

18.05.84

VP - In - R

Verordnung

des Bundesministers für Verkehr

Siebte Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung

A. Zielsetzung

- Ausdehnung der Gurtanlegepflicht auf die Rücksitze von Kraftfahrzeugen
- Einführung eines Verwarnungsgeldes für das Nichtanlegen des Sicherheitsgurtes auf den Vordersitzen von Kraftfahrzeugen.

B. Lösung

Ergänzung der Straßenverkehrs-Ordnung

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

18.05.84

VP - In - R

Verordnung

des Bundesministers für Verkehr

Siebte Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung

Der Chef
des Bundeskanzleramtes
14 (34) - 920 01 - Str 112/84

Bonn, den 18. Mai 1984

An den
Herrn Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich die von dem Bundesminister für Verkehr
zu erlassende

Siebte Verordnung zur Änderung der
Straßenverkehrs-Ordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates auf Grund des
Artikels 80 Abs. 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.


(Prof. Dr. Schreckenberger)

Siebte Verordnung

zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung

Vom

Auf Grund des § 6 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9231-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, der zuletzt durch das Gesetz vom 6. April 1980 (BGBl. I S. 413) geändert worden ist, wird vom Bundesminister für Verkehr

mit Zustimmung des Bundesrates verordnet:

Artikel 1

Die Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565, 1971 I S. 38), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 21. Juni 1983 (BGBl. I S. 949), wird wie folgt geändert:

1. § 21a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Worte "für die Vordersitze von Kraftfahrzeugen" gestrichen.
- b) In Nummer 3 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
- c) Es wird folgende Nummer 4 angefügt:

"4. Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr."

2. § 49 Abs. 1 Nr. 20a erhält folgende Fassung:

"20a. das Anlegen von Sicherheitsgurten auf den Vordersitzen von Kraftfahrzeugen nach § 21a Abs. 1 Satz 1 oder das Tragen von Schutzhelmen nach § 21a Abs. 2,".

Artikel 2

Diese Verordnung gilt nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 33 des Kostenermächtigungs-Änderungsgesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 805) auch im Land Berlin.

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Bonn, den

Der Bundesminister für Verkehr

Begründung:I. Allgemeines:

Die Verordnung dehnt die bisher nur für die Vordersitze von Kraftfahrzeugen geltende Gurtanlegepflicht auf die Rücksitze aus. Dies gilt nicht für Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr. Die Verordnung sieht ferner vor, daß der Verstoß gegen die Pflicht zum Anlegen vorgeschriebener Sicherheitsgurte (§ 21a Abs. 1 Satz 1 StVO) - soweit es die Vordersitze betrifft - in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten des § 49 StVO aufgenommen wird.

II. Zu den einzelnen Vorschriften:1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a)

Als die Gurtanlegepflicht in die Straßenverkehrs-Ordnung mit Wirkung vom 1. Januar 1976 aufgenommen wurde, bestand eine Gurtausrüstungspflicht nur für die Vordersitze von Personenkraftwagen sowie Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von nicht mehr als 2,8 t. Folgerichtig wurde auch die Anlegepflicht auf die Vordersitze dieser Kraftfahrzeuge beschränkt.

Seit dem 1. Mai 1979 müssen auch die Rücksitze der erstmals in den Verkehr kommenden Personenkraftwagen sowie Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von nicht mehr als 2,8 t mit Sicherheitsgurten ausgerüstet sein. Diese Vorschrift gilt jetzt seit 5 Jahren. 11,3 Mio Kraftfahrzeuge haben nunmehr Sicherheitsgurte auch auf den Rücksitzen. Monatlich kommen ca. 200.000 Fahrzeuge dazu. Eine Ausdehnung der Gurtanlegepflicht auf die Rücksitze ist deshalb gerechtfertigt. Die Schutzwirkung der Gurte auch auf den Rücksitzen ist un-

bestritten. Nach Schätzungen der Bundesanstalt für Straßenwesen könnten rd. 700 Tote und rd. 700 Schwerverletzte weniger als Verkehrsoffer pro Jahr beklagt werden, wenn sich alle Rücksitzinsassen angurten (gegenüber einer 0 %-Anlegequote).

Allerdings wird vorerst davon abgesehen, auch schon insoweit eine Bußgelddrohung einzuführen. Einmal ist z.Z. erst weniger als die Hälfte der in Betracht kommenden Kraftfahrzeuge mit Gurten ausgerüstet. Zum anderen fehlt es bei vielen Pkw-Benutzern noch am Bewußtsein, daß der Gurt auch auf den Rücksitzen vor Verletzungen oder Tod bewahren kann. Insoweit ist zunächst noch Aufklärungsarbeit zu leisten.

Zu Nummer 1 Buchstaben b) und c)

Bereits in der amtlichen Begründung zu § 21 Abs. 1a - Verbot der Kinderbeförderung auf den Vordersitzen von Kraftfahrzeugen - wurde ausgeführt:

"Das Verbot gilt nur für Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr. Diese Grenze wurde gewählt, weil Kinder erst in diesem Alter im allgemeinen eine Körpergröße erreichen, bei der die - für Erwachsene bestimmten - Sicherheitsgurte ihre Schutzwirkung entfalten können." (Verkehrsblatt 1975, Seite 675).

Das gilt auch heute noch. Für Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr kann deshalb die Benutzung der Sicherheitsgurte nicht vorgeschrieben werden. Das gilt sowohl für die Rücksitze als auch für die Vordersitze, wenn dort ein Kind befördert wird, weil die Rücksitze mit Kindern besetzt sind (§ 21 Abs. 1a StVO).

Das bedeutet nicht, daß diese Kinder schutzlos seien: Sie können durch Kinderhalteeinrichtungen gesichert werden. Hierzu bestimmt § 35a Absatz 7 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung ausdrücklich folgendes:

"Solange auf Rücksitzen Kinderhalteeinrichtungen in betriebsfertigem Zustand mitgeführt werden, für deren Befestigung die Verankerungen für Sicherheitsgurte verwendet werden, gilt insoweit die Gurtausstattungspflicht nicht."

Sind die Kinder größer, kann auch die Verwendung der Sicherheitsgurte schon sinnvoll sein. In der Verkehrsaufklärung wird hierauf hingewiesen werden.

2. Zu Artikel 1
Zu Nummer 2

- a) Die bisherige Entwicklung der Gurtanlegequoten nach Einführung der Anlegepflicht für Sicherheitsgurte gemäß § 21a Abs. 1 Satz 1 StVO zeigt, daß sich die ursprüngliche Erwartung, die Kraftfahrer würden aus eigener Einsicht eine Bußgeldbewehrung der Gurtanlegepflicht durch ein entsprechendes Anlegeverhalten überflüssig machen, nicht erfüllt hat.

Nach Erhebung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) ergeben sich folgende Anlegequoten (zum Vergleich sind auch die Zahlen der zwei vorhergehenden Erhebungen aufgeführt):

	März 1984	(Sept./ Okt. 1983)	(März 1983)
Bundesautobahnen	81	81	81
Landstraßen	62	65	67
Innerortsstraßen	47	45	44
Querschnitt	58	58	59

Es zeigt sich, daß sich die Quote auf den Bundesautobahnen nicht verändert hat, daß sie auf den Landstraßen (weiter) gefallen und auf den Innerortsstraßen etwas angestiegen ist. Der Durchschnitt blieb gegenüber dem Herbst 1983 unverändert.

Dies ist unbefriedigend.

Durch Aufklärungsaktionen allein, für die der Bund in den Jahren 1983/84 noch einmal ca. 4,3 Mio DM aufgewendet hat, konnten die Anlegequoten nicht in wünschenswertem Umfang gesteigert werden. Auch die von der Rechtsprechung aus dem Nichtanlegen des Gurtes gezogenen Folgerungen in Form einer Minderung des Schadensersatzanspruchs sowie eines Wegfalls der Lohnfortzahlung hat keine durchgreifende Besserung der Quoten gebracht. Obwohl der Bundesgerichtshof bereits im März 1979 (Urteil vom 20.03.1979 - VRS 56 S. 416 -) das Vorliegen eines Mitverschuldens bei nicht angelegtem Sicherheitsgurt bejaht hat, haben sich die Anlegequoten seither nicht positiv verändert.

- b) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Gurtanlegepflicht bestehen nach Ansicht der Bundesregierung nicht. Dies deckt sich mit der Auffassung des BGH. Dieser hat hierzu im Urteil vom 20.03.1979 (VRS 56 Seite 416, 421 ff) u.a. ausgeführt:

"2a) Die Benutzung der Dreipunktgurte setzt das Verletzungsrisiko der Insassen herab. Die Ergebnisse neuerer Untersuchungen aus medizinischer und technischer Sicht, die nur geringfügig voneinander abweichen, lassen sich dahin zusammenfassen: Etwa 30 bis 40 % aller Verletzungen können durch Gurte überhaupt vermieden werden; schwere Verletzungen lassen sich beim Fahrer etwa um 70 %, beim Beifahrer

rer um 50 %, tödliche Verletzungen um mindestens 30 % reduzieren (vgl. die tabellarische Aufstellung über Erfahrungen im In- und Ausland bei Friedel/Krupp/Lenz/Löffelhölz, Sicherheitsgurte im Pkw, Heft 17 aus 1978 "Unfall- und Sicherheitsforschung, Straßenverkehr", herausgegeben von der Bundesanstalt für Straßenwesen, S. 23; Richard/Brüning/Löffelholz, Auswirkungen des Sicherheitsgurtes auf die Folgen der Unfälle im Straßenverkehr, 1976, herausgegeben von der Bundesanstalt für Straßenwesen; aus im wesentlichen medizinischer Sicht exemplarisch Walz u.a., Unfalluntersuchung Sicherheitsgurten, Bern, 1977; aus technischer Sicht exemplarisch Langwieder, Aspekte der Fahrzeugsicherung pp, Berlin 1975, S. 129 ff, ferner Danner 14. Verkehrsgerichtstag 1976 S. 22, 36 ff und 16. Verkehrsgerichtstag 1978 S. 42 ff).

b) Demgegenüber zeigen die Ergebnisse der modernen Untersuchungen, daß der Sicherheitsgurt nur in sehr seltenen Fällen Unfallfolgen verschlimmert oder gar erst herbeiführt (vgl. zuletzt den Bericht des Battelle-Instituts vom Juni 1978 über die Schutzwirkungen von Sicherheitsgurten). Das scheint höchstens in 0,5 bis 1 % der Fälle vorzukommen (Luff, Verkehrsgerichtstag 1974 S. 78; s. auch den Bericht von Händel NJW 1976, 2297, 2298). Verletzungen durch den Gurt selbst pflegen überdies meist nicht schwer zu sein. Sie werden weitgehend aufgewogen durch die Verhinderung erheblich schwererer Verletzungen, die bei Nichtbenutzung der Gurte zu befürchten gewesen wären. Das gilt auch für Seitenkollisionen, Unfälle durch Aufprall auf die Heckpartie und Unfälle, bei denen sich der Kraftwagen überschlägt.

c) Für einen vernünftigen Kraftfahrer nicht durchgreifend sind auch Bedenken dagegen, ein angegurteter Insasse könne sich in gewissen kritischen Situationen nicht rechtzeitig befreien und sich vor ihm sonst drohenden Gefahren retten. Auch darüber besteht unter den Fachleuten nach den bisherigen Erfahrungen Einigkeit. So sind Unfälle, bei denen das Fahrzeug in Brand gerät, ohnehin sehr selten (Walz u.a. aaO S. 92).

Zudem pflegen Fahrzeuge nicht so schnell zu brennen, daß keine Zeit mehr für die Befreiung der Insassen aus den Gurten durch andere bleibt; sie selbst haben jedoch auch für ihre eigene Befreiung eine erheblich größere Chance, weil durch die Rückhaltewirkung der Gurte schwere Kopfverletzungen, die zu Bewußtlosigkeit führen können, vermieden werden, und sie so überhaupt erst in die Lage versetzt werden, sachgemäße Rettungsmaßnahmen zu ergreifen. Abstürze in tiefes Wasser kommen noch seltener vor; daß dabei angeschnallte Fahrer sich schlechter haben retten können, ist nicht bekannt geworden. Bei den verschiedentlich außerdem angeführten Abstürzen in Abgründe, Schluchten usw. dürften die Insassen ebenso wie in Brandfällen eindeutig mehr Vorteile als Nachteile aus dem Umstand ziehen, daß sie angeschnallt gewesen sind.

Somit kann insgesamt gesehen inzwischen die Benutzung von Sicherheitsgurten für einen einsichtigen und vernünftigen Kraftfahrer nicht mehr ein ernstzunehmendes Risiko darstellen (vgl. auch Berger, Verkehrsgerichtstag 1974 S. 82 ff" VersR 1974, 520 ff). Vielmehr sind Gurte angesichts der erheblichen Gefahren für Leib und Leben, die auch dem besten und sorgfältigsten Kraftfahrer im modernen Straßen-

verkehr drohen, derzeit das wirksamste Mittel, um sich zu schützen. Daß die geringe Unbequemlichkeit, die das Anlegen von Gurten mit sich bringt, demgegenüber nicht ins Gewicht fällt, steht außer Frage. Psychologische Hemmungen, einen Gurt anzulegen (Fesselungsangst und dgl.), mögen einzelne Kraftfahrer davon abhalten, sich anzuschnallen. Auch davon kann jedoch nicht das Urteil abhängen, ob im Verhältnis zum Schädiger der verunglückte Kraftfahrer die "Obliegenheit", die vorhandene und wirksame Sicherungsmaßnahme des Anschnallens zu ergreifen, verletzt hat (so jetzt auch das Eidgenössische Versicherungsgericht in ZfV 1978, 707 = BGE 104 V 36).....

3a) § 21a Abs. 1 Satz 1 StVO, der die Anschnallpflicht regelt, verstößt nicht gegen Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes. Die Vorschrift beschränkt die Handlungsfreiheit des Verkehrsteilnehmers nicht unzulässig, sondern macht nur einen Gemeinschaftsbezug sichtbar, in dem er hier betroffen ist. Es kann schon zweifelhaft sein, ob die Verpflichtung, sich während der Fahrt anzuschnallen, den Autofahrer überhaupt in seiner Handlungsfreiheit tangieren kann. Jedenfalls gehört §21a Abs. 1 StVO zur verfassungsmäßigen Ordnung, an der die Gewährleistung des Art. 2 Abs. 1 GG ihre Grenze findet; insbesondere sind die rechtsstaatlichen Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt (BVerfGE 6, 32 =NJW 1957, 217 ff). Zwar verbietet unser Rechtssystem, solange nicht überwiegende Belange der Allgemeinheit entgegenstehen, dem einzelnen nicht jede Selbstgefährdung. Begibt er sich indessen als Insasse eines Kraftfahrzeuges in den allgemeinen Straßenverkehr, dann handelt er

nicht nur auf sein eigenes Risiko, sondern entscheidet auch über das Ausmaß des im heutigen Straßenverkehr immer gegenwärtigen Risikos des anderen mit, rechtlich oder wenigstens moralisch für schwere Verletzungen oder gar den Tod des "Gurtgegners" mitverantwortlich zu werden.

Darüber hinaus schützt die Anschnallpflicht in vielfacher Weise berechnigte Interessen der Allgemeinheit (so auch die amtliche Begründung zu § 21a StVO in VerkBl 1975, 675). So wird nach einem Unfall ein Beteiligter, der, weil er angeschnallt war, nicht oder nur leicht verletzt ist, noch sachgerecht reagieren können, wo das erforderlich ist, um die Schädigung anderer Verkehrsteilnehmer zu vermeiden. Vor allem wiegt die Belastung der Allgemeinheit durch Verletzungsschäden im Straßenverkehr schwer. So nimmt auch der "Gurtgegner" bereitgehaltenen, aber nur begrenzt zur Verfügung stehende Rettungseinrichtungen in Anspruch. Die Folgekosten der unerträglich hohen Anzahl von Unfällen mit schweren und schwersten Personenschäden für die Allgemeinheit sind erheblich. Unfallopfer fallen zuweilen ihr Leben lang der Fürsorge privater und öffentlicher Pflegepersonen zur Last.

Demgegenüber wird dem Insassen des Kraftfahrzeugs nichts zugemutet, was in den Kernbereich seiner Persönlichkeit eingreift. Zwar mag seine Abneigung, den Gurt anzulegen, durch - rational schwer zu beeinflussende - "Fesselungsängste" erklärbar sein; häufiger wird sie allerdings auf bloßer Bequemlichkeit oder auf der Selbsttäuschung beruhen, gerade ihm "werde schon nichts passieren" (vgl. dazu: Psychologische Forschung zum Sicherheitsgurt, Heft 2 aus 1974 der Schriftenreihe "Unfall- und Sicher-

heitsforschung" - Bundesanstalt für Straßenwesen). In Lebensbereichen, in denen wie hier im Straßenverkehr die eigene Interessensphäre in Konflikt mit den Interessen der anderen Verkehrsteilnehmer tritt, kann jedoch der einzelne ganz allgemein nicht erwarten, daß auf seine besondere Sensibilität Rücksicht genommen wird, wenn das nur auf Kosten schutzwürdiger Belange der anderen möglich ist. Sich um die Herabsetzung der Risiken im Straßenverkehr zu bemühen, ist jeder Verkehrsteilnehmer aufgerufen. Angesichts dieses Anliegens, das für jeden einsichtig ist, kann sich der einzelne nicht persönlich von der Gemeinschaft "gegängelt" fühlen, wenn diese von ihm Sicherungsvorkehrungen verlangt, die wie das Anschnallen als wirksam festgestellt und einfach anzuwenden sind, selbst wenn mit ihnen Risiken verbunden sind, die aber sehr fern liegen und gegenüber dem Nutzen der Maßnahmen für jeden vernünftigen, verantwortungsbewußten Kraftfahrer kein Gewicht beanspruchen können.

b) Im Blick auf das geringe Risiko, das das Anlegen des Sicherheitsgurtes für den Insassen bedeutet, und das hohe Maß des Schutzes, den der Gurt ihm gewährt, ist deshalb die Anschnallpflicht auch gegenüber der verfassungsmäßigen Gewährleistung der körperlichen Integrität (Art. 2 Abs. 2 GG) keine unverhältnismäßige Maßnahme. Aufs ganze steht sie vielmehr gerade im Dienst dieses Schutzes, indem sie das Verletzungsrisiko, dem sich der Insasse durch eine Teilnahme am Straßenverkehr aussetzen muß, entscheidend verringert. Angesichts des Interesses der Allgemeinheit daran, daß der Sicherheitsgurt auch tatsächlich benutzt wird, erscheinen auch durch den Zwang zur Anlegung des Gurtes nur die Schranken verwirklicht, unter denen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gewährleistet ist (Satz 3 des Art. 3 Abs. 2 GG)."

Die Einführung einer Sanktion ändert an dieser Rechtslage nichts. Dies gilt um so mehr, als die Möglichkeit besteht, von der Gurtanlegepflicht durch Ausnahmegenehmigung befreit zu werden, sofern ein sachlicher Grund hierfür besteht.

- c) Nach einer Untersuchung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) bewahrt jede Steigerung der Gurtanlegequote um nur einen Prozentpunkt etwa 36 Auto-Insassen im Jahr vor dem Tode.

Die Zahl der Fälle, in denen es durch den Gurt zu erheblicheren Verletzungen gekommen ist, als ohne Gurt zu erwarten gewesen wären, ist äußerst gering. Nach allen internationalen und nationalen Untersuchungen liegt diese Zahl unter 1 %, bezogen auf die in Unfälle verwickelten Gurtträger.

Im Interesse einer Verminderung der Zahl der Toten und Schwerverletzten im Straßenverkehr und damit auch der dadurch verursachten sozialen Kosten (z.B. Krankenhaus-, Rehabilitationskosten, Renten) ist es daher geboten, Verstöße gegen die Gurtanlegepflicht als Ordnungswidrigkeiten zu qualifizieren.

Damit würde zugleich auch die bisher noch bestehende Diskrepanz gegenüber der Schutzhelmtragepflicht, die seit dem 01.08.1980 sanktionsbewehrt ist, beseitigt.

Es ist beabsichtigt, für das Nichtanlegen des Sicherheitsgurtes ein Verwarnungsgeld in Höhe von 40 DM bundeseinheitlich festzusetzen; dies geschieht durch eine Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Erteilung einer Verwarnung vom 12. Juni 1975 (VkB1. 1975 S. 342).

- d) Die Verordnung ist auf die allgemeine Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG zum Erlass von Vorschriften zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit im Straßenverkehr gestützt.

Zu diesem Regelungsbereich gehört es in erster Linie, Teilnehmer am Verkehr vor den vom Betrieb eines Fahrzeugs ausgehenden Gefahren zu schützen. Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob der Schutz sich auf den Fahrzeuginsassen selbst oder einen anderen Verkehrsteilnehmer bezieht. Insoweit ist Verkehrssicherheit nicht teilbar.

Es kommt hinzu, daß das Anlegen des Sicherheitsgurttes nicht nur den einzelnen, sondern in vielfacher Weise auch die Interessen der Allgemeinheit schützt. Diese bereits zur Einführung der Anlegepflicht herangezogene und vom BGH übernommene Begründung gilt auch für die nunmehr zusätzlich zur Anlegepflicht in den Katalog des § 49 StVO aufzunehmende Ordnungswidrigkeit.

III. Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Bund, Länder und Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet. Insbesondere ist der vereinzelt zu hörende Einwand nicht stichhaltig, mit der Sanktionsbewehrung der Gurtanlegepflicht würde ein höherer Verwaltungsaufwand der Überwachung begründet. Die Überwachung der Gurtanlegepflicht kann vielmehr in die normale Überwachungstätigkeit der Verkehrspolizei eingebunden werden. Dies ist auch die Auffassung der für die Verkehrspolizei zuständigen Innenminister der Länder.

29.06.84

Beschluß
des Bundesrates

zur

Siebten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung

Der Bundesrat hat in seiner 537. Sitzung am 29. Juni 1984 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.