

Durchsetzung des Straßenverkehrsrechts durch die Straßenverkehrsbehörden und die Polizei

Teil II: Durchsetzung der Fahrerlaubnis-Verordnung*

Ludwig Laub, Polizeidirektor a.D.

4. Fahrerlaubnis-Behörden und ihre Aufgaben

Zuständig für die Ausführung der Fahrerlaubnis-Verordnung sind die Fahrerlaubnis-Behörden (§ 73 Abs. 1 FeV). Ihnen obliegt vor allem die Überprüfung der zur Verkehrsteilnahme erforderlichen Eignung der Verkehrsteilnehmer sowie die Beschränkung oder Untersagung der Verkehrsteilnahme ungeeigneter oder nur bedingt geeigneter Personen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die Fahrerlaubnis-Behörden insbesondere:

- zur Überprüfung von Eignungszweifeln bei Fahrerlaubnis-Inhabern oder -bewerbern die Vorlage ärztlicher oder medizinisch-psychologischer Gutachten (§§ 11–14 FeV) verlangen,
- Fahrerlaubnisse erteilen und bei Verlust der Kraftfahreignung oder bedingter Eignung die Fahrerlaubnis entziehen bzw. mit Beschränkungen oder Auflagen versehen (§ 46 FeV),
- das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge (zB Fahrräder) oder das Führen von Tieren im Straßenverkehr untersagen, beschränken oder nur unter Auflagen gestatten, wenn sich die Personen hierfür als ungeeignet oder nur bedingt geeignet erwiesen haben (§ 3 Abs. 1 FeV),
- zur Überprüfung etwaiger Eignungszweifel gegenüber dem letztgenannten Personenkreis passende Aufklärungsmaßnahmen verlangen (§ 3 Abs. 2 FeV).

Der eindeutige Tätigkeitsschwerpunkt der Fahrerlaubnis-Behörden betrifft das Erteilen, Beschränken und Entziehen von Fahrerlaubnissen und die damit zusammenhängende Überprüfung der Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen sowie der Kraftfahreignung. Inhaber von Fahrerlaubnissen und Fahrerlaubnis-Bewerber müssen insbesondere die hierfür erforderlichen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllen (§§ 11–14 FeV). Werden Tatsachen bekannt, die Eignungsbedenken begründen, kann die Fahrerlaubnis-Behörde zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen die Beibringung¹ entsprechender Gutachten anordnen. Bei Eignungsverlust muss sie die Fahrerlaubnis entziehen. Liegt nur bedingte Kraftfahreignung vor, wird die Fahrerlaubnis an Auflagen oder Beschränkungen gebunden. Hinsichtlich der Problematik, welche Krankheiten oder körperlichen Beeinträchtigungen in welchem Maß die Kraftfahreignung beeinträchtigen, stützt sich die Fahrerlaubnis-Behörde insbesondere auf die Anlagen 4 und 5 zur FeV und die „*Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung*“², die durch Verankerung in der Anlage 4a zur FeV ebenfalls normativen Charakter besitzt. Rechtfertigen Tatsachen den Verdacht, dass der Führer eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder eines Tieres Eignungs-

mängel aufweist, gelten die §§ 11–14 FeV entsprechend. Auch in diesem Fall kann die Fahrerlaubnisbehörde Aufklärungsmaßnahmen verlangen und als äußerstes Mittel auch das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge (zB Mofa oder Fahrrad) oder das Führen von Tieren untersagen.

Die gefahrenabwehrrechtlich begründete Pflicht betroffener Verkehrsteilnehmer, an der Aufklärung von Eignungszweifeln aktiv mitzuwirken, sofern diese aus bekannten Tatsachen resultieren³ bzw. als Fahrerlaubnisbewerber bestimmte Eignungs- und Befähigungsnachweise zu erbringen, erleichtern der Fahrerlaubnis-Behörde die Durchsetzung ihrer Maßnahmen. So darf die Fahrerlaubnis-Behörde beispielsweise bei einem Fahrerlaubnis-Inhaber auf Nichteignung erkennen und die Fahrerlaubnis entziehen, wenn dieser einer rechtmäßig geforderten Aufforderung, sich untersuchen zu lassen, nicht nachkommt.⁴

Im Fall der Fahrerlaubnisentziehung ist der Betroffene verpflichtet, seinen Führerschein bei der entscheidenden Behörde abzuliefern oder bei Beschränkungen oder Auflagen zur Eintragung vorzulegen (§ 47 FeV). Die entsprechenden behördlichen Verfügungen werden grundsätzlich mit Sofortvollzugs-Anordnung nach § 80 Abs. 2 VwGO und für den Fall der Nichtbeachtung mit einer Zwangsgeldandrohung versehen, wobei bereits die drohende Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung des Führerscheins der nach § 80 Abs. 3 VwGO normierten Begründungsanforderung in ausreichender Weise Rechnung trägt.

Gibt der Betroffene seinen Führerschein selbst nach Zwangsgeldfestsetzung nicht freiwillig heraus, kommt nach den vollstreckungsrechtlichen Vorschriften zur Sicherstellung des Führerscheins auch eine Wohnungsdurchsuchung in Betracht.

Abschließend ist festzustellen, dass die fahrerlaubnisbehördlichen Instrumentarien, zum Vorgehen gegen Gefahren, die

* Fortsetzung von SVR 2022, 249.

1 Die von der Fahrerlaubnis-Behörde geforderte Beibringung eines Gutachtens begünstigt den Betroffenen insofern, als dadurch gegen ihn bestehende und von der Fahrerlaubnis-Behörde zu belegenden Eignungszweifel ausgeräumt werden können, die im Falle ihres Fortbestehens zu einer behördlich verfügten Beschränkung der Verkehrsteilnahme – ggf. zur Entziehung der Fahrerlaubnis – führen würden. Indem die Fahrerlaubnis-Behörde das Gutachten nicht selbst beauftragt, sondern vom Betroffenen nur die Vorlage eines solchen verlangt, kann sich dieser unter Hinnahme der fahrerlaubnisrechtlichen Konsequenzen auch gegen die kostenträchtige Beauftragung eines Gutachtens entscheiden.

2 https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Verkehrssicherheit/Fachthemen/U1-BLL/BLL-Download.html (abgerufen 24.7.2022)

3 BayVGH Beschl. v. 25.4.2016 – 11 CS 16.227 -juris Rn. 17; Beschluss vom 20.7.2016 – 11 CS 16.1157, juris Rn. 1.

4 § 11 Abs. 8 FeV: Weigert sich der Betroffene, sich untersuchen zu lassen oder bringt er der Fahrerlaubnis-Behörde das von ihr geforderte Gutachten nicht fristgerecht bei, darf sie bei ihrer Entscheidung auf die Nichteignung des Betroffenen schließen. Der Betroffene ist hierauf bei der Anordnung nach Absatz 6 hinzuweisen.

von ungeeigneten Verkehrsteilnehmern ausgehen, so umfassend sind, dass es grundsätzlich⁵ keines Rückgriffs auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bedarf.

5. Polizeiliche Befugnisse zur Durchsetzung der Fahrerlaubnis-Verordnung

Das Fahrerlaubnisrecht enthält keine Eilfallkompetenzen der Polizei. Das wäre auch nicht sachgerecht, weil es sich bei dem zur Durchsetzung des Fahrerlaubnisrechts erforderlichen Handlungsinstrumentarium um typische Verwaltungsmaßnahmen einer Bürobehörde handelt, die fachspezifische Kenntnisse voraus setzen, regelmäßig schriftlich verfügt werden und in einem zeitlich gestreckten Verfahren stattfinden. Häufig werden vorbereitende Aufklärungshandlungen – wie beispielsweise die Beibringung eines fachärztlichen Gutachtens zur Beurteilung der Auswirkungen einer Erkrankung (zB Diabetes) auf die Kraftfahreignung – erforderlich, die mitunter für den Betroffenen mit einem erheblichen Kosten- und Zeitaufwand verbunden sind, zumal der Betroffene die Kosten einer rechtmäßig abverlangten Untersuchung unabhängig vom Ergebnis selbst tragen muss.

Die Mitwirkung der Polizei bei der Durchsetzung des Fahrerlaubnisrechts besteht deshalb in erster Linie darin, den Fahrerlaubnis-Behörden Tatsachen über Eignungs- und Befähigungsdefizite von Personen mitzuteilen, die deren Verkehrsteilnahme in verkehrssicherheitsrelevanter Weise beeinträchtigen können, damit die Behörden die entsprechenden Maßnahmen treffen können

Zentrale Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die spezialgesetzliche Vorschrift des § 2 Abs. 12 StVG⁶, die sich allerdings ausschließlich auf „nicht nur vorübergehende Eignungs- und Befähigungsmängel einer Person zum Führen von Kraftfahrzeugen“ bezieht. Die dort normierte Unterrichtungspflicht ist in vielfältiger Weise durch länderspezifische Erlassregelungen konkretisiert. Beispielhaft sei hier auf die „Handlungsempfehlungen zur Aktion Gelbe Karte“⁷ hingewiesen, mit der Baden-Württemberg auf die Zunahme von Gewaltdelikten und den zunehmend sorglosen Alkohol- und Drogenkonsum insbesondere junger Menschen reagiert. Derartige Verhaltensweisen, die auch ohne Verkehrsbezug Zweifel an der Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen begründen können, bleiben oftmals ohne konkrete fahrerlaubnisrechtliche Maßnahmen, weil die Eingriffsschwelle für fahrerlaubnisrechtliche Maßnahmen aus Verhältnismäßigkeitsgründen noch nicht erreicht ist. An diesem Punkt setzt die Aktion Gelbe Karte an. Wie beim Fußball wird nach einer Regelüberschreitung zunächst mit dem Versand der Gelben Karte reagiert, die als bloße Mahnung zunächst ohne unmittelbare Konsequenzen bleibt, aber im Wiederholungsfall fahrerlaubnisrechtliche Maßnahmen auslösen kann.

Es wäre allerdings ein nicht auflösbarer Widerspruch zum Aufgabenkatalog der Fahrerlaubnis-Behörden, wenn die Polizei den Fahrerlaubnis-Behörden nur Eignungs- und Befähigungsmängel von Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen – nicht aber fahrerlaubnisrechtlich relevante Erkenntnisse über sonstige Verkehrsteilnehmer mitteilen dürfte, die beispielsweise auf Eignungsdefizite zum Führen anderer Fortbewegungsmittel oder zum Führen von Tieren hindeu-

ten und zu fahrerlaubnisbehördlichen Maßnahmen nach den § 3 FeV⁸ Anlass geben. Diesbezüglich ist von einer unbeabsichtigten und daher ergänzungsbedürftigen Regelungslücke auszugehen, die nach der hier vertretenen Ansicht zum Rückgriff auf die einschlägigen Vorschriften des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts berechtigt, die eine personenbezogene Datenübermittlung der Polizei gegenüber den Fahrerlaubnis-Behörden zulassen (zB: § 59 PolGBW).

Über die bloße Informationspflicht gegenüber der Behörde hinaus, ist es häufig erforderlich, die Weiterfahrt eines offensichtlich zum Führen eines Fahrzeugs ungeeigneten Fahrzeugführers sofort zu unterbinden. Meistens handelt es sich dabei um alkoholisierte oder Drogen beeinflusste Kraftfahrer, die durch ihre Fahrweise oder bei einer anlasslosen Verkehrskontrolle auffallen und für sich und andere eine Gefahr darstellen. Die Rechtsgrundlage zum Anhalten und Erteilen eines Weiterfahrverbots ergibt sich in solchen Fällen aus § 44 Abs. 2 S. 1 StVO, der ua zu polizeilichen Weisungen⁹ nach § 36 Abs. 1 StVO berechtigt, die einem augenblicklichen Verkehrsbedürfnis¹⁰ entspringen. Polizeiliche Weisungen nach § 36 Abs. 1 StVO gehen als Spezialregelung in ihrem Anwendungsbereich einem Weiterfahrverbot nach der polizeirechtlichen Generalklausel vor und haben überdies den Vorteil, dass sie die Polizei originär berechtigen und bußgeldbewehrt sind.

Zum Anwendungsbereich polizeilicher Weisungen nach § 36 Abs. 1 StVO hat der BGH¹¹ ausdrücklich festgestellt, dass diese Vorschrift auch solche verkehrsregelnden Weisungen erfasst, „die dadurch unmittelbar verkehrsbezogen sind, dass sie die von einem Verkehrsteilnehmer ausgehende – andauernde – Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit beseitigen sollen. Ob dieser Verkehrsteilnehmer im fließenden Verkehr an Ort und Stelle

5 Entgegen dem ansonsten zur Durchsetzung fahrerlaubnisrechtlicher Vorgaben speziell benannten Maßnahmenrepertoire der Fahrerlaubnis-Behörden (zB: Entziehung der Fahrerlaubnis, Erteilen von Auflagen und Beschränkungen, Untersagung des Führens von Tieren oder des Führens nicht führerscheinpflichtiger Fahrzeuge ...) beschreibt das Fahrerlaubnisrecht keine konkreten Maßnahmen, um gegen verkehrsuntüchtige Fußgänger einzuschreiten, die gegen das Sicherungsgebot aus § 2 Abs. 1 FeV verstoßen, weil sie am Verkehr teilnehmen, ohne Vorsorge getroffen zu haben, dass andere nicht gefährdet werden. Gleichwohl kann diese Vorsorgepflicht durch gefahrenabwehrende behördliche Anordnungen etwa zum Tragen von Kennzeichen zur Kenntlichmachung der Behinderung (zB: Gelbe Armbinden) oder der Verpflichtung zur Begleitung durch eine Hilfsperson oder einen Blindenführhund konkretisiert werden. Die Ermächtigung hierzu ergibt sich bereits aus der Zuständigkeitsnorm des § 73 Abs. 1 FeV, die auch als Generalklausel fungiert, indem sie die Fahrerlaubnis-Behörden dazu berechtigt, die Verordnung „auszuführen“, was nach der hier vertretenen Auffassung unmittelbar zu Maßnahmen berechtigt (vgl. dazu die insofern identische Begründung zu den Befugnissen der Straßenverkehrsbehörden nach § 44 StVO unter Zi. II 2) oder (nach anderer Meinung) durch Lückenschluss über das allgemeine Polizeirecht.

6 § 2 Abs. 12 StVG: Die Polizei hat Informationen über Tatsachen, die auf nicht nur vorübergehende Mängel hinsichtlich der Eignung oder auf Mängel hinsichtlich der Befähigung einer Person zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen lassen, den Fahrerlaubnis-Behörden zu übermitteln, soweit dies für die Überprüfung der Eignung oder Befähigung aus der Sicht der übermittelnden Stelle erforderlich ist. Soweit die mitgeteilten Informationen für die Beurteilung der Eignung oder Befähigung nicht erforderlich sind, sind die Unterlagen unverzüglich zu vernichten.

7 <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressmitteilung/pid/handlungsempfehlung-des-innenministeriums-zur-aktion-gelbe-karte/>. (abgerufen am 24.7.2022)

8 § 3 Abs. 1 FeV: Erweist sich jemand als ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren, hat die Fahrerlaubnisbehörde ihm das Führen zu untersagen, zu beschränken oder die erforderlichen Auflagen anzuordnen (...).

9 Näheres zum Rechtscharakter einer Weisung: siehe auch Zi. II 3 und IV 3.

10 Vgl. hierzu die näheren Ausführungen zur polizeilichen Verkehrsregelungskompetenz nach den §§ 44 Abs. 2 S. 1, 36 Abs. 1 StVO unter Kapitel II 3.

11 BGH Beschl. v. 31.1.1984 – 4 StR 350/83, juris.

angehalten oder aber angewiesen wird, in der Nähe an einer für den Verkehr ungefährlichen Stelle anzuhalten, ist ohne Bedeutung. Denn jede derartige Weisung dient der Ordnung und Sicherheit im Straßenverkehr, weil sie die Ausschaltung eines verkehrsuntüchtigen Fahrers oder Fahrzeugs von der weiteren Teilnahme am Verkehr zum Ziel hat“.

Der Umstand, dass die Verkehrsteilnahme eines verkehrsuntüchtigen Kraftfahrers zusätzlich zum fahrerlaubnisrechtlichen Verstoß gegen § 2 FeV¹² auch ein „*augenblickliches Verkehrsbedürfnis*“ nach den §§ 44 Abs. 2, S. 1 StVO darstellt, dass zu einer Anhalteweisung und einem Weiterfahrverbot nach § 36 Abs. 1 StVO berechtigt, macht eine polizeiliche Eilfallkompetenz im Fahrerlaubnisrecht entbehrlich und schließt den Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht aus.¹³

Das Weiterfahrverbot gegenüber einem alkohol- oder drogenbedingt fahruntüchtigen kann nur bis zum Abklingen der Rauschwirkung ausgesprochen werden, was regelmäßig einen Zeitraum von maximal 12 bis 24 Stunden umfasst.

Die polizeiliche Weisungsbefugnis nach der StVO berechtigt aber nur zu solchen Verhaltensanweisungen, die unmittelbar zur Beseitigung des Regelungsanlasses erforderlich sind – bezogen auf einen fahruntüchtigen Kraftfahrer wären das die Anweisungen „*anzuhalten*“ und „*nicht weiterzufahren*“. Flankierende Maßnahmen zur Sicherung des Weiterfahrverbots, wie die Beschlagnahme des Führerscheins, des Fahrzeugschlüssels oder gar des Fahrzeugs des verkehrsuntüchtigen Kraftfahrers bzw. dessen Ingewahrsamnahme gehen über das unbedingt erforderliche Weiterfahrverbot hinaus, und bedürfen einer allgemein polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Dies gilt insbesondere für die ein Weiterfahrverbot flankierenden Sicherungsmaßnahmen, die – wie im Falle der Beschlagnahme oder der Ingewahrsamnahme – in weitere grundgesetzlich geschützte Positionen eingreifen.

Hin und wieder wird die Polizei mit Fahrerlaubnis-Inhabern konfrontiert, deren Kraftfahreignung so offenkundig dauerhaft nicht (mehr) gegeben ist, dass es zur Feststellung dieser Tatsache keiner weiteren behördlichen Sachaufklärung bedarf.¹⁴ In derartigen Fällen muss die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zum Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren, die von ungeeigneten Kraftfahrern ausgehen, sofort entziehen,¹⁵ sobald ihr der Sachverhalt bekannt wird. Mangels entsprechender Zuständigkeitsregelung in der FeV hat die Polizei keine spezialgesetzliche Möglichkeit zur Vorbereitung der behördlichen Fahrerlaubnis-Entziehung den Führerschein des Betroffenen einzubehalten. Gleichwohl dürfen dringende Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht an fehlender Zuständigkeit scheitern.

Deshalb ermöglicht es das Subsidiaritätsprinzip¹⁶ ausnahmsweise eine allgemein-polizeirechtliche Zuständigkeit zum ersten Zugriff zu begründen, die es der Polizei erlaubt den Führerschein des Betroffenen nach den Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts „*sichernd*“ zu beschlagnahmen. Die besondere Eilbedürftigkeit der Maßnahme begründet sich aus den besonderen Gefahren, die von ungeeigneten Fahrerlaubnis-Inhabern ausgehen und die regelmäßig zum Sofortvollzug der Fahrerlaubnisentziehung zwingen. Die Führerscheinbeschlagnahme soll verhindern, dass der Führerschein im späteren Entziehungsverfahren als verloren gemeldet und

vom Betroffenen missbräuchlich weiter verwendet werden könnte.

Die Problematik der polizeirechtlichen Führerscheinbeschlagnahme zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Entziehung der Fahrerlaubnis liegt einzig im Erkennen und Belegen derart eindeutiger Merkmale, die den nicht nur vorübergehenden Eignungsverlust zweifelsfrei begründen. Abgesehen von sehr wenigen sonstigen Einzelfällen kann ohne gutachterliche Bestätigung nur bei Konsumenten harter Drogen von offenkundigem Verlust der Kraftfahreignung ausgegangen werden. Nach den Regelungen der Anlage 4 Ziffer 9.1 zur FeV sowie der mittlerweile gesicherten Rechtsprechung¹⁷ schließt bereits der einmalige Konsum harter Drogen die Kraftfahreignung in aller Regel aus, ohne dass es darauf ankommt, ob ein Kraftfahrzeug unter Drogeneinfluss geführt wurde. Derartige Fälle werden von der Polizei insbesondere in Verbindung mit einer Drogenfahrt nach § 24a Abs. 2 StVG¹⁸, die mangels Straftatenqualität keine strafprozessuale Führerscheinbeschlagnahme ermöglicht, häufig festgestellt.

Die Innenminister-Konferenz¹⁹ hat für Fallkonstellationen, bei denen der Konsum harter Drogen schon vor einem Drogennachweis im Blut mit hoher Wahrscheinlichkeit feststeht, bereits 2008 eine spezialgesetzliche Befugnisnorm angemahnt, die es der Polizei erlaubt den Führerschein des Betroffenen zur Vorbereitung der verwaltungsbehördlichen Entziehung der Fahrerlaubnis gefahrenabwehrrechtlich zu beschlagnahmen. In Ermangelung einer solchen Vorschrift existieren in verschiedenen Bereichen Vereinbarungen²⁰ zwischen Fahrerlaubnis-Behörden und Polizei, in denen die Kri-

12 § 2 FeV Eingeschränkte Zulassung: (1) Wer sich infolge körperlicher oder geistiger Beeinträchtigungen nicht sicher im Verkehr bewegen kann, darf am Verkehr nur teilnehmen, wenn Vorsorge getroffen ist, dass er andere nicht gefährdet.

13 Nach anderer Auffassung, die allerdings die Reichweite polizeilicher Weisungsbefugnis nach der StVO verkennt und deshalb abzulehnen ist, stützt sich bereits das Weiterfahrverbot auf die polizeirechtliche Generalklausel.

14 § 11 Abs. 7 FeV: Steht die Nichteignung des Betroffenen zur Überzeugung der Fahrerlaubnisbehörde fest, unterbleibt die Anordnung eines Gutachtens.

15 § 46 Abs. 1 FeV: Erweist sich der Inhaber einer Fahrerlaubnis als ungeeignet, hat ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen. (...).

16 „Die polizeiliche Zuständigkeit wird durch das Subsidiaritätsprinzip nicht absolut ausgeschlossen. In besonderen Eilfällen besteht eine polizeiliche Zuständigkeit zum ersten Zugriff. Sie darf dementsprechend in Eilfällen, in denen die an sich zuständige Behörde nicht rechtzeitig tätig werden kann, vorläufig mit polizeilichen Mitteln einschreiten. Als unaufschiebbare Maßnahmen kommen in der Regel nur sichernde und vorbeugende Maßnahmen in Betracht, die streng an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden sind.“, Drews/Wacke/Vogel/Martens, Allgemeines Gefahrenabwehrrecht, 9. Aufl. S. 240.

17 ZB: VGH Mannheim NZV 2/2015, 101; OVG Hamburg VRS 112 [2007], 308; VGH Kassel NJW 2012, 2294.

18 Laub, L, „Führerscheinbeschlagnahme nach Drogenfahrten gemäß § 24 Abs. 2 StVG“, SVR 4/2016 S. 127 ff.; Polizeispiegel 5/2016, S. 20 ff.

19 Beschluss der 187. Sitzung der IMK am 21.11.2008 in Potsdam zu Ziffer 8 Lagebild Drogen im Straßenverkehr lautet: (...) 2. Angesichts der hohen Gefährdung, die durch die Teilnahme am Straßenverkehr insbesondere unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln oder anderer psychoaktiv wirkender Stoffe und Arzneimittel gemäß der Anlage 4 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FEV) ausgeht, hält die IMK darüber hinaus die sofortige Beschlagnahme des Führerscheins zur Vorbereitung des regelmäßig zu erwartenden Fahrerlaubnisentzugs insbesondere unter spezial- und generalpräventiven Aspekten für angezeigt. Sie empfiehlt daher die Einführung einer Rechtsgrundlage zur sofortigen Beschlagnahme des Führerscheins in eindeutigen Fällen zur Vorbereitung der Einziehung im Verwaltungsverfahren zu prüfen.

20 Vgl. das sog. Stuttgarter Modell, Hamburger Modell oder Koblenzer Modell, wobei letztgenannte Verfahrensvereinbarung mittlerweile für ganz Rheinland-Pfalz gilt.

terien²¹ fixiert sind, die die Polizei zur Führerscheinbeschlagnahme berechtigen, weil in diesen Fällen auch ohne gutachterliche Bestätigung²² nach Überzeugung der Fahrerlaubnisbehörde vom Verlust der Kraftfahreignung auszugehen und die Fahrerlaubnis zu entziehen ist.

(Der Beitrag wird fortgesetzt)

ARBEITSHILFE

„Gehörige Aufsichtsführung“ über Rad fahrende Kinder – Ein Update*

Rechtsassessor Thomas Siegel, Koblenz

1. Einleitung

Es ist vor allem dem coronabedingt geringeren Verkehrsaufkommen und der zeitweiligen Schließung der Schulen sowie vieler Freizeiteinrichtungen im Jahr 2020 zu verdanken, dass die Zahl der verunglückten Kinder auf deutschen Straßen (22462) gegenüber dem Vorjahr um fast 20 % niedriger lag und so gering war wie noch nie seit der Deutschen Vereinigung. Die meisten – vor allem ältere Kinder – kamen weiterhin mit dem Fahrrad (41,1 %) zu Schaden. Häufigste Unfallursache bei den 6- bis 14-jährigen Radfahrern, die an Unfällen mit Personenschaden beteiligt waren, war eine falsche Straßenbenutzung (18,3 %), hier insbesondere die Nutzung der falschen Fahrbahn. Es folgten ua Fehler in der Kategorie „Abbiegen, Wenden, Rückwärtsfahren, Ein- und Anfahren“ (17,1 %), hier vor allem Fehler beim Einfahren in den fließenden Verkehr oder beim Anfahren vom Fahrbahnrand, Vorfahrts- bzw. Vorrangverletzungen (10,2 %) und Geschwindigkeitsüberschreitungen (8,1 %).¹

2. Besondere Gefährdetheit der Kinder im Straßenverkehr

Kinder verhalten sich im Straßenverkehr anders als Erwachsene. Kenntnisse über Verkehrsregeln sind häufig nicht vorhanden. Motorik, visuelle und akustische Wahrnehmungsfähigkeiten sowie kognitive Fertigkeiten sind noch nicht ausgereift. Erwachsene können zB Fahrzeuge durch auditive Hinweisreize schneller wahrnehmen. Sie können die Geschwindigkeit und damit auch die Ankunft eines Fahrzeuges besser einschätzen. Sie haben ein besseres Verständnis für den komplexen Prozess einer Straßenquerung. Kinder haben längere Reaktionszeiten und besitzen nicht die Fähigkeit, über einen größeren Zeitraum ein ausreichendes Aufmerksamkeitsniveau zu halten. Jüngere Kinder lassen sich häufiger von nicht verkehrsbezogenen Objekten ablenken. Zugleich fällt es ihnen schwerer, ihre Aufmerksamkeit auf mehrere Aspekte gleichzeitig zu verteilen. Bis zu einem Alter von etwa 7 Jahren können sich kaum in andere Personen hineinversetzen. Wenn sie ein Fahrzeug sehen, nehmen sie

21 Abgestellt wird regelmäßig auf das Vorliegen möglichst vieler Kriterien (insbesondere: einschlägiges positives Vortestergebnis, personale drogenspezifische Auffälligkeiten, Konsum-Eingeständnis des Betroffenen, Auffinden harter Drogen), die bei einem Kraftfahrzeugführer festgestellt werden und nach Bewertung der Fahrerlaubnisbehörde in der Gesamtschau keinen vernünftigen Zweifel am Konsum harter Drogen aufkommen lassen, so dass die EdFE alternativlos ist.

22 VwV-FeV zu § 11 Abs. 4 bis 10: „Eine Begutachtung kommt nur dann in Frage, wenn Eignungszweifel vorliegen, nicht wenn die mangelnde Eignung bereits feststeht, und ohne Hinzuziehung eines Gutachtens über sie entschieden werden kann; dies stellt Absatz 7 klar.“

an, dass auch der Fahrer sie wahrnimmt. Da sie selbst in der Lage sind, auf der Stelle stehen zu bleiben, glauben sie, dass auch Autos sofort anhalten können. Kinder haben große Schwierigkeiten, einmal begonnene Handlungen abzubrechen. Sie laufen einem Ball hinterher oder fahren plötzlich mit dem Rad vom Gehweg auf die Fahrbahn ohne am Bordstein anzuhalten. Diese Entwicklungsdefizite lassen sich durch Verkehrserziehung nur teilweise kompensieren. Das betrifft vor allem Rad fahrende Kinder. Mit ca. 8 Jahren sind zwar ihre motorischen Fähigkeiten schon recht gut ausgebildet. Da im Straßenverkehr jedoch typischerweise Mehrfachaufgaben bis hin zu komplexen Bewegungsabläufen zu meistern sind (zB muss ein Radfahrer beim Linksabbiegen das Gleichgewicht halten, treten oder bremsen, den linken Arm ausstrecken, sich nach hinten wie nach vorn – zum bevorrechtigten Gegenverkehr hin – vergewissern, ein Auge für den Querverkehr und ein weiteres für querende Fußgänger haben) und die Fähigkeit zur Teilung der Aufmerksamkeit erst zum 14. Lebensjahr hin vollständig entwickelt ist, sind (Rad fahrende) Kinder dort häufig überfordert.²

3. Bedürfnis nach wachsender Selbstständigkeit mit zunehmendem Alter

Die aufgezeigten Erkenntnisse sind nur eine Seite der Medaille. Kinder benötigen für ihre körperliche, geistige und soziale Entwicklung auch einen Freiraum für Spiel, Bewegung und Geselligkeit. Ihnen muss zB die Möglichkeit eingeräumt werden, ihr Wohnumfeld selbstständig zu erkunden,

* Update zu dem in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag nebst Rechtsprechungübersicht (SVR 2008, 452).

1 Statistisches Bundesamt, Kinderunfälle im Straßenverkehr 2020.

2 Limbourg, Überforderte Kinder: Welche Forderungen stellt die Kinderpsychologie an die Verkehrssicherheitsarbeit? Bericht über die Tagung „Aspekte der Überforderung im Straßenverkehr – Forderungen an die Praxis“. Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse, St. Gallen, 1997; dies., Kinder im Straßenverkehr – Fragen der Haftung – Welche Forderungen stellt die Kinderpsychologie an das Zivilrecht? Bericht über den 36. Deutschen Verkehrsgerichtstag 1998 in Goslar, S. 211–221; dies., Die Leistungsfähigkeiten von Kindern als Fußgänger im Straßenverkehr. Bericht über den 16. Deutschen Verkehrsgerichtstag 1978 in Goslar, S. 267–275; Haberstroh VersR 2000, 806; Schmidt/Funk, Stand der Wissenschaft: Kinder im Straßenverkehr 2021, S. 11 ff.