrads." (BMVI, Referentenentwurf, S. 26)

Diese Auslegung setzt sich in den Regelungen der §§ 9 ff. eKFV fort, wonach die schnelleren E-Kfz der **Geschwindigkeitskategorie II** mit einer bbH von 12 – 20 km/h gem. § 10 Abs. 1 eKFV *„nur auf baulich angelegten Radwegen, Radfahrstreifen (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) und Fahrradstraßen (Zeichen 244.1 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) gefahren werden"* sollen.

Eine Ausnahme von dieser Ähnlichkeitsabwägung mit dem Radverkehr trifft § 10 Abs. 3 Satz 1 eKFV, wonach

die langsameren E-Kfz der **Geschwindigkeitskategorie I** mit einer bbH *„von weniger als 12 km/h nur auf Gehwegen (Zeichen 239 Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung), auf gemeinsamen Geh- und Radwegen (Zeichen 240 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) und in Fußgängerzonen (Zeichen 242.1 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) gefahren werden“* dürfen. E-Kfz dieser Geschwindigkeitskategorie werden demnach dem Fußgängerverkehr gleichgesetzt und damit wird vom Verordnungsgeber gleichzeitig eine allgemeine Aussage zur Kompatibilität dieser beiden Verkehrsarten getroffen.

Es bleibt nach alledem die Frage offen, in welcher bereits bekannten **Kraftfahrzeugklasse** Elektroroller einzuordnen sind und ob die getroffenen Regelungen vor dem Hintergrund der allgemeinen Bestimmungen des geltenden Verkehrsvölkerrechts des WÜK mit dessen Regelungen übereinstimmen, in diesem Sinne auszulegen sind oder gar den Regelungen zuwiderlaufen.

Ob Roller mit zuschaltbarer Elektrounterstützung (ähnlich Pedelecs gem. § 1 Abs. 3 StVG) ebenfalls unter die Definition des § 1 Abs. 1 Satz 1 eKFV fallen, solange ihre bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit zwischen 12 und 20 km/h liegt, dürfte nach dem weit gefassten Wortlaut der Vorschrift zu bejahen sein. Dies dürfte zu Verwerfungen in der Versicherungspflicht und in diversen Verhaltenspflichten der §§ 9 – 13 KFV i.V.m. den Verhaltenspflichten der StVO führen.

Zusätzlich ist im Rahmen dieser verkehrsrechtlichen Überprüfung der Stellenwert des Verkehrsvölkerrechts für das deutsche Verkehrsrecht ebenso zu klären wie das mögliche Rangverhältnis zwischen verkehrsvölkerrechtlichen Regelungen der UNO gegenüber denjenigen der EU.

Wie ist ein Elektroroller verkehrsjuristisch im Rahmen der völkerrechtlichen Regelungen der EU zu klassifizieren?

Die Vorschrift des Art. 91 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise in der Europäischen Union (AEUV) ist die zentrale Vorschrift für den Verkehrsbereich in der EU. Demnach stellt die EU gemeinsame Regeln auf, die gem. Abs. 1 c) *„Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit“* beinhalten sollen. Nach Art. 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) gilt jedoch das Subsidiaritätsprinzip, wonach eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Vertragsstaaten besteht, die je nach Gegenstand vereinbart wird.

Die technische Zulässigkeit von E-Kfz ist in der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.01.2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen geregelt (Amtsblatt EU L 60/52 vom 02.03.2013).

Nach Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 dieser Verordnung gilt diese nicht für die Einzelgenehmigung von Fahrzeugen, jedoch müssen die betreffenden Staaten nach Artikel 1 Abs. 1 Satz 3 die aufgrund dieser EU-VO erteilten Typgenehmigungen akzeptieren.

Gemäß Artikel 2 Abs. 2 lit. i) gilt diese Verordnung jedoch nicht für *„selbstbalancierende Fahrzeuge“* und nach Artikel 2 Abs. 2 lit. j) ebenfalls nicht für *„Fahrzeuge, die nicht mindestens einen Sitzplatz haben“*.

Dieser Verzicht auf eine gemeinsame Regelung der EU folgt einer Liberalisierungstendenz im freien Warenverkehr (näher dazu Oppermann/Classen/Nettesheim, S. 452 ff.). Dem Verzicht folgt rechtsbewertend die Schlussfolgerung nach, dass die **Ordnungsfunktion** des Völkerrechts für diese Entscheidung ebenso auf der Strecke bleibt wie die nicht erreichte überstaatliche **Rechtssicherheit**, die nun, dem Subsidiaritätsgrundsatz folgend, nur noch auf einzelstaatlicher Ebene erreicht werden kann (zu beiden Aspekten näher Ipsen, S. 40).

Diese Verzichtsvorschrift ist aber auch im größeren völkerrechtlichen Zusammenhang mit dem Rahmen zu verstehen, der durch die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (United Nations Economic Commission for Europe – UN-ECE) gesetzt wird (dazu näher Bieber/Maiani, S. 111). Ausweislich der Präambel der Rules of Procedure sind die Ziele der UN-ECE die Integration und das Versammeln der durch diese völkerrechtliche Vereinbarung gebundenen Staaten hinter gemeinsamen Vereinbarungen u. a. auch zu den technischen Voraussetzungen von Kraftfahrzeugen (siehe auch http://www.unece.org/oes/nutshell/mandate_role.html). Mit dem Thema der **Personal Light Electric Vehicles** (PLEV) hat sich die UN-ECE jedoch noch nicht so intensiv beschäftigt, als dass es zu einer Direktive gekommen wäre. Die wichtigste Rechtsfolge dieses expliziten Ausschlusses ist es aus dem Blickwinkel der Harmonisierung, dass jeder Mitgliedstaat der EU für die beiden genannten Fahrzeugklassen Einzelgenehmigungen in Form allgemeiner Vorschriften erteilen kann. Dadurch gibt die EU

kund, es den EU-Vertragsstaaten und dem freien Spiel ihrer verkehrsrechtlichen Regulierungen zu überlassen, ob überhaupt Regelungen zu diesen Fahrzeugklassen getroffen werden und falls ja, welcher Art sowie welchen Umfangs und welcher Regelungstiefe diese sein sollen. Die EU interessiert dieses Rechtsgebiet offensichtlich als Gegenstand einer notwendigen Harmonisierung nicht, was an ihrer abgelehnten Regelungskompetenz und gleichzeitig die Zuständigkeit abdrängenden Entscheidung deutlich wird. Im Ergebnis wird es zu einer Rechtszersplitterung in den EU-Vertragsstaaten kommen. Einige Staaten werden explizite Normenkataloge erlassen, andere Staaten werden sich womöglich an den Staaten orientieren, die zuerst Regelungen erlassen und wieder andere Staaten werden keine Regelungen erlassen und vorerst mehr oder weniger tatenlos zusehen, was auf ihren Straßen in den nächsten Jahren so passieren wird. Eines wird aber in jedem Fall passieren: Der Markt für E-Kfz ist vorhanden, er ist in seiner Größe nicht abzuschätzen und insbesondere vor dem Hintergrund einer bereits absehbaren verkehrspolitischen Konzentration auf die „**letzte Meile**" werden diese Fahrzeuge bald nicht mehr aus dem Straßenverkehr wegzudenken sein.

Problematisch würde eine solche legislatorische Entscheidung der EU in dem Fall werden, wenn sich europaweit oder auch nur in bestimmten Staaten der EU zukünftig bei dem Gebrauch von E-Kfz im Straßenverkehr Sicherheitsprobleme erweisen, die durch das europarechtlich nicht regulierte In-Verkehr-bringen dieser Elektrokleinstfahrzeuge kausal hervorgerufen werden. Ein solches Sicherheitsproblem bliebe jedoch so lange unentdeckt, wie keine einheitliche statistische Erfassung von Verkehrsunfällen mit Elektrokleinstfahrzeugen erfolgen würde. Eine solche allgemeine statistische Erfassung ist auf mittelfristige Sicht auch aus personellen Kapazitätsgründen der Polizei nicht zu erwarten.

Zu prüfen ist jedoch, ob die völkerrechtlichen Regelungen des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr (WÜK) für eine aus dem Blickwinkel der Verkehrssicherheit und Normenklarheit wünschenswerte Klassifizierung verbindliche Vorgaben bereithalten, die vom deutschen Verkehrsrecht und ggf. auch vom europäischen Verkehrsrecht bzw. dem Verkehrsrecht der EU-Vertragsstaaten zu berücksichtigen sind.
Der Verordnungsentwurf spricht zwar in einer Zwischenüberschrift die Thematik der Vereinbarkeit mit dem Verkehrsvölkerrecht an (*„IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen"*, BMVI, Referentenentwurf, S. 27), bezieht sich inhaltlich jedoch ausschließlich auf die Typgenehmigungsverordnung (EU) Nr. 168/2013. Zu den Regelungen der WÜK verhält sich der Referentenentwurf – im Gegensatz zum ergänzenden Inhalt der Überschrift – ausdrücklich nicht.

Wie ist ein Elektroroller verkehrsjuristisch im Rahmen der völkerrechtlichen Regelungen des WÜK zu klassifizieren?

Vorab ist zu prüfen, in welchem Verhältnis die Regelungen des WÜK gegenüber dem deutschen Verkehrsrecht stehen.

Geltungskraft des WÜK für das deutsche Verkehrsrecht

Das Völkerrecht des WÜK ist kein in Deutschland oder einem anderen Vertragsstaat direkt geltendes Recht, weil es sich bei dem Vertrag nicht um einen Gesetzgeber handelt. Es bedarf stets der Umsetzung in nationales Recht, jedoch sind die Vertragsstaaten im Umfang der völkerrechtlichen Vereinbarungen an deren Umsetzung innerhalb der im Vertrag vereinbarten Fristen und im vereinbarten Umfang und in der vereinbarten Regelungstiefe gebunden. Der **Deutsche Bundestag** muss bei völkerrechtlichen Staatsverträgen, die regelmäßig von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Amtsgeschäfte – in dem hier zu betrachtenden Zuständigkeitsbereich durch das BMVI – verhandelt werden, gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG u. a. in dem Fall beteiligt werden, dass der Gegenstand des völkerrechtlichen Vertrages gleichzeitig ein Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Dies ist beim WÜK der Fall.

Das Straßenverkehrsrecht steht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG in der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Bei dieser Gesetzgebungskompetenz besitzt der Bund – unabhängig von den Bundesländern – auch selbst die Transformationskompetenz. Dementsprechend erfolgt durch das Vertragsgesetz gleichzeitig die Transformation in innerstaatliches Recht. Da es sich in diesem Bestätigungsfall um ein Bundesgesetz handelt, gilt die Regelung des völkerrechtlichen Vertrages innerstaatlich dann im Rang eines Bundesgesetzes.

Steht den getroffenen Vereinbarungen nationales Recht entgegen, muss dieses innerhalb der **Umsetzungsfrist** durch Legislative (Bundesgesetze) bzw. Exekutive (Bundesverordnungen) an das übergeordnete Völkerrecht angepasst werden. Geschieht dies nicht und besteht dadurch eine Klagebefugnis im Sinne des nationalen Verwaltungsrechts, kann im Verwaltungsrechtsweg geklagt werden.

Mit Gesetz vom 21. September 1977 stimmte der Deutsche Bundestag dem Wiener Übereinkommen mit Geltung auch in Deutschland zu (BGBl. II, S. 809 ff.). Die Bundesrepublik formulierte jedoch in der Präambel einige Vorbehalte zu bestimmten Regelungsbereichen des WÜK, denen man nicht oder nur in eingeschränktem Umfang zustimmen wollte.

Das WÜK wird auch von der deutschen Justiz als höherrangiges Recht angesehen, dem die Regelungen des deutschen Verkehrsrechts entsprechen müssen. Entschieden wurde über dieses Rangverhältnis unlängst in einem verwaltungsrechtlichen Streitverfahren um das den Regelungen der FZV widersprechende Überkleben des Eurofeldes eines Kfz-Kennzeichens durch die beiden Verwaltungsgerichte Stuttgart und Köln (VG Stuttgart, Gerichtsbescheid v. 29.01.2015 – 8 K 4792/14, juris; VG Köln, Urt. v. 12.01.2017 – 18 K 5857/16, juris). Danach ist die obligatorische Einführung des Euro-Kennzeichens in § 60 Abs. 1 Satz 5 StVZO i.V.m. Anlage Va, die in § 10 Abs. 2 Satz 2 FZV i.V.m. Anlage 4 ihre Fortsetzung fand, auch gesetzeskonform und steht insbesondere nicht der „nach § 10 Abs. 10 FZV i.V.m Artikel 37 i.V.m. Anhang 3 des Übereinkommens vom 08.11.1968 über den Straßenverkehr festgelegten Beschriftung des Unterscheidungszeichens entgegen (VG Stuttgart, Gerichtsbescheid v. 29.01.2015 – 8 K 4792/14, Rn. 24, juris). Auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Aachen beeinflusst das WÜK mit seinen Regelungen direkt das deutsche Verkehrsrecht, indem die Empfehlungen des Wiener Übereinkommens über Straßenverkehrszeichen der Vereinheitlichung der grenzüberschreitenden Wegweisung dienen und damit den internationalen Straßenverkehr erleichtern sowie dessen Sicherheit erhöhen sollen (VG Aachen, Urt. v. 23.04.2013 – 2 K 893/12, Rn. 60, juris).

Nach der Ansicht des OLG Bamberg gilt das WÜK mit seinen Vorschriften auch hinsichtlich des Ordnungsrechts im Rechtsraum der EU, wenn es in seiner Rechtsauslegung argumentiert, dass eine allgemeine Zulassung eines Fahrzeugs zum Verkehr nicht mehr gegeben wäre, wenn hinsichtlich dessen Bau und Ausrüstung die entsprechenden Mindeststandards des Wiener Übereinkommens nicht eingehalten werden (OLG Bamberg, Urt. v. 25.09.2007 – 2 Ss 1/2007, Rn. 24, juris).

Die **Transformierung** der Regelungen des WÜK regelt zunächst in der Vorschrift des Art. 3 Nr. 1 a WÜK, in der die Verpflichtung der Vertragsparteien dazu besteht, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die in ihrem Hoheitsgebiet geltenden Verkehrsregeln in ihrem sachlichen Gehalt mit den Bestimmungen des Übereinkommens übereinstimmen. Diese Grundentscheidung beinhaltet auch die Verpflichtung, sämtliche zukünftig zu erlassenden Regelungen zum Straßenverkehr in Übereinstimmung mit dem WÜK zu konzipieren. In Art. 3 Nr. 2 a WÜK verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, dass die Kraftfahrzeuge den technischen Bedingungen des Anhangs 5 entsprechen.

Vorab ist festzustellen, dass Elektroroller als Fahrzeuge nicht direkt im WÜK definiert sind oder der Betrieb mit diesen Fahrzeugen in irgendeiner Weise speziell geregelt ist. Es hat bislang auch kein Vertragsstaat den Versuch unternommen, die Regelungen des WÜK durch eine Initiative an durch die Einführung von E-Kfz etwa notwendig werdende neue technische Erfordernisse anzupassen. Dies verwundert, weil unlängst die Vertragsstaaten Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich einen gemeinsamen Änderungsvorschlag zur Entwicklung automatisierter Fahrsysteme eingebracht hatten und damit eine ergänzende Neuregelung erreicht hatten (vgl. zu dieser Entwicklung Wissenschaftliche Dienste, S. 1).

Demnach müssen aufgrund der bestehenden Regelungslücke mangels spezieller Vorschriften bis zum Zeitpunkt einer entsprechenden Änderung des WÜK die allgemeinen Regelungen über Fahrzeuge angewandt werden.

Sind Elektroroller als Fahrräder im Sinne der WÜK einzuordnen?

Elektroroller könnten zunächst als Fahrräder klassifiziert werden.

Der Art. 1 lit. l) WÜK definiert verbindlich den unbestimmten Rechtsbegriff „**Fahrrad**“ abschließend wie folgt:

„Fahrrad" ist jedes Fahrzeug mit wenigstens zwei Rädern, das ausschließlich durch die Muskelkraft auf ihm befindlicher Personen, insbesondere mit Hilfe von Pedalen oder Handkurbeln, angetrieben wird;“

Da ein Elektroroller nicht ausschließlich mit Muskelkraft, sondern vielmehr ausschließlich oder zumindest überwiegend – bzw. solange der Energievorrat reicht – mittels der Kraft seines Elektromotors betrieben wird, handelt es sich bei diesem Fahrzeug nicht um ein Fahrrad im Sinne des WÜK.

Elektroroller als Krafträder gem. Art. 1 lit. n) WÜK

Vielmehr definiert Art. 1 lit. n) WÜK den unbestimmten Rechtsbegriff „**Kraftrad**" abschließend wie folgt:

„Kraftrad" ist jedes zweirädrige Fahrzeug mit oder ohne Beiwagen, das einen Antriebsmotor hat. Die Vertragsparteien können in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften dreirädrige Fahrzeuge mit einem Eigengewicht von nicht mehr als 400 kg (900 Pfund) den Krafträdern gleichstellen. Der Begriff „Kraftrad" schließt die Motorfahrräder nicht ein; die Vertragsparteien können jedoch unter der Bedingung, daß sie nach Artikel 54 Absatz 2 eine entsprechende Erklärung abgeben, für die Anwendung dieses Übereinkommens die Motorfahrräder den Krafträdern gleichstellen;"

Da ein Elektroroller von einem mit Elektroenergie gespeisten Antriebsmotor angetrieben wird, handelt es sich bei diesem Fahrzeug demnach um ein Kraftrad im Sinne des WÜK.

Diese Klassifizierung steht der Einordnung gem. § 1 Abs. 1 eKFV als **Kraftfahrzeug** nicht entgegen, da ein Kraftrad gleichzeitig unter den Begriff des Kraftfahrzeugs gem. Art. 1 lit. o) WÜK einzuordnen ist (*„jedes auf der Straße mit eigener Kraft verkehrende Fahrzeug mit Antriebsmotor"*), jedoch eine speziellere Klassifizierung darstellt.

Die Bundesrepublik formulierte in der Präambel des WÜK keine Vorbehalte zu den vorgenannt geprüften drei Definitionen, sodass nunmehr in einem weiteren Schritt zu prüfen ist, ob und falls ja, welche Geltungskraft und Folgewirkungen diese Definitionen in deren Nichtanwendbarkeit (Fahrrad) und Anwendbarkeit (Kraftrad, Kraftfahrzeug) für das deutsche Verkehrsrecht besitzen. Zunächst ist jedoch in einem weiteren Prüfungsschritt die Rangordnung zwischen dem WÜK und dem deutschen Verkehrsrecht zu bestimmen.

4. Besteht ein Rangverhältnis zwischen den verkehrsvölkerrechtlichen Bestimmungen der EU und des WÜK?

Die EU geht davon aus, dass die Bestimmungen des WÜK höherrangiger sind, als die Bestimmungen der EU. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Recht der EU um regionales Völkerrecht handelt (vgl. Ipsen, S. 36 ff.), das ausschließlich auf dem europäischen Kontinent in den 28 Vertragsstaaten der EU gilt. Das Völkerrecht des WÜK trägt im Gegensatz dazu einen völkerrechtlich überregionalen Charakter.

Zu folgern ist die Rechtsauffassung der Nachrangigkeit der Regelungen der EU gegenüber dem WÜK aus der Akzeptanz der Regelung des Artikels 35 Absatz 1 lit a WÜK, wonach kein Mitgliedstaat des WÜK den Betrieb eines von einer anderen Vertragspartei zugelassenen Kraftfahrzeugs verbieten darf, wenn dessen Fahrer eine amtliche Zulassungsbescheinigung des anderen Vertragsstaates mit sich führt (C 68/24, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.03.2007, S. 9, auch zum Folgenden). Zudem legt die EU die Bestimmungen des WÜK so aus, dass die Vertragsparteien in Ermangelung einer Verbotsvorschrift die von anderen Vertragsparteien nach den Bestimmungen des Übereinkommens ausgestellten Zulassungsbescheinigungen anerkennen müssen und zudem die Benutzung von Fahrzeugen nicht verbieten dürfen, die nicht dem Übereinkommen entsprechen.

Bereits im Rahmen der Erarbeitung der 3. EU-Führerscheinrichtlinie nahm die EU am 19.06.1996 in ihrem Bericht des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments Stellung zu dem Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Führerschein (A6- 0016/2005; Quelle: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0206+0+DOC+XML+V0//DE#Contentd82879e350, abgerufen am 26.02.2019). Darin wurde anerkannt, dass das Wiener Übereinkommen einen Modellcharakter für das zu reformierende EU-Recht besitzt, was die höherrangige Bedeutung des WÜK gegenüber dem nachrangigen EU-Recht unterstreicht.

Diese Einschätzung wird bestätigt durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalens, das sich in einem Fall des Führerscheintourismus auf diese Auffassung der EU stützte (Oberverwaltungsgericht für das

Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Januar 2010 – 16 B 814/09, juris; ebenso nachfolgend der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 06. Dezember 2010 – 11 CS 10.2311, juris).

Schließlich folgt auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) dieser Auffassung wie die Schlussanträge des Generalanwalts vom 31.01.2002 in einem Verfahren Europäische Kommission vs. Vereinigtes Königreich et al. beweisen (EuGH, Urteil vom 21. März 2002 – C-451/99, juris, Schlussanträge, S. I-9431 ff.), in deren Rahmen zur Beendigung eines Vertrages auf die vorrangige Regelung des Art. 59 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge verwiesen wird (a.a.O., I-9475, Fn 52).

Die Frage, ob die EU-Verordnung Nr. 168/2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen, die nach ihrem Artikel 2 Abs. 2 j nicht für Fahrzeuge gilt, die nicht mindestens einen Sitzplatz haben, mit den völkerrechtlichen Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr von 1968 (WK 1968) vereinbar ist, stellt sich nach alledem nicht. Die EU ist kein Vertragspartner des WÜK und daher nicht direkt an dessen Regelungen gebunden. Wohl aber ist jeder EU-Vertragsstaat, der ebenso ein Signatarstaat des WÜK ist, an dessen Regelungen direkt gebunden („pacta sunt servanda").

Fragestellungen zu § 3 eKFV

Wie sind die getroffenen Regelungen der eKFV vor dem Hintergrund der Regelungen der 3. EU-Führerscheinrichtlinie und des WÜK zu bewerten?

Berechtigungsnachweis

Die Vorschrift des Art. 8 Abs. 4 WÜK lautet:

„Jeder Führer eines Kraftfahrzeugs muss die für die Führung des Fahrzeugs erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten haben; …"

Die geplante Vorschrift des § 3 eKFV fordert keinerlei erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten für das Führen beider Arten von E-Kfz und widerspricht damit der vorgenannten Regelung des Art. 8 Abs. 4 WÜK.
Zudem fordert Art. 41 Abs. 1 lit. a) WÜK:

„Jeder Führer eines Kraftfahrzeugs muss im Besitz eines Führerscheins sein; …"

Diese Vorschrift wird konkretisiert durch lit. b):

„ … die Vertragsparteien verpflichten sich, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, dass Führerscheine erst dann ausgestellt werden, wenn die zuständigen Behörden geprüft haben, dass der Führer die geforderten theoretischen Kenntnisse und die praktische Befähigung besitzt."

Allerdings hat die Bundesrepublik Deutschland vor der Ratifizierung des WÜK in deren Präambel folgende Regelung als Vorbehalt formuliert:

„Zu Art. 41 Abs. 1 Buchstabe a: Die Bundesrepublik Deutschland behält sich das Recht vor, in ihrem innerstaatlichen Recht, für Führer bestimmter Kraftfahrzeugkategorien nicht den Besitz eines Führerscheins vorzuschreiben."

Demnach muss das deutsche Recht für die Führer von E-Kfz keine – wie auch immer geartete – Prüfung theoretischer Kenntnisse und einer praktischen Befähigung fordern, wenn diese Kraftfahrzeugkategorie von der geltenden Fahrerlaubnispflicht explizit ausgenommen worden ist. Dieser Vorbehalt bedeutet, dass sich die Bundesrepublik Deutschland deswegen insoweit vom völkerrechtlichen Konsensprinzip distanziert, um sich in Randbereichen des Fahrerlaubnisrechts ihr eigenes Refugium zu schaffen. Konsequenz daraus ist, dass dieses autonome Recht ausschließlich innerhalb des deutschen Staatsgebietes gilt und entsprechende einzelstaatliche Fahrerlaubnisse jenseits der deutschen Grenzen nicht gelten.

Deutschland ist der einzige der bislang 74 das WÜK vollständig ratifizierenden Signatarstaaten, der einen Vorbehalt zu Art. 41 WÜK erklärt hat. Auf der anderen Seite fordert das deutsche Fahrerlaubnisrecht von einem Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis gem. § 29 Abs. 2 Satz 1 FeV verbindlich: „Die Fahrerlaubnis ist durch einen gültigen nationalen oder internationalen Führerschein nach … Artikel 41 und Anhang 7 des Übereinkommens über den Straßenverkehr vom 8. November 1968 in Verbindung mit dem zugrunde liegenden nationalen Führerschein nachzuweisen." Der von Deutschland erklärte Vorbehalt steht zu dieser strikten, das WÜK in Gänze betreffenden Anwendungsregelung in einem gewissen Widerspruch.

In einem weiteren Schritt muss das geltende deutsche Verkehrsrecht daraufhin überprüft werden, ob ein solcher Ausnahmetatbestand für E-Kfz im Rahmen der allgemein im EU-Recht vereinbarten Kraftfahrzeugka-

tegorien ausdrücklich geregelt ist oder zumindest aus dem geltenden Recht heraus ausgelegt werden kann. Falls dies nicht der Fall sein sollte, liefe der Referentenentwurf den übergeordneten Regelungen des WÜK zuwider und müsste den völkerrechtlichen Regelungen angepasst werden.

Vorgaben der 3. EU-Führerscheinrichtlinie

Nach Art. 4 Abs. 1 der 3. EU-Führerscheinrichtlinie (3. EU-FSRiL) gilt als ein „Kraftfahrzeug" *„jedes auf der Straße mit eigener Kraft verkehrende Fahrzeug mit Antriebsmotor mit Ausnahme von Schienenfahrzeugen"*.

Nach derselben Vorschrift berechtigt ein Führerschein zum Führen von Kraftfahrzeugen der nachstehend in Art. 4 der 3. EU-FSRiL definierten Klassen. Für E-Kfz existiert jedoch noch keine Kraftfahrzeugklasse.

Nach Art. 4 Abs. 5 der 3. EU-FSRiL können die Mitgliedstaaten nach Zustimmung der Kommission besondere Kraftfahrzeuge, beispielsweise Spezialfahrzeuge für Behinderte, von der Anwendung dieses Artikels ausschließen. Damit ist auch ein Ausschluss von den Anforderungen an das **Mindestalter** sowie von allen nachfolgenden Harmonisierungsvorschriften möglich. Einen solchen Antrag hat die Bundesrepublik Deutschland für die in der eKFV aufgeführten E-Kfz gestellt, sodass nach einer positiven Entscheidung der Kommission für E-Kfz keine Führerscheinpflicht besteht.

Bekanntlich überträgt Art. 17 Abs. 1 Sätze 2 und 3 EUV der EU-Kommission die Verpflichtung, die Anwendung des Unionsrechts insgesamt zu überwachen (vgl. dazu grundsätzlich die Schlussanträge des Generalanwalts/der Generalanwältin vom 28.02.2019, C-723/17, Celex-Nr. 62017CC0723). Die Kommission konnte die Zustimmung im Rahmen der notwendigen Notifizierung daher nur deshalb erteilen, weil ihr vom fachlich zuständigen EU-Kommissariat Transport keine Sicherheitsbedenken berichtet wurden. Das BMVI konnte in seinem Antrag, um mögliche Sicherheitsbedenken von vornherein gar nicht erst aufkommen zu lassen, auf die Ergebnisse des bei der Bundesanstalt für Straßenwesen in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts zur Sicherheit von Elektrokleinstfahrzeugen verweisen und im Einzelnen darlegen, dass dessen Ergebnisse und Empfehlungen bei der Umsetzung der eKFV berücksichtigt wurden (vgl. dazu BASt, E-Kfz, S. 3, 87 f.). Im Einzelnen wird noch zu prüfen sein, ob die tatsächlich getroffenen Regelungen der eKFV in Bezug auf das Fahrerlaubnis- und Fahrverhaltensrecht tatsächlich den ermittelten Forschungsergebnissen entsprechen.

Formell wurde die eKFV am 3. April 2019 im Bundeskabinett behandelt und nach dessen Zustimmung dem Bundesrat zur Entscheidung zugeleitet.

Ist der in § 3 eKFV geregelte Verzicht auf eine Erlaubnis mit der aktuell geltenden Rechtslage nach deutschem Verkehrsrecht zu vereinbaren?

Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) definiert in § 1 Abs. 2 StVG grundsätzlich den Begriff „Kraftfahrzeuge".

„(2) Als Kraftfahrzeuge im Sinne dieses Gesetzes gelten Landfahrzeuge, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein."

Nach dieser Definition handelt es sich bei E-Kfz um Kraftfahrzeuge, weil diese Landfahrzeuge sind, die mit elektroenergetischer Maschinenkraft betrieben werden.

In § 1 Abs. 3 StVG werden bestimmte Fahrzeuge, die gem. Abs. 2 als Kraftfahrzeuge gelten würden, von der allgemeingültigen Definition und damit auch von der Fahrerlaubnispflicht ausgenommen:

„(3) Keine Kraftfahrzeuge im Sinne dieses Gesetzes sind Landfahrzeuge, die durch Muskelkraft fortbewegt werden und mit einem elektromotorischen Hilfsantrieb mit einer Nenndauerleistung von höchstens 0,25 kW ausgestattet sind, dessen Unterstützung sich mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit progressiv verringert und unterbrochen wird. Satz 1 gilt auch dann, soweit die in Satz 1 bezeichneten Fahrzeuge zusätzlich über eine elektromotorische Anfahr- oder Schiebehilfe verfügen, die eine Beschleunigung des Fahrzeuges auf eine Geschwindigkeit von bis zu 6 km/h, auch ohne gleichzeitiges Treten des Fahrers, ermöglicht. Für Fahrzeuge im Sinne der Sätze 1 und 2 sind die Vorschriften über Fahrräder anzuwenden."

E-Kfz sollen nach dem Referentenentwurf jedoch ausdrücklich nicht von § 1 Abs. 2 StVG ausgenommen werden. Darin liegt ein gewisser Widerspruch zu den Elektrofahrrädern gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVG, die bis zu einem Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h mittels zugeschaltetem Elektroantrieb bewegt werden dürfen. Schließlich ist es auch denkbar, dass ein E-Scooter der Kategorie II durch zusätzlich eingesetzte Muskelkraft ebenfalls auf mehr als seine vorgegebene bbH von 20 km/h beschleunigt wird und dennoch als Kraftfahrzeug zu bewerten ist.

Durch die Klassifizierung als Kraftfahrzeug gilt zudem die Vorschrift des § 2 Abs. 1 StVG:

„(1) Wer auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug führt, bedarf der Erlaubnis (Fahrerlaubnis) der zuständigen Behörde (Fahrerlaubnisbehörde). Die Fahrerlaubnis wird in bestimmten Klassen erteilt. Sie ist durch eine amtliche Bescheinigung (Führerschein) nachzuweisen. …“

Die **Verkehrsministerkonferenz** (VMK) beschloss zudem während ihrer Sitzung am 18./19.04.2018 zu Punkt 6.2 ihrer Tagesordnung, „nur die Elektrokleinstfahrzeuge am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen zu lassen, die sicher im Verkehr bewegt werden können.“ (Protokoll der Sitzung, S. 33) Die VMK wies ferner darauf hin, dass die vom BMVI geplante Verordnung zur Regelung der Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am öffentlichen Straßenverkehr diesen Sachverhalt unter Einbeziehung von zulassungs-, fahrerlaubnis-, genehmigungs- und verhaltensrechtlichen Aspekten regulieren sollte.

Der Referentenentwurf behandelt das Fahrerlaubnisrecht in dessen Begründung nicht (vgl. BMVI, Referentenentwurf, S. 36), sondern erlaubt vielmehr in seinem § 3 eKFV die fahrerlaubnisfreie und sogar vollkommen prüfungsfreie Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums, und zwar in einer Fahrzeuggruppe sogar für Kraftfahrzeugführer im Kindesalter. Damit widerspricht der Referentenentwurf der gesetzlichen Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 StVG sowie den, allerdings nur mit Empfehlungscharakter versehenen, Grundentscheidungen der VMK, an denen das BMVI selbst mitgewirkt hatte.

Allerdings soll nach dem Referentenentwurf auch die Ausnahmevorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1a Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), die Ausnahmetatbestände von der Fahrerlaubnispflicht formuliert, wie folgt geändert werden:

„1a. Elektrokleinstfahrzeuge nach § 1 Absatz 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung,“ ….

Demnach würde die Bundesregierung ihren Vorbehalt aus Art. 41 lit. a) WÜK ziehen und E-Kfz in Gänze von der Fahrerlaubnispflicht befreien.

Die mit der eKFV abgelöste **Mobilitätshilfenverordnung** (MobHV) sieht derzeit in ihrem § 3 MobHV die Regelung vor, „dass für das Führen einer Mobilitätshilfe mindestens die Berechtigung zum Führen eines Mofas nachzuweisen ist.“

Danach gilt gem. § 5 Abs. 1 FeV für die Führer von Mobilitätshilfen bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der eKFV die Verpflichtung, in einer Prüfung ausreichende Kenntnisse der für das Führen eines Kraftfahrzeugs maßgebenden gesetzlichen Vorschriften vorzuweisen sowie mit den Gefahren des Straßenverkehrs und den zu ihrer Abwehr erforderlichen Verhaltensweisen vertraut zu sein.

Eine derartige Regelung sieht der Referentenentwurf für sämtliche E-Kfz zukünftig nicht mehr vor. Dadurch sind mit den bereits in der eKFV genannten Fahrzeugtypen zukünftig auch sämtliche Mobilitätshilfen von der Prüfungspflicht befreit. Die Begründung zur eKFV verhält sich zu dieser entfallenden Prüfungspflicht nicht (vgl. BMVI, Referentenentwurf, S. 44).

Nach derzeit geltendem Recht müssen Bewerber um eine **Mofa-Prüfbescheinigung** eine theoretische und praktische Ausbildung durchlaufen. Deren Rechtsgrundlagen finden sich in § 5 FeV i.V.m. Anlage 1 zu § 5 Abs. 2 FeV mit den darin geregelten Mindestanforderungen an die Ausbildung von Bewerbern um eine Prüfbescheinigung für Mofas und zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge bis 25 km/h.

Demnach muss die theoretische Ausbildung mindestens sechs Doppelstunden zu je 90 Minuten umfassen. Die praktische Ausbildung muss bei einzeln unterrichteten Bewerbern mindestens eine Doppelstunde zu 90 Minuten umfassen, bei Unterricht in der Gruppe mindestens zwei Doppelstunden zu je 90 Minuten. Die Unterrichtsinhalte sind sowohl im theoretischen Teil wie auch im praktischen Teil nicht anspruchslos und umfassen auch den Erwerb der Kenntnisse des Verhaltensrechts der StVO.

Ein für die Fahrzeugklassen der Mofa- und Mopedfahrer bestehendes und ggf. auch auf Elektrorollerfahrer zu übertragendes, vergleichsweise hohe Unfallrisiko wird durch die Untersuchung der UDV deutlich belegt (UDV, Unfälle, S. 34 ff.). Auch die Untersuchung über Sicherheits- und Unfallrisiken der Verkehrsteilnahme mit einem Segway legt nahe, dass der zukünftige Verzicht auf den Erwerb der Mofa-Prüfbescheinigung für das Führen sämtlicher E-Kfz ein verkehrspolitisch riskantes Unterfangen sein dürfte (UDV, Segway, S. 9 ff.).

Auch ein aktuelles Forschungsergebnis aus den USA legt nahe, dass die Pflicht, eine Mofa-Prüfbescheinigung ablegen zu müssen, erneut für die eKFV diskutiert werden sollte. Trivedi et al. machen mit ihrer Studie über 249 Unfallopfer, die während des stehenden Gebrauchs von E-Scootern verunglückten, nämlich deutlich, dass

die Unfallrisiken beim Gebrauch von E-Kfz auch unter Verhaltensfehlern während der Fahrt zu finden sind, die ggf. durch einen vorherigen Fahrschulunterricht in Theorie und Praxis ggf. zu vermeiden sind.

Vor diesem Hintergrund ist neben dem Entfallen der Prüfungspflicht für Mobilitätshilfen insbesondere die durch § 3 eKFV getroffene Unterscheidung zwischen den beiden Geschwindigkeitskategorien I und II kritisch zu hinterfragen, weil sowohl Mobilitätshilfen, als auch E-Kfz mit einer bbH bis zu 20 km/h mit dem erhöhten, auch technisch bedingten Betriebsrisiko eines Kraftfahrzeugs geführt werden. Dieses Risiko wurde auch von der Bundesregierung gesehen, das in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ehemals formulierte:

„Da es sich bei Elektrokleinstfahrzeugen um Kraftfahrzeuge handelt, wird gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 StVG für das Führen dieser Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen eine Erlaubnis benötigt. … Im Sinne einer einfachen Gestaltung der Vorschrift und zur Gewährleistung eines funktionierenden Verwaltungsvollzugs ist eine Differenzierung nach verschiedenen bauartbedingten Höchstgeschwindigkeiten nicht vorgesehen." (Btag-Drucks. 19/5828, S. 2)

Auch die Untersuchung der BASt spricht sich für die Beibehaltung (Mobilitätshilfen) bzw. Einführung (E-Kfz) der Mofa-Prüfbescheinigung als Zugangskriterium für das erlaubte Führen dieser Kraftfahrzeuge im öffentlichen Verkehrsraum aus (vgl. dazu BASt, E-Kfz, S. 79 f.). Zusätzlich empfehlen die Autoren der Studie, das Eintrittsalter für das erlaubte Führen von E-Kfz der höheren Geschwindigkeitskategorie beim bisherigen Alter für das erlaubte Führen von Mobilitätshilfen von 15 Jahren zu verorten.

Im Referentenentwurf wird weder begründet, warum das BMVI den ursprünglichen Entwurf liberalisiert hat und nunmehr von der Erlaubnispflicht mittels Mofa-Prüfbescheinigung Abstand genommen hat, noch die Entscheidung, für die höhere Geschwindigkeitskategorie das Eintrittsalter von vorher 15 Jahren auf 14 Jahre abzusenken.

Vor dem Hintergrund der durch die eKFV unverändert gebliebenen Vorschrift des § 10 Abs. 3 FeV ist die geplante Vorschrift des § 3 eKFV vollends unverständlich. Die unangetastet bleibende Vorschrift lautet:

„§ 10 Mindestalter
(3) Das Mindestalter für das Führen eines Kraftfahrzeugs, für das eine Fahrerlaubnis nicht erforderlich ist, beträgt 15 Jahre. Dies gilt nicht für das Führen eines motorisierten Krankenfahrstuhls nach § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 10 km/h durch behinderte Menschen."

Da die ausschließlich für behinderte Menschen gedachte Ausnahme des § 10 Abs. 3 Satz 2 FeV für die Führer von E-Kfz nicht greift, widerspricht § 3 eKFV der Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 1 FeV. Der Widerspruch liegt darin, dass bereits 12- und 13jährige Kinder E-Kfz der niedrigeren Geschwindigkeitskategorie und bereits 14jährige Jugendliche E-Kfz der höheren Geschwindigkeitskategorie führen dürfen. Verstöße gegen § 10 Abs. 3 Satz 1 FeV sind ordnungswidrig gem. § 75 Nr. 7 FeV, der lautet:

„§ 75 Ordnungswidrigkeiten
Ordnungswidrig im Sinne des § 24 des Straßenverkehrsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
7. entgegen § 10 Absatz 3 ein Kraftfahrzeug, für dessen Führung eine Fahrerlaubnis nicht erforderlich ist, vor Vollendung des 15. Lebensjahres führt,"

Wenn also 12 – 14jährige Kinder und Jugendliche zukünftig mit E-Kfz auf öffentlichen Straßen fahren, liegen regelmäßig Ordnungswidrigkeiten vor, die bei den 14jährigen Fahrern aufgrund der vorliegenden Strafmündigkeit auch geahndet werden können.

Die Regelung des § 3 eKFV ist hinsichtlich der beschriebenen Altersgruppe daher mit dem geltenden Recht nicht vereinbar und führt insgesamt zur Rechtswidrigkeit des § 3 eKFV.

Sind Haftungsprobleme aus der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Verkehrsunfällen mit E-Kfz zu erwarten?

Die Vorschriften der StVO haben den Zweck, die Gefahren des Straßenverkehrs abzuwehren und Verkehrsunfälle zu verhindern. Auch die Vorschriften der eKFV müssen diesem übergeordneten Zweck folgen. Die hierfür in der StVO aufgestellten Regeln beruhen auf der durch

Erfahrung und Überlegung gewonnenen Erkenntnis, welche typischen Gefahren der Straßenverkehr mit sich bringt und welches Verkehrsverhalten diesen Gefahren am besten begegnet. Damit besagen die Verkehrsvorschriften zugleich, dass ihre Nichteinhaltung die Gefahr eines Unfalles in den Bereich des Möglichen rückt (BGH, Urt. v. 16.01.2007 – VI ZR 248/05, Rn. 9, juris). Ob die Vorschriften der eKFV mit derselben Sorgfalt entwickelt wurden und denselben Zweck wie die StVO zu erfüllen vermögen, wird die Zeit zeigen. Nach einer realistischen Einschätzung wird es jedenfalls durch die Verkehrsteilnahme von Kindern im Alter von 12 und 13 Jahren sowie von Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren mit E-Kfz beider Geschwindigkeitskategorien eine Steigerung der Anzahl von Verkehrsunfällen geben.

Der **Vertrauensgrundsatz** gilt zwar auch gegenüber Kindern (OLG Hamm, Urt. v 05.02.2001 – 6 U 120/00, juris), jedoch in abgestufter Form nach dem Alter des Kindes. Auch bei 12 und 13jährigen Fahrern von E-Kfz ist die Entwicklung zu einem eigenverantwortlichen Fahrzeugführer nicht abgeschlossen. Da es bislang im deutschen Verkehrsrecht noch keine Kraftfahrzeugführer im Kindesalter gegeben hat, ist die Rechtsprechung bei Kinderunfällen mit E-Kfz nur eingeschränkt zu prognostizieren. Bei einem beispielhaft herangezogenen Unfall zwischen einem 13jährigen Mädchen, das die Fahrbahn innerorts unvorsichtig vor einem herannahenden Pkw von rechts nach links überquerte, und einem Pkw-Führer, der mit 70 km/h statt erlaubter 50 km/h fuhr und der den Unfall bei Einhaltung der erlaubten Geschwindigkeit vermieden hätte, trägt der Pkw-Führer den größeren Haftungsanteil von ¾ (OLG Hamm, Urt. v. 18.05.1998 – 6 U 31/97, juris). Ähnliche Haftungsverteilungen sind womöglich bei Verkehrsunfällen zwischen Kindern mit ihren E-Kfz und anderen Kraftfahrzeugführen zu erwarten.

Jugendliche über 10 und unter 18 Jahren müssen sich allerdings nach §§ 828 Abs. 3, 254 BGB eine Anspruchskürzung gefallen lassen, wenn sie ein **Mitverschulden** trifft, es sei denn, sie hatten bei der Begehung der schädigenden Handlung noch nicht die erforderliche Einsicht. Das Mitverschulden muss der jeweilige Schädiger, mithin zumeist der andere Kraftfahrzeugführer nachweisen; es kommt insoweit auf das Wissen und Können der Altersgruppe an, der der Jugendliche angehört (Gruppenfahrlässigkeit). Die fehlende Einsichtsfähigkeit muss stets der Jugendliche nachweisen (OLG Stuttgart, Urt. v. 09.03.2017 – 13 U 143/16, juris).

Fahrer von E-Kfz sind der Grundentscheidung des § 1 Abs. 1 eKFV folgend Kraftfahrzeugführer. Als solche haben sie die allgemeinen Pflichten der StVO für Kraftfahrzeugführer zu beachten, dürfen jedoch auch deren allgemeine Rechte nutzen. Einige der Pflichten und Rechte werden modifiziert durch die §§ 9 – 13 eKFV, jedoch verbleiben eine Reihe von Vorschriften der StVO, deren Kompatibilität nicht im Rahmen der Regelungen der eKFV berücksichtigt wurde.

Grundsätzlich besitzen beide Verordnungen als Bundesverordnungen nach der Rechtsquellenlehre den gleichen Rang, da beide Verordnungen von demselben Verordnungsgeber erlassen werden.

Die Eingangsvorschrift des § 9 eKFV trifft zur Regelung der Kompatibilität zwischen eKFV und StVO die folgende verbindliche Aussage:

„Wer ein Elektrokleinstfahrzeug im Straßenverkehr führt, unterliegt den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung nach Maßgabe der nachfolgenden §§ 10 bis 13.“

Demnach werden die Vorschriften der StVO für die Fahrer von E-Kfz durch die insoweit spezielleren Regelungen der §§ 10 – 13 eKFV modifiziert. Es gilt daher der Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ (spezielles Recht verdrängt generelle Regelungen), wonach die Regelungen der eKFV im Falle eines sich überschneidenden Anwendungsbereiches Vorrang vor den Regelungen der StVO beanspruchen. Andererseits würden für die Fahrer von E-Kfz die allgemeinen Regelungen der StVO in den Fällen gelten, in denen die eKFV einen bestimmten Sachverhalt nicht erfasst hat. Nach diesen Prinzipien wird die Rechtsprechung die sich inhaltlich überschneidenden Regelungen der beiden Verordnungen anwenden.

Zunächst werden die im Sinnzusammenhang stehenden §§ 10 und 11 eKFV betrachtet.

Teil II – Vereinbarkeit der §§ 9 – 13 eKFV mit den Regelungen der StVO

Fragestellungen zu den §§ 10, 11 eKFV

Sind die mittels der Zeichen 237, 239 – 242.1, 325.1 der Anlagen 2 und 3 zur StVO ausgeschilderten Wege und Zonen mit den jeweils geltenden Regelungen mit den neuen Regelungen der §§ 9 ff. eKFV vereinbar?

Die Vorschrift des § 10 Abs. 1 Satz 1 eKFV konstituiert mit dem folgenden Wortlaut eine Radwegbenutzungspflicht für E-Kfz mit einer bbH von nicht weniger 12 km/h:

„Innerhalb geschlossener Ortschaften dürfen Elektrokleinstfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 12 km/h nur auf baulich angelegten Radwegen, Radfahrstreifen (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) und Fahrradstraßen (Zeichen 244.1 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) gefahren werden."

Zu berücksichtigen ist bei dieser Regelung zunächst einmal, dass es parallel zur elektrobetriebenen Variante auch weiterhin die beliebte, weil ressourcenschonende nicht motorisierte und ausschließlich mittels **Muskelkraft** betriebene Variante von Rollern geben wird, die z. B. bei City-Rollern (oft auch als „Kickboards" bezeichnet) nahezu baugleich aussehen wie ihre elektrobetriebenen Pendants und sich in deren Abmessungen sowie der für den Antrieb und zum Abbremsen genutzten Räder nicht unterscheiden. Diese Roller fallen allesamt als Sportgeräte unter den Begriff der „Besonderen Fortbewegungsmittel", die in § 24 StVO geregelt sind (näher dazu Bachmeier, Werner, in: Bachmeier/Müller/Rebler, § 24 StVO Rn. 2).

Selbst bei den Fahrgeschwindigkeiten ist es mit einem modernen City-Roller möglich, die Geschwindigkeitskategorie II der E-Kfz mit deren erlaubter Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h zu erreichen oder sogar zu übertreffen. Es kann dabei durchaus der Fall eintreten, dass ein Elektroroller und ein City-Roller eine Straße in gleicher Richtung befahren. In diesem Fall muss der Fahrer des Elektrorollers zwingend einen Radweg, Radfahrstreifen oder sogar die Fahrbahn benutzen, während der Fahrer des City-Rollers vorgeschriebene Radwege meiden und den Gehweg benutzen muss.

Ein weiterer, keineswegs nur theoretisch denkbarer Sonderfall kann eintreten, wenn während der Nutzung eines Radweges, Radfahrstreifens oder der Fahrbahn die **Batterieenergie** eines Elektrorollers zur Neige geht. In diesem Fall wäre der Fahrzeugführer dazu gezwungen, seine Fahrt zu seinem Fahrtziel mittels Muskelkraft fortzusetzen und müsste nach den Gesetzen der Logik als nunmehr ausschließlich mit Muskelkraft fahrender Fahrzeugführer dazu zwingend auf den Gehweg wechseln, weil er sich nun in der Nutzung überhaupt nicht mehr von den Fahrern von City-Rollern unterscheidet. Da jedoch die Vorschrift des § 10 Abs. 1 Satz 1 eKFV nicht auf die Betriebsform der Nutzung von E-Kfz abhebt, sondern sich ausschließlich an der Fahrzeugklasse orientiert, muss der Fahrer eines Elektrorollers auch weiterhin seine Fahrt – nun mittels Muskelkraft – auf Radweg und Radfahrstreifen fortsetzen. Auch wenn einem anderen Kraftfahrzeug der Treibstoff ausgeht, wechselt es nicht die Fahrzeugart, sondern bleibt ein Kraftfahrzeug.

Ungeklärt ist, ob Roller mit lediglich zuschaltbarer Elektrounterstützung (ähnlich Pedelecs gem. § 1 Abs. 3 StVG) ebenfalls unter die Definition des § 1 Abs. 1 Satz 1 eKFV fallen, solange ihre bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit zwischen 12 und 20 km/h liegt (siehe oben). Da diese Frage nach dem weit gefassten Wortlaut der Vorschrift zu bejahen sein dürfte, müssen die Verhaltenspflichten der §§ 9 – 13 KFV i.V.m. den Verhaltenspflichten der StVO auch auf die Fahrzeugführer dieser Fahrzeuggruppe anzuwenden sein.

Zeichen 237 gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Radweg)

Die Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO gebietet mittels Zeichen 237 Spalte 3 Nr. 1, dass ausschließlich der Radverkehr derart ausgeschilderte Radwege benutzen muss und trifft in Nr. 2 das zusätzliche Verbot: „Anderer Verkehr darf ihn nicht benutzen."

Von diesem Verbot, das auch E-Kfz treffen würde, dispensiert Nr. 3, indem durch Zusatzzeichen die Benutzung eines Radwegs für eine andere Verkehrsart erlaubt werden kann. Dieses neu einzuführende Zusatzzeichen findet sich geregelt in § 10 Abs. 5 eKFV. Allerdings knüpft Zeichen 237 Spalte 3 Nr. 3 diese „artfremde Nutzung" zwingend an die Bedingung, dass die zugelassene Verkehrsart auf den Radverkehr Rücksicht nehmen sowie erforderlichenfalls die Geschwindigkeit an den Radverkehr anpassen muss. Beide Vorschriften machen ein Rangverhältnis zwischen dem Radverkehr und der daneben ausnahmsweise erlaubten anderen Verkehrsart der E-Kfz deutlich, indem die Fahrer von E-Kfz sich den Gegebenheiten des Radverkehrs zwingend anpassen müssen. Die zwangsläufig entstehenden Verteilungskämpfe auf den räumlich beengten Radwegen werden zu Konflikten beim Rechtsfahrgebot (§ 2 Abs. 2 StVO) sowie bei Überholvorgängen (§ 5 Abs. 1, 4 StVO) führen. Verstöße gegen die Anpassungspflichten sind ordnungswidrig (lfd. Nr. 146a BKat, 15 €). Diese Anpassungspflicht wird wiederholt und damit unterstrichen durch die Regelung gem. § 11 Abs. 4 Satz 1 eKFV.

Kommunen müssen bei tatsächlich festgestelltem Verkehr mit E-Kfz in ihrem Zuständigkeitsbereich praktisch sämtliche mittels Zeichen 237 ausgeschilderten Radwege mit dem Zusatzzeichen versehen, um der Verpflichtung aus § 10 Abs. 1 Satz 1 eKFV zu entsprechen. Setzen sie diese Pflicht bei tatsächlicher Nutzung ihrer Verkehrswege durch E-Kfz nicht um, liegt auf Seiten der Kommune regelmäßig eine Amtspflichtverletzung vor.

Im Entwurf zur eKFV findet sich über die notwendige Beschaffung der Zusatzzeichen die Formulierung:

„Der entsprechende Aufwand richtet sich nach dem Ermessen der Länder und kann daher nicht beziffert werden." (eKFV, S. 3)

Diese Formulierung ist inhaltlich fehlerhaft, weil weder die Anordnung neuer Zusatzzeichen, noch deren Beschaffung, also praktisch keine den finanziellen und personellen Aufwand betreffende Entscheidung im „Ermessen der Länder" steht, sondern von den Landkreisen, Städten und Gemeinden je nach ihrem speziellen Bedarf über die grundsätzliche Frage entschieden werden muss, an welchen Verkehrswegen die Zusatzzeichen angeordnet und zu diesem Zweck beschafft werden, mithin der finanzielle Aufwand getragen werden muss. Ein Ermessen besteht dabei allerdings auch für die beteiligten Kommunen und die jeweilige Landespolizei nicht, wenn nämlich tatsächlich ein Verkehr mit E-Kfz stattfindet, weil diese Fahrzeuge ausschließlich verkehrsrechtskonform nach den neuen Regelungen der eKFV auf die entsprechenden Verkehrsflächen gelenkt werden müssen. Selbst kleinere Kommunen werden inklusive des einzukalkulierenden personellen Bearbeitungsaufwands vierstellige Eurobeträge in die Überprüfung der Verkehrswege, das Anordnen der Zusatzzeichen sowie deren Kauf und das Anbringen unter den bereits vorhandenen Verkehrszeichen investieren müssen. Bei kleineren Städten wird der finanzielle Aufwand einen fünfstelligen Betrag ausmachen und größere Städte wie auch Landkreise werden einen Gesamtaufwand in sechsstelliger Höhe tragen müssen. Der viel bezichtigte „**Schilderwald**" wird zwingend weiter wachsen.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Kompatibilität zwischen dem Verkehr mit E-Kfz und dem Radverkehr hatte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die bereits angesprochene Kleine Anfrage selbstkritisch formuliert:

„Die in der ERA und den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen vorgesehenen Breiten des Verkehrsraums für den Radverkehr zuzüglich der dort genannten Sicherheitsabstände werden – wenn Radwege zukünftig zusätzlich von Elektrokleinstfahrzeugen befahren werden – als Empfehlungswerte betrachtet, um ein komfortables Vorankommen des Radverkehrs zu gewährleisten. Es soll darauf hingewirkt werden, dass dies bei der Bemessung von Radverkehrsanlagen zukünftig zugrunde gelegt wird. Infolge beengter Straßenverhältnisse lassen sich diese Breiten bei bestehenden Radverkehrsanlagen allerdings nicht durchgängig umsetzen. Zur unter Verkehrssicherheitsaspekten erforderlichen Mindestbreite bei Radverkehrsanlagen wird auf die Vorgaben der VwV-StVO verwiesen." (Btag-Drucks. 19/5828, S. 4).

Demnach erwartet der Verordnungsgeber tatsächlich Konflikte zwischen den beiden genannten Verkehrsarten, weist aber keine konkreten Lösungswege auf, sondern überlässt es den Kommunen, solche zu finden.

Insbesondere die in § 11 Abs. 4 Satz 1 eKFV in inhaltlich gleichem Wortlaut formulierte Anpassungspflicht

an die Fahrgeschwindigkeit von Radfahrern bedeutet in der Praxis, dass die Führer von E-Kfz permanent den erlaubten Geschwindigkeitsrahmen von 20 km/h bbH nahezu vollständig ausschöpfen müssen, um mit dem durchschnittlich mit 18 km/h sich bewegenden Radverkehr mithalten und sich dem Verkehrsfluss anpassen zu können. Gelingt die Anpassung an das Geschwindigkeitsniveau des Radverkehrs nicht, liegt regelmäßig ein ordnungswidriger Verstoß vor, der zusätzlich mit der weiteren Ordnungswidrigkeit einer Behinderung des Radverkehrs gem. § 1 Abs. 2 StVO tateinheitlich verbunden ist.

Derartige Behinderungen dürften regelmäßig auch im Rahmen von Überholvorgängen entstehen, weil zahlreiche Radfahrer – insbesondere auch die zunehmende Anzahl von Pedelec-25-Fahrern – die Fahrer von E-Kfz auf den ohnehin für Überholvorgänge nicht breit genug dimensionierten Radwege und Radfahrstreifen überholen wollen. Dazu schreibt § 11 Abs. 4 Satz 2 eKFV vor, dass „schnellerem Radverkehr das Überholen ohne Behinderung" ermöglicht werden muss. Die Erfüllung dieses Handlungsgebots kann nur dann normgemäß umgesetzt werden, wenn die Fahrer von E-Kfz den aus rückwärtiger Richtung auflaufenden Radverkehr ständig im Blick haben und entsprechend früh nach rechts ausweichen, um Platz zu machen und dadurch eine Behinderung verhindern.

Verstöße gegen das Behinderungsverbot sind zwar gem. § 14 Nr. 8 eKFV als ordnungswidriges Handeln klassifiziert, jedoch fehlt in der geplanten Ergänzung des BKat ein entsprechender neuer Bußgeldtatbestand (BMVI, Referentenentwurf, S. 25).

Vorgenannte Bußgeldtatbestände fehlen auch hinsichtlich der beiden nachfolgend genannten Ordnungswidrigkeiten:

- § 14 Nr. 7 eKFV – entgegen § 11 Absatz 3 eine Richtungsänderung nicht ankündigt sowie
- § 14 Nr. 9 eKFV – entgegen § 11 Absatz 4 Satz 3 einen Fußgänger behindert oder gefährdet.

Die BKatV müsste insofern aktualisiert und ergänzt werden.

Zeichen 295 gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Fahrstreifenbegrenzung und Fahrbahnbegrenzung, Radfahrstreifen)

Ist kein Radweg vorhanden, sondern ein **Radfahrstreifen** mittels Zeichen 295 neben der Fahrbahn als Sonderweg angeordnet worden, muss dieser von E-Kfz genutzt werden. D. h. es besteht ein direkter Kontakt auf gleicher Fahrebene zwischen den Fahrern von E-Kfz, Radfahrern und allen anderen Kraftfahrzeugführern. Je nach Beschaffenheit des Radverkehrs und des Verkehrs mit E-Kfz wird es zu Überholvorgängen dieser beiden Verkehrsarten kommen sowie zusätzlich zu Überholvorgängen durch andere Kraftfahrzeugführer. Dabei ist bei jedem Überholvorgang zwingend ein ausreichender Seitenabstand gem. § 5 Abs. 4 StVO einzuhalten.

Die Nutzung von Fahrbahnen gem. § 10 Absatz 1 Satz 2 eKFV

E-Kfz der Geschwindigkeitskategorie II dürfen Fahrbahnen benutzen, wenn keine Radwege, Fahrradstreifen und Fahrradstraßen vorhanden sind. Sie dürfen dann auf **Schutzstreifen** für Radfahrer fahren oder, falls auch diese nicht vorhanden sind, in den Fahrstreifen der Fahrbahnen. Warum die eKFV die Schutzstreifen für Radfahrer an keiner Stelle erwähnt, ist allerdings unverständlich.

Für die Fahrer von E-Kfz besteht bei Vorhandensein von Schutzstreifen lediglich eine indirekte Benutzungspflicht, die sich an der Pflicht orientiert, das Rechtsfahrgebot des § 2 Abs. 2 StVO einzuhalten (ebenso König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 2 StVO, Rn. 69, m. w. N.).

Bedingt durch den deutlichen Geschwindigkeitsunterschied zu anderen Kraftfahrzeugen werden E-Kfz mindestens ebenso häufig überholt werden wie Radfahrer. Dabei ist von anderen Kraftfahrzeugführern gegenüber E-Kfz wegen ihrer vergleichbaren Schutzbedürftigkeit mit dem Radverkehr ebenfalls gem. § 5 Abs. 4 Satz 2 StVO ein „**ausreichender Seitenabstand**" von i.d.R. 1,5 – 2 m einzuhalten (Brandenburgisches Oberlandesgericht, Urt. v. 07.04.2011 – 12 U 6/11, juris). Gerade diese Einschätzung dürfte jedoch zukünftig umstritten sein, weil E-Kfz ausdrücklich nicht als Fahrrädern gleiche Fahrzeuge, sondern als Kraftfahrzeuge klassifiziert wurden. Beim Überholen zwischen zwei Kraftfahrzeugen gilt jedoch üblicherweise ein Seitenabstand von lediglich 1 m

als ausreichend im Sinne des § 5 Abs. 4 Satz 2 StVO.
Die Vorschrift des § 5 Abs. 8 StVO erlaubt Rad Fahrenden und Mofa Fahrenden, wenn „ausreichender Raum" vorhanden ist, die Fahrzeuge, die auf dem rechten Fahrstreifen warten, mit mäßiger Geschwindigkeit und besonderer Vorsicht rechts zu überholen. Dabei handelt es sich um einen Fall des erlaubten **Rechtsüberholens**. Die Fahrer von E-Kfz sind nicht in dieser Vorschrift erwähnt, sodass die eKFV diesen Bereich nicht regelt. Gleichwohl werden die Fahrer von E-Kfz sich gemeinsam mit Radfahrern und Mofafahrern in den Aufstellräumen vor Lichtzeichenanlagen rechts neben Kraftfahrzeugen positionieren, weil sie mit Radfahrern im fließenden Verkehr mitfahren werden. Diese Praxis wird rechtswidrig sein, weil § 5 Abs. 8 StVO nach ausdrücklichem Wortlaut nur für Radfahrer und Mofafahrer gilt (Brandenburgisches Oberlandesgericht, Urt. v. 17.01.2019 – 12 U 42/18, Rn. 3, juris).

Reicht die vorhandene **Straßenbreite** für ein Passieren zweier Fahrzeuge selbst unter Außerachtlassung eines ausreichenden Seitenabstandes nicht aus, darf die Begegnung nicht dann in beiderseitiger zügiger Fahrt durchgeführt werden, wenn zwischen den sich begegnenden Fahrzeugen unter Berücksichtigung des nötigen Abstandes zum rechten Fahrbahnrand ein Seitenabstand von mindestens einem Meter eingehalten werden kann (OLG Hamm, Teilurteil v. 18.12.2018 – 9 U 148/17, juris, auch zum Folgenden). Kann dieser Seitenabstand nicht eingehalten werden, muss nach § 1 Abs. 2 StVO sein Fehlen durch eine besonders vorsichtige Durchführung der Begegnung und Herabsetzung der beiderseitigen Fahrgeschwindigkeiten ausgeglichen werden. Reicht auch dies nicht, so haben beide Fahrzeugführer anzuhalten und sich darüber zu verständigen, welcher von ihnen am stehenden Fahrzeug des anderen in langsamer Fahrt vorbeifährt. Da selbst 14jährige mit ihren E-Kfz schon auf der Fahrbahn fahren dürfen, sind zahlreiche Konfliktsituationen wie die vom OLG Hamm geschilderte zu erwarten, die nur rational gelöst werden können, aber von zahlreichen Jugendlichen wohl kaum auf diese wohl überlegte Weise tatsächlich gelöst werden.

Für die Fahrweise auf der Fahrbahn gilt auch für die Führer von E-Kfz gem. § 2 Abs. 2 StVO grundsätzlich das **Rechtsfahrgebot**. Innerhalb geschlossener Ortschaften dürfen jedoch die Fahrer von E-Kfz nach § 7 Abs. 3 StVO mit ihren Kraftfahrzeugen auf Fahrbahnen mit mehreren durch Zeichen 296 oder 340 markierten Fahrstreifen für eine Richtung den Fahrstreifen frei wählen. Die Vorschrift des § 11 Abs. 2 eKFV schließt die freie Fahrstreifenwahl jedoch aus und lautet daher folgerichtig:

„(2) Mit Elektrokleinstfahrzeugen darf von dem Gebot, auf Fahrbahnen mit mehreren Fahrstreifen möglichst weit rechts zu fahren, nicht abgewichen werden."

Allerdings ist die Situation denkbar und möglich, dass ein Fahrer eines E-Scooter mit seiner Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h mangels eines Radweges auf dem rechten Fahrstreifen fahren muss, auf dem die anderen Kraftfahrzeuge mit Fahrgeschwindigkeiten von 50 km/h und schneller unterwegs sind. Da die Silhouette eines E-Scooter aus der rückwärtigen Richtung betrachtet nicht besonders ausgeprägt ist, dürften in diesem Falle beim Herannahen des fließenden Verkehrs aus rückwärtiger Richtung sowie dem voraussehbaren Überholvorgängen Risikosituationen durch ein zu spätes Erkennen oder gar Übersehen von E-Scootern vorprogrammiert sein.

Potenziell gefährlich wäre in dem beschriebenen Fall jedenfalls das Überholen an sich, bei dessen Umsetzung andere Kraftfahrzeugführer wiederum gem. § 5 Abs 4 StVO einen Seitenabstand von 1,5 – 2 Metern einzuhalten hätten. Es dürfte kaum zu erwarten sein, dass bei Großstadtverkehr eine Schlange von Kraftfahrzeugen hinter einem mit 20 km/h fahrenden E-Kfz so lange hinterher fährt, bis sich eine Überholmöglichkeit unter Einhaltung der ausreichenden Seitenabstands ergibt, sondern es sind vielmehr riskante Überholvorgänge zu erwarten, bei denen der ausreichende Seitenabstand nicht eingehalten wird. Allerdings besteht insoweit kein Unterschied zum bisher praktizierten riskanten Überholen von Radfahrern, nur werden derartige gefährliche und das faktische Überholverbot des § 5 Abs. 4 StVO verletzende Überholvorgänge zukünftig zunehmen.

Zeichen 244.1 gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Beginn einer Fahrradstraße)

Die vorgenannten Erwägungen gelten auch für mittels Zeichen 244.1 ausgeschilderten Fahrradstraßen, bei denen gem. Zeichen 244.1 Spalte 3 Nr. 2 für den Fahrverkehr eine absolute Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h gilt, so dass Geschwindigkeitsdifferenzen zwischen dem Radverkehr und dem Verkehr mit E-Kfz ebenfalls vorprogrammiert sind. Zusätzlich fordert die Vor-

schrift ausdrücklich, dass der Radverkehr durch einen Fahrzeugführer eines E-Kfz weder gefährdet noch behindert werden darf.
Auch für die Fahrer von E-Kfz gilt in Fahrradstraßen das **Rechtsfahrgebot** des § 2 Abs. 2 StVO.

Ist die Freigabe von Gehwegen durch § 10 Absatz 3 eKFV mit der Vorschrift des § 2 Absatz 5 StVO vereinbar?

Gem. § 2 Abs. 5 Satz 1 StVO müssen Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr und dürfen Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr mit ihren Fahrrädern **Gehwege** benutzen. Nach § 10 Abs. 3 eKFV dürfen die Fahrzeugführer von E-Kfz mit einer bbH von weniger als 12 km/h ebenfalls ausschließlich auf Gehwegen (Zeichen 239), gemeinsamen Geh- und Radwegen (Zeichen 240) und in Fußgängerzonen (Zeichen 242.1) gefahren werden. § 10 Abs. 3 eKFV differenziert jedoch nicht nach dem Alter der Kraftfahrzeugführer, sondern schreibt die Gehwegnutzung für die niedrigere Geschwindigkeitskategorie allen Altersgruppen vor, wenngleich zu erwarten ist, dass die wenig reizvolle niedrigere Geschwindigkeitskategorie ausschließlich von Kindern im Alter von 12 und 13 Jahren genutzt werden dürfte.

Dadurch, dass die auf Gehwegen fahrenden E-Kfz in der Geschwindigkeit auf maximal 11 km/h begrenzt sind, ergibt sich im Rahmen dieser neuen **Gehwegnutzungspflicht für Kraftfahrzeuge** eine Systemwidrigkeit gegenüber der Regelung des § 2 Abs. 5 StVO, weil es nicht nachvollziehbar ist, warum nicht auch ältere Kinder mit ihren Fahrrädern Gehwege befahren dürfen, wenn doch sogar Erwachsene mit E-Kfz der niedrigeren Geschwindigkeitskategorie diese Gehwege befahren müssen.

Für die Fahrer von langsameren E-Kfz gilt auf allen unterschiedlichen Arten von Gehwegen das **Rechtsfahrgebot** des § 2 Abs. 2 StVO, während sie – wie Fußgänger, aber anders als Radfahrer – die Gehwege auf beiden Straßenseiten in beiderseitiger Richtung benutzen dürfen.

Eine weitere Systemwidrigkeit besteht aufgrund der Regelung des § 11 Abs. 4 Satz 5 eKFV, wonach die Fahrzeugführer der langsameren Geschwindigkeitskategorie bis 11 km/h auf Gehwegen und in Fußgängerzonen nur mit **Schrittgeschwindigkeit** fahren dürfen, d. h. die Obergrenze der bbH nicht ausgeschöpft werden kann. Dies ist eine absolute Geschwindigkeitsregelung, an die sich kaum ein Nutzer halten wird, weil es auch keine nennenswerte Verkehrsüberwachung geben wird.

Die Schrittgeschwindigkeit lässt nach der im Sinne der Verkehrssicherheit einzig vertretbaren Auffassung keine höhere Geschwindigkeit als 7 km/h zu (nach König, Peter, in: Hentschel/König/Dauer, handelt es sich bei der Obergrenze von 7 km/h um eine *„gefestigte Rechtsprechung“*, § 42 StVO Rn. 181 zu Zeichen 325.1/325.2;ebenso Müller, Dieter, in: Bachmeier/Müller/Rebler, § 42 StVO Rn. 9, S. 37; ebenso OLG Karlsruhe, Beschl. v. 08.01.2018 – 2 Rb 9 Ss 794/17, juris: *„Schrittgeschwindigkeit (Zeichen 325.1) lässt keine höhere Geschwindigkeit als 7 km/h zu“*; Saarländisches Oberlandesgericht Saarbrücken, Urt. v. 03.08.2017 – 4 U 156/16, juris; OLG Köln, Beschl. v. 22.01.1985 – 1 Ss 782/84, juris; Brandenburgisches Oberlandesgericht, Beschl. v. 23.05.2005 – 1 Ss (Owi) 86 B/05, juris; LG Osnabrück, Beschl. v. 29.11.2018 – 4 S 219/18, juris; a. A. Oberlandesgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 21.03.2017 – 2 Ws 45/17, juris: *„Schrittgeschwindigkeit im Sinne von § 42 Abs. 2 StVO i. V. m. Nr. 12 der dazu erlassenen Anlage 3 ist eine solche von höchstens 10 km/h.“*; Sympathie dafür hegt auch König, a.a.O., ebd.: *„Dem wird man zustimmen können. Freilich wird zu fordern sein … , dass namentlich Kraftfahrzeugführer bei Begegnung mit Fußgängern ihre Geschwindigkeit auf „echte“ Schrittgeschwindigkeit herabsetzen müssen.“*; das OLG Hamm, Beschl. v. 09.09.2013 – III-3 Ws 134/13, Rn. 20, juris hält eine Geschwindigkeit von 16 km/h für eine *„den Bereich der Schrittgeschwindigkeit deutlich übersteigende Geschwindigkeit“*).

Die Bewertung, dass E-Kfz „mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von weniger als 12 km/h eher dem Geschwindigkeitsniveau von Fußgängern“ entsprechen (BMVI, Referentenentwurf, S. 40) weicht daher von der überwiegenden Meinung der Obergerichte nach oben ab und sollte der geltenden Rechtslage angepasst werden.

Demgegenüber gilt für Rad fahrende Kinder nach § 2 Abs. 5 Satz 6 StVO und für die Aufsichtspersonen von bis zu 8jährigen (Abs. 5 Satz 3) auf Gehwegen lediglich die relative Geschwindigkeitsregelung, dass die Geschwindigkeit, soweit erforderlich, an den Fußgängerverkehr angepasst werden muss. Auch diese Gegenüber-

stellung zweier unterschiedlicher Geschwindigkeitsvorschriften ist nicht stimmig. In diesem Kollisionsfall sollten beide Regelungen in Einklang gebracht werden, vorzugsweise zugunsten des Fußgängerverkehrs als der von beiden Gruppen schwächeren Verkehrsart.

Hinsichtlich der generellen Freigabe von Gehwegen für langsamere E-Kfz müssen sich Kraftfahrzeugführer umstellen, die ihre Grundstücke über Zufahrten verlassen müssen, die über Gehwege geführt werden. Auf einen Radfahrer, der auf einem Gehweg fährt, muss sich ein an sich wartepflichtiger anderer Verkehrsteilnehmer üblicherweise nicht einstellen, weil er darauf vertrauen kann, dass sich auf einem Gehweg kein Radfahrer nähert (AG Starnberg, Urt. v. 23.12.2009 – 1 C 1472/09, juris). Diese Auslegung des aus § 1 Abs. 1 StVO resultierenden **Vertrauensgrundsatzes** wird sich mittels der eKFV hinsichtlich der Fahrer von E-Kfz nun ändern müssen.

Ist die Freigabe von verkehrsberuhigten Bereichen durch § 10 Absatz 3 eKFV mit der Vorschrift der Anlage 3, Zeichen 325.1 zur StVO vereinbar?

Auch in verkehrsberuhigten Bereichen sollen Fahrer beider Geschwindigkeitskategorien gem. § 10 Abs. 3 Satz 3 eKFV fahren dürfen. Dort gilt gem. Anlage 3 zu § 42 Absatz 1 StVO Zeichen 325.1 Spalte 3 Nr. 1 für sämtliche Fahrzeugführer das Gebot, mit Schrittgeschwindigkeit fahren zu müssen. Die Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 3 eKFV legt keine Geschwindigkeitsgrenze fest und auch die Spezialregelung des § 11 Abs. 4 Satz 5 eKFV behandelt lediglich die Verkehrsflächen der „Gehwege“ und „Fußgängerzonen“, während verkehrsberuhigte Bereiche ausdrücklich nicht erfasst werden.

Fragestellungen zu § 12 eKFV

§ 12 Absatz 2 eKFV i.V.m. Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Zeichen 251, 255, 260), Verbot der Einfahrt (Zeichen 267)

Von sämtlichen genannten Verkehrsverboten können Straßenverkehrsbehörden durch das Zusatzzeichen „Elektrokleinstfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 12 km/h frei“ eine Erlaubnis für die Fahrer von E-Kfz anordnen. Diese Kraftfahrzeugführer dürfen dort mit ihrer bbH 20 km/h fahren.

Sollte dieses Zusatzzeichen nicht angeordnet sein, aber z. B. das Zusatzzeichen „Anlieger frei“, hätten die Fahrer von E-Kfz sogar ein Widerspruchs- und Klagerecht. Jeder Fahrer eines E-Kfz kann als Verkehrsteilnehmer – der mit den Zeichen 250 mit Zusatzzeichen konfrontiert wird – dabei eine Verletzung seiner Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für die auch ihn in seiner Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes - GG) als Fahrer eines E-Kfz treffende Verkehrsbeschränkung nach § 45 Abs. 1 StVO seien nicht gegeben. Weitergehende Anforderungen dahingehend, dass ein Widerspruchsführer und Anfechtungskläger von den Verkehrszeichen nach seinen persönlichen Lebensumständen in einer gewissen Regelmäßigkeit oder Nachhaltigkeit tatsächlich betroffen wird, setzt die Klagebefugnis nicht voraus (VG Augsburg, Urt. v. 01.04.2014 – Au 3 K 13.1358, Rn. 15, juris).

§ 12 Absatz 3 eKFV i.V.m. Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Zeichen 251, 255, 260), Verbot der Einfahrt (Zeichen 267)

Von den soeben genannten Verkehrsverboten dispensiert § 12 Abs. 3 eKFV die Fahrer von E-Kfz der Geschwindigkeitskategorie I generell, d. h. es wird kein Zusatzzeichen benötigt und deren Fahrer können ihre bbH ausschöpfen.

§ 12 Absatz 4 eKFV i.V.m. Verkehrsverbot für Radverkehr gem. Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO (Zeichen 254)

Die Vorschrift des § 12 Abs. 4 eKFV befreit die Fahrer von E-Kfz der Geschwindigkeitskategorie I generell von dem Verkehrsverbot für Radfahrer, sodass diese Fahrzeuge mit ihrer bbH von 11 km/h dort erlaubterweise fahren dürfen.

Als unabdingbare Voraussetzung für die Anordnung des Verbots für den Radverkehr ist eine Gefahrenlage erforderlich, die auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs erheblich übersteigt. Unter den Gesichtspunkt der Sicherheit des Verkehrs fallen sowohl Leben und Gesundheit der Verkehrsteilnehmer sowie der Schutz des öffentlichen und privaten Eigentums (VG Aachen, Urt. v. 03.04.2018 – 2 K 1272/14, juris, auch zum Folgenden). Besondere örtliche Verhältnisse können insbesondere in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen (etwa Nebel, Schnee-/Eisglätte), der Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein. Vor diesem sachlichen Hintergrund ist es kaum verständlich, dass gerade E-Kfz mit einer bbH von bis zu 11 km/h auf diesen Verkehrsflächen generell fahren dürfen. Dieser Fakt wird noch dadurch verschärft, dass ein großer Teil sämtlicher E-Kfz mittels einfacher Manipulation der Software getunt werden dürfte und mit teils deutlich höheren Geschwindigkeiten als den erlaubten bbH bewegt werden dürfte.

Fragestellungen zu § 13 eKFV

An **Lichtzeichenanlagen** dürften die Verkehrsflächen zumal in den Bereichen der Innenstädte auch durch die Fahrer von E-Kfz zuhauf genutzt werden. Es ist mit demselben Fehlverhalten wie bei Fußgängern und Radfahrern zu rechnen, sodass neben dem in der Mehrheit zu erwartenden StVO-konformen Verhalten auch Rotlichtverstöße in nicht zu prognostizierender Anzahl festzustellen sein werden. Nach dem Vertrauensgrundsatz kann sich ein Kraftfahrzeugführer in der Regel darauf verlassen, dass er bei Grünlicht gegen seitlichen Verkehr abgeschirmt ist, auch wenn das Grünlicht nicht von der Sorgfaltspflicht entbindet (AG Rendsburg, Urt. v. 18.06.2013 – 3 C 834/12, Rn. 16, juris). Diese Grundregeln werden durch die Neuregelung der eKFV zwar im Grunde nicht angetastet, aber durch die zu erwartende absolute Zunahme des innerstädtischen Kraftfahrzeugverkehrs durch die neuen Gruppen der Fahrer von E-Kfz sowie deren fehlende Überprüfung der StVO-Kenntnisse mittels der nicht trivialen Mofa-Prüfbescheinigung wird es zu weiteren Konfliktfällen kommen.

Fragestellungen zu § 14 eKFV

Wie sollen die Regelungen der §§ 10 – 13 eKFV überwacht werden, wenn ein Großteil der Nutzer von E-Kfz nicht strafmündig ist?

Auch wenn 12- und 13jährige Kinder erlaubterweise und sicherlich zahlreiche noch jüngere Kinder unerlaubterweise mit E-Kfz auf Geh-, Radwegen und Fahrbahnen unterwegs sein werden (wie sollte diese allgemeine Nutzung und die unerlaubte Nutzung durch jüngere Kinder jemals effektiv ausgeschlossen werden?), wird diese Nutzung zu einem in seinem Umfang nicht abschätzbaren Problem für die Verkehrssicherheit werden. Nach § 12 Abs. 1 OWiG handelt nicht vorwerfbar, wer bei Begehung einer Handlung noch nicht vierzehn Jahre alt ist und auch ein Jugendlicher handelt nur unter den Voraussetzungen des § 3 Satz 1 des Jugendgerichtsgesetzes vorwerfbar.

Polizeibeamte werden das Problem nicht vorwerfbarer Verkehrsverstöße durch Fahrer von E-Kfz nicht allein lösen können. Sie bedürfen der Unterstützung durch andere staatliche Institutionen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen.

Wenn im Rahmen der Verkehrsüberwachung und Unfallaufnahme Probleme, d. h. tatbestandlich ordnungswidriges Verhalten und unfallursächliches Fehlverhalten festgestellt werden, müssen Polizeibeamte die kommunalen Jugendämter mit einbeziehen und diese dann in hartnäckigen Fällen nicht einsichtiger Erziehungsberechtigter ggf. Familiengerichte der örtlichen Amtsgerichte.

Wie sollen die durch die Nutzung von E-Kfz entstehenden neuen Unfallgefahren mit polizeilichen Mitteln wirksam bekämpft werden?

Unterschiedliche Geschwindigkeitsniveaus der auf Radwegen und Fahrradstraßen vertretenen Verkehrsarten bergen zudem Unfallrisiken für Auffahrunfälle, die regelmäßig zu Stürzen der beteiligten Fahrzeugführer führen können. Realisiert sich ein derartiges Unfallrisiko, ist mit Verletzungen zu rechnen, die im Falle einer polizeilichen Unfallaufnahme zu strafrechtlichen Ermittlungen gem. § 229 StGB (Fahrlässige Körperverletzung) führen dürften. Der Verzicht auf eine Helmpflicht für E-Kfz der Geschwindigkeitskategorie II, wird derartige Verletzungen noch begünstigen.

E-Kfz besitzen, bedingt durch die Art der Kraftübertragung, ein hohes Beschleunigungspotenzial, sodass die Gefahr der Fehleinschätzung der Geschwindigkeit sowohl bei den Fahrern von E-Kfz wie auch bei anderen Verkehrsteilnehmern besteht. Auf sämtlichen genutzten Verkehrsflächen wie auch den Radverkehrsanlagen steigt daher die Kollisionsgefahr zwischen Rad Fahrenden und den Fahrern von E-Kfz.

Die ohnehin bereits bundesweit personell überlastete Verkehrspolizei und der Streifendienst werden diese zusätzlichen Aufgaben in der Verkehrsunfallaufnahme und –sachbearbeitung ohne zusätzliches Personal kaum bewältigen können. Eine proaktive Verkehrsüberwachung erscheint vor dem geschilderten polizeilichen Hintergrund und den nur in sehr wenigen Kommunen eingerichteten und unterhaltenen polizeilichen Fahrradstaffeln derzeit nahezu unmöglich. Hinzu tritt noch die Tatsache, dass die beiden mittels der eKFV reglementierten Gruppen von E-Kfz rein äußerlich nicht voneinander zu unterscheiden sind und daher die unerlaubte Nutzung von Verkehrsflächen nicht auf den ersten Blick überwacht werden kann, sondern ausschließlich im Rahmen einer zeit- und personalaufwändigen Anhaltekontrolle.

Fazit

Teil I

1. Die technische Zulässigkeit von E-Kfz ist in der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.01.2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen geregelt (Amtsblatt EU L 60/52 vom 02.03.2013). Gemäß Artikel 2 Abs. 2 lit. i) gilt diese Verordnung jedoch nicht für „selbstbalancierende Fahrzeuge“ und nach Artikel 2 Abs. 2 lit. j) ebenfalls nicht für „Fahrzeuge, die nicht mindestens einen Sitzplatz haben“.

2. Da ein Elektroroller von einem mit Elektroenergie gespeisten Antriebsmotor angetrieben wird, handelt es sich bei diesem Fahrzeug demnach um ein Kraftrad im Sinne des Art. 1 lit. n) WÜK. Diese Klassifizierung steht der Einordnung gem. § 1 Abs. 1 eKFV als Kraftfahrzeug gem. Art. 1 lit. o) WÜK nicht entgegen.

3. Nach der Präambel zum WÜK muss das deutsche Recht für die Führer von E-Kfz keinen Führerschein und damit keine Prüfung theoretischer Kenntnisse und einer praktischen Befähigung fordern, wenn diese Kraftfahrzeugkategorie von der geltenden Fahrerlaubnispflicht explizit ausgenommen worden ist.

4. Nach dem Referentenentwurf sieht die Ausnahmevorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1a FeV zukünftig keine Berechtigung zum Führen von E-Kfz inkl. der Mobilitätshilfen vor.

5. Die geplante Vorschrift des § 3 eKFV fordert keinerlei erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten für beide Arten von E-Kfz und widerspricht damit der Regelung des Art. 8 Abs. 4 WÜK. Eine Befreiung von dieser Regelung hat sich die Bundesrepublik Deutschland nicht vorbehalten.

6. Die geplante Vorschrift des § 3 eKFV widerspricht der Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 1 FeV, wonach das Mindestalter für das Führen eines Kraftfahrzeugs, für das eine Fahrerlaubnis nicht erforderlich ist, 15 Jahre betragen muss. Nach § 75 Nr. 7 FeV sind Verstöße gegen die Vorschrift Ordnungswidrigkeiten. Der Widerspruch des § 3 eKFV liegt darin, dass bereits 12- und 13jährige Kinder E-Kfz der niedrigeren Geschwindigkeitskategorie und bereits 14jährige Jugendliche E-Kfz der höheren Geschwindigkeitskategorie führen dürfen. Dies ist mit dem geltenden Recht nicht vereinbar und führt zur Rechtswidrigkeit des § 3 eKFV.

Teil II

1. Durch § 10 eKFV sowie mittels Zusatzzeichen freigegebenen Radwegen, Radfahrstreifen und Fahrradstraßen entsteht ein Rangverhältnis zwischen dem Radverkehr und der daneben ausnahmsweise erlaubten anderen Verkehrsart der E-Kfz, indem die Fahrer von E-Kfz sich den Gegebenheiten des Radverkehrs zwingend anpassen müssen. Die zwangsläufig entstehenden Verteilungskämpfe auf den räumlich beengten Radwegen werden zu Konflikten beim Anpassen der Fahrgeschwindigkeiten, dem Rechtsfahrgebot (§ 2 Abs. 2 StVO) sowie bei Überholvorgängen (§ 5 Abs. 1, 4 StVO) führen.

2. Der im Rahmen der Anordnung und Anbringung von Zusatzzeichen von den Kommunen zu tragende personelle und finanzielle Aufwand wird deutlich höher sein, als es in der eKFV angedeutet wurde.

3. Die neue, dem Alter nach offene Gehwegbenutzungspflicht für die Fahrer langsamerer E-Kfz wird auf schmaleren Gehwegen zu Konflikten mit dem Fußgängerverkehr führen. Die Behauptung des Verordnungsgebers, es handele sich bei 12 km/h um Schritt-

geschwindigkeit, wird jedenfalls für Bereiche, in denen sich Fußgänger aufhalten, nicht von der herrschenden Rechtsmeinung gedeckt. Da Fußgänger sich mit etwa 4 bis 6 km/h bewegen, entspricht sie auch nicht den Tatsachen.

4. Die Freigabe von Kraftfahrzeugen für 12- und 13-Jährige wird schon deshalb problematisch, weil dieser Altersgruppe ein Fehlverhalten in der Regel nicht vorgeworfen werden kann.

5. Allgemein für den Kraftfahrzeugverkehr und für den Radverkehr bestehende Verkehrsverbote sollen mittels § 12 eKFV mit nicht absehbaren Folgen aufgeweicht werden.

6. Die Polizei in den Bundesländern kann die Überwachung der Vorschriften der eKFV sowie deren Kompatibilität mit den einschlägigen Vorschriften der StVO personell nicht gewährleisten. Sie wird regelmäßig erst im Rahmen der Unfallaufnahme mit Verhaltensfehlern konfrontiert werden.

Teil III

1. Nicht betrachtet wurden in diesem Gutachten die weiteren, sich aufdrängenden Fragen, die sich durch die grundlegende Klassifizierung von E-Kfz als Kraftfahrzeuge aufdrängen. D. h. für sämtliche Kraftfahrzeugführer, also auch für alle strafmündigen Fahrer von E-Kfz gelten u. a. die Vorschriften der §§ 24a und 24c StVG (0,5-Promille-Regelung/Fahren unter BtM und Alkoholverbot für Fahranfänger) sowie sämtliche Verkehrsstraftaten, die durch das Führen eines Kraftfahrzeugs begangen werden können bzw. durch die Einstufung der Fahrzeugklasse eine Strafschärfung erfahren. Hinsichtlich Alkoholfahrten dürfte für die Trunkenheitsfahrt in der Tatalternative der absoluten Fahrunsicherheit von der Strafjustiz aller Voraussicht nach der Grenzwert für Kraftfahrzeugführer von 1,1 Promille BAK und nicht der höhere Wert für Radfahrer von 1,6 Promille BAK angesetzt werden.

2. So entsteht z. B. durch das pflichtgemäße Anbringen eines Versicherungskennzeichens zwischen dem E-Kfz und dem Versicherungskennzeichen eine zusammengesetzte Urkunde, deren Verfälschung zur Straftat einer vollendeten Urkundenfälschung gem. § 267 StGB führt. Das Führen eines E-Kfz ohne Versicherungskennzeichen führt zwingend zum Verdacht der Straftat eines Verstoßes gegen die Versicherungspflicht gem. §§ 1, 6 PflVG.

3. Auch diese genannten Ordnungswidrigkeiten und Straftaten wird die Polizei ermitteln müssen. Die Last der Folgeverfahren müssen die Strafjustiz, die Bußgeldbehörden sowie die Fahrerlaubnisbehörden tragen.

Literaturverzeichnis

Bachmeier, Werner/Müller, Dieter/Rebler, Adolf, StVO Kommentar, Luchterhand Verlag, Stand: März 2019

Bieber, Roland/Maiani, Francesco, Europäisches Verkehrsrecht, 2015

BMVI, Referentenentwurf einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 26.02.2019.

Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.), Untersuchung zu Elektrokleinstfahrzeugen, Heft F 125 in der Reihe Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen – Reihe Fahrzeugtechnik, Bergisch Gladbach 2018.

Hentschel, Peter/König, Peter/Dauer, Peter, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Verlag C. H. Beck

Ipsen, Knut, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, Verlag C. H. Beck.

Lütkes, Hermann/Bachmeier, Werner/Müller, Dieter/Rebler, Adolf (Hrsg.), Großkommentar Straßenverkehrsrecht, Luchterhand Verlag, Stand: März 2019

Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 8. Aufl. 2018, Verlag C. H. Beck

Trivedi, Tarak K. et al., Injuries Associated With Standing Electric Scooter Use, JAMA Network Open 2019, (https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2722574, abgerufen: 15.03.2019)

Unfallforschung der Deutschen Versicherer (Hrsg.), Bewertung der Sicherheitseigenschaften des Segway, Berlin 2008

Unfallforschung der Deutschen Versicherer (Hrsg.), Unfälle mit leichten, motorisierten Zweirädern, Berlin 2013 VMK, Protokoll der Sitzung vom 18./19.04.2018, Beschlüsse unter https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/18-10-18-19.html?nn=4812498.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation vom 29.09.2016 zur Änderung des Wiener Übereinkommens vom 8. November 1968 über den Straßenverkehr, abzurufen unter www.bundestag.de/resource/blob/478076/.../wd-2-131-16-pdf-data.pdf.

Quellenverzeichnis

Richtlinie 2006/126/EG vom 20.12.2006 (3. EU-Führerscheinrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Union L 403/18 vom 30.12.2006.

Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Mai 2018 (BGBl. I S. 566).

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2571).

Mobilitätshilfenverordnung (MobHV) vom 16. Juli 2009 (BGBl. I S. 2097).

Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2251).

Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549).

United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), Terms of Reference and Rules of Procedure of the Economic Commission for Europe, New York and Geneva 2009.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47 vom 26.10.2012.

Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag von Maastricht vom 01.11.1993 (https://europa.eu/european-union/law/treaties_de).

Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr vom 8. November 1968 (WÜK; Vertragstext im englischsprachigen Original als Download abzurufen unter: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1977/05/19770524%2000-13%20AM/Ch_XI_B_19.pdf).

GDV
DIE DEUTSCHEN VERSICHERER

Wilhelmstraße 43 / 43G
10117 Berlin
Tel.: 030 / 20 20 – 58 21
Fax: 030 / 20 20 – 66 33

unfallforschung@gdv.de
www.udv.de
www.gdv.de

facebook.com/unfallforschung
Twitter: @unfallforschung
www.youtube.com/unfallforschung