

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Per Mail

Stellungnahme des ADFC zur Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

12. Oktober 2018

der ADFC dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

0. Vorbemerkung

Elektrokleinstfahrzeuge besitzen das Potenzial zur Verkehrswende beizutragen, da sie die Möglichkeiten kurze Strecken umwelt- und klimafreundlich zurückzulegen erweitern. Momentan erhöhen sie allerdings den Druck auf die ohnehin knappen und häufig unterdimensionierten Flächen in den Kommunen, die für Fahrräder, Lastenräder und Pedelecs zu Verfügung stehen. Zentrale Voraussetzung für ihren Einsatz im Straßenverkehr ist daher aus Sicht des ADFC, die Umverteilung des öffentlichen Raums zugunsten der aktiven Mobilität zu Fuß und per Rad sowie darüber hinaus auch für neue nachhaltige Mobilitätsangebote.

I. Generelle Bewertung

Wir begrüßen, dass für die Hersteller, Verkäufer und Nutzer dieser Elektrokleinstfahrzeuge Rechtssicherheit geschaffen wird und dass Verkehrssicherheit und Alltagstauglichkeit im Vordergrund stehen sollen. Deshalb sind wir ausdrücklich damit einverstanden, dass Geräte mit Merkmalen für eine eher sportliche Verwendung nicht erfasst werden und auch künftig nicht im öffentlichen Straßenverkehr erlaubt sind. Das gilt besonders für solche, die eine Höchstgeschwindigkeit von mehr als 20 km/h erreichen oder die nicht über eine vom Nutzer zu betätigende Lenkung oder Bremsen verfügen, sondern durch Körperbeherrschung gesteuert werden. Für solche Spiel- oder Sportgeräte gilt § 31 StVO, der Sport und Spiel auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen und auf Radwegen grundsätzlich nicht erlaubt.

Ob die eKFV tatsächlich zu einer stärkeren Verbreitung elektrischer Kleinstfahrzeuge im Straßenverkehr führen wird, wird sich zeigen. Vergleichbare gesetzliche Regelungen wie die Mobilitätshilfenverordnung (2009) oder die Möglichkeit der Zulassung von Inline-Skates auf Fahrbahnen und Radwegen (StVO-Änderung 2009/2013) hatten jedenfalls nicht diese Wirkung, obwohl sie ebenfalls auf Wunsch von Anbietern und Nutzern zustande kamen, die fehlende Rechtsgrundlagen als die hauptsächlichen

Hemmnisse angeben. Elektrokleinstfahrzeuge könnten sich als vorübergehende Modeerscheinung erweisen, so wie Inline-Skates im Alltagsverkehr oder Tretroller ohne Elektroantrieb für Erwachsene.

II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

Schrittgeschwindigkeit

Es verwundert, dass nach der Begründung des Entwurfs die Schrittgeschwindigkeit mit 7 bis 11 km/h angenommen wird. Gegen eine vorgeschriebene Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 12 km/h für Elektrokleinstfahrzeuge ist zwar nichts einzuwenden, um einen deutlichen Abstand zu den mit einem Hilfsantrieb ausgestatteten Fortbewegungsmitteln bis 6 km/h nach § 16 Abs. 2 StVZO zu schaffen. Das sollte als Begründung ausreichen. Denn unter Schrittgeschwindigkeit ist wörtlich genommen eine langsame Geschwindigkeit zu verstehen, die der eines normal gehenden Fußgängers entspricht. So lautete 1980 die amtliche Begründung bei der Einführung des Verkehrszeichens 325. Mehrere Oberlandesgerichte verstehen darunter 4 – 7 km/h oder eine Obergrenze von 7 km/h, ebenso die amtliche Verkehrsunfallstatistik. Sie zählt beim Unfallmerkmal „Geschwindigkeitsbegrenzung“ u. a. neben Zone 30 auf: „Zone 07 (Schrittgeschwindigkeit, verkehrsberuhigter Bereich)“. Die Angabe einer darüber hinausgehenden Spanne in einer amtlichen Gesetzesbegründung kann dazu führen, dass Verkehrsteilnehmer sich mit Erfolg darauf berufen, wenn Ihnen ein Verstoß z. B. nach Nr. 146 BKatV vorgeworfen wird („Bei zugelassenem Fahrzeugverkehr auf einem Gehweg oder in einem Fußgängerbereich nicht mit Schrittgeschwindigkeit gefahren“). Zusammen mit der Opportunitätstoleranz und einem Ausgleich für mögliche Messfehler wäre die Ahndung einer Überschreitung der Schrittgeschwindigkeit dann erst bei einem Mehrfachen dessen möglich, was üblicherweise als Schrittempo gilt.

Fahreigenschaften und Motorleistung

„Die Fahreigenschaften von Elektrokleinstfahrzeugen sowie die Verkehrswahrnehmung ähneln am stärksten denen des Fahrrads.“ Hat die Bundesanstalt für Straßenwesen diese Prämisse untersucht und bestätigt? Besteht nicht teils eine größere Ähnlichkeit mit Fortbewegungsmitteln wie Tretrollern und teils mit Kraftfahrzeugen wie dem Mofa? Die zulässige Nenndauerleistung von 500 Watt beträgt etwa das Fünffache der Dauerleistung eines durchschnittlichen Radfahrers und liegt deutlich über der kombinierten Dauerleistung eines Elektrofahrrads (max. 250 Watt) und seines Fahrers. Zwar ist die Höchstgeschwindigkeit der Elektrokleinstfahrzeuge begrenzt, ihre Leistungswerte ermöglichen aber eine weit stärkere Beschleunigung als das Fahrrad.

Unzureichender Schutz vor Manipulation

Der Gesetzentwurf verlangt Maßnahmen zum Schutz vor Manipulation, die der DIN EN 15194-2017 entsprechen. Diese Maßnahmen der Pedelec-Norm sind theoretisch gut durchdacht, in der Praxis aber offenbar wenig wirksam, wie Berichte über Elektrofahrräder zeigen, deren Höchstgeschwindigkeit von Laien mit einfachen Tricks über das erlaubte Maß hinaus gesteigert werden konnte. Abschnitt 4.2.17.2 der Norm verlangt: „Nachstehend angegebene Parameter, die für den unbefugten Zugriff relevant sind, dürfen nur dem Hersteller oder berechtigten Personen zugänglich sein und die Änderungen an den Softwarekonfigurationsparametern dürfen nur mit Programmierwerkzeugen durchführbar sein, die nicht im Handel erhältlich oder die sicherheitsgeschützt sind.“ Diese Anforderung bezieht sich auch auf Parameter, die die Höchstgeschwindigkeit des Fahrzeugs beeinflussen. Die für Manipulationen notwendige Software lässt sich ohne Verkaufsbeschränkungen erwerben. Menschen, denen 25 km/h Höchstgeschwindigkeit mit dem Pedelec nicht ausreichen, werden erreichbare 20 km/h mit Elektrokleinstfahrzeugen ebenfalls für zu wenig halten.

Der ADFC erwartet deshalb, dass die erlaubten 20 km/h nicht selten überschritten werden, zumal diese neuartigen Fahrzeuge technik-affine Nutzer in stärkerem Maße ansprechen dürften als die fahrradnahen Pedelecs.

Verhaltensvorschriften

Die Verhaltensregeln in § 11 Abs. 4 des Entwurfs weisen in die richtige Richtung und berücksichtigen, dass die Elektrokleinstfahrzeuge auf Radverkehrsflächen nur zu Gast sind. Ob es wie vorgeschrieben möglich sein wird, „schnellerem Radverkehr das Überholen ohne Behinderung (zu) ermöglichen“, wird davon abhängen, dass die Radverkehrsanlagen ausreichend breit sind. Anders als bei der Mitbenutzung von Radwegen durch Inline-Skates sind hierfür keinerlei Kriterien vorgesehen. Zum Vergleich lauten die Anforderungen aus der VwV zu § 31 StVO (Rand-Nr. 3): „Radwege müssen ausreichend breit sein, um auch in Stunden der Spitzenbelastung ein gefahrloses Miteinander von Radfahrern und Inline-Skatern/Rollschuhfahrern zu gewährleisten.“

Abstellen/Parken

§ 11 Abs. 7 S. 1 des Entwurfs bestimmt: „Die für das Parken von Fahrzeugen zur Anwendung kommenden Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung gelten nicht für Elektrokleinstfahrzeuge.“ Das Gehwegparken von Kraftfahrzeugen ist von § 12 Abs. 4 S. 1 StVO, der für das Gehwegparken maßgeblichen Rechtsnorm, grundsätzlich verboten - vorbehaltlich etwa der Gestattung durch das Zeichen 315 und von Parkflächenmarkierungen. Die neue Vorschrift soll anscheinend das Abstellen von Elektrokleinstfahrzeugen auf Gehwegen und anderen Flächen des Fußverkehrs ermöglichen, auch wenn das nicht offen ausgesprochen wird.

Ein weiteres Ziel der Vorschrift dürfte es sein, Parkplätze von Kleinstfahrzeugen und für größere Kraftfahrzeuge freizuhalten. Dazu ist es aber nicht notwendig, im nächsten Satz Fahrrädern ebenfalls das Recht zum Parken abzuspochen: „Sie werden nicht geparkt, sondern wie Fahrräder abgestellt.“ Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung 3 C 29.03 in Bezug auf Fahrräder durchweg von „Abstellen“ spricht, muss man berücksichtigen, dass es um ein Haltverbot auf Fußgängerverkehrsflächen ging und nicht um mit Fahrzeugen befahrbare öffentliche Verkehrsflächen. Der Verordnungsgeber habe – so eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 8. April 2003 im Verfahren 3 C 29.03 - eine Reglementierung des Abstellens von Fahrrädern auf Fußgängerverkehrsflächen bewusst nicht vorgesehen. „Abstellen“ bezieht sich im Urteil des BVerwG nicht darauf, ob Fahrräder „geparkt“ werden können, sondern auf „das hier allein streitige Abstellen von Fahrzeugen auf Flächen, die der Nutzung durch Fußgänger vorbehalten sind“ (letzter Absatz des Urteils), also auf den Geltungsbereich des § 12 StVO.

§ 11 Abs. 7 S. 2 des Entwurfs liest sich so, als solle Fahrrädern das Recht zum Parken aberkannt und durch ein minderes „Abstellen“ ersetzt werden. Das ist mit der StVO nicht zu vereinbaren. Sie sieht „Parken“ nicht nur für Kraftfahrzeuge vor. § 12 StVO spricht zunächst von Fahrzeugen (Abs. 2) und dann in Abs. 3a von Kraftfahrzeugen. § 17 Abs. 4 S. 4 StVO bestimmt: „Fahrzeuge, die ohne Schwierigkeiten von der Fahrbahn entfernt werden können, wie Krafträder, Fahrräder mit Hilfsmotor, Fahrräder, Krankenfahrstühle, einachsige Zugmaschinen, einachsige Anhänger, Handfahrzeuge oder unbespannte Fuhrwerke, dürfen bei Dunkelheit dort nicht unbeleuchtet stehen gelassen werden.“ Fahrräder finden sich in dieser Aufzählung zusammen mit Fahrzeugen und Kraftfahrzeugen, die zweifelsfrei „geparkt“ werden. Mit Beleuchtung oder Park-Warntafel (VwV zu § 17 StVO, Rand-Nr. 8) dürfen auch Fahrräder bei Dunkelheit am Fahrbahnrand „stehen gelassen“, also geparkt werden.

Stehen lassen, Abstellen oder Aufstellen müssen kein Gegensatz zum „Parken“ sein. Das Bundesverwaltungsgericht (7 C 73/79) hat entschieden: „Das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Kraftfahrzeugen auf der Straße durch eine Kraftfahrzeugvermietungsfirma, um sie an Kunden zur Wiederinbe-

triebnahme zu vermieten, ist als zulässiges Parken im Sinne von § 12 Abs 2 StVO Ausübung des Gemeingebrauchs und daher keine straßenrechtlich erlaubnispflichtige Sondernutzung.“ Im Tatbestand des Urteils heißt es auch „Abstellen“. Obwohl man bei Fahrrädern auf Gehwegen üblicherweise von Abstellen spricht, heißt das nicht, dass sie generell nicht geparkt werden können. Ein Satz, der das in Abrede stellt und damit der StVO widerspricht, darf nicht in der eKFV stehen bleiben.

Bremsen

Der für Elektrokleinstfahrzeuge vorgeschriebene Mindestverzögerungswert von $3,5 \text{ m/s}^2$ mit beiden Bremsen lässt sich beim Fahrrad - je nach Typ – bereits allein mit der weniger wirksamen Bremse am Hinterrad erreichen und erscheint im Vergleich der beiden Fahrzeugarten unzureichend. Verzögerungswerte für Fahrräder auf der Grundlage von Fahrversuchen lassen sich der Fachliteratur entnehmen. Sturzsicher sind mit dem Fahrrad bei Betätigung beider Bremsen bis zu $5,5$ und 6 m/s^2 möglich, mit der stärker wirkenden Vorderradbremse allein bis zu $4,8$ und $5,0 \text{ m/s}^2$ (jeweils für Trekking- und Cityrad, mit dem Mountainbike sind noch höhere Werte erreichbar). Quelle: http://www.gutax.de/Diplomarbeit_Manfred_Bulla.pdf, Tabelle Seite 44 der Druckfassung.

Die vorgeschriebene Bremsleistung von Elektrokleinstfahrzeugen bleibt damit weit hinter der von Fahrern zurück. Das ist bedenklich, weil sie sich dieselben Verkehrsflächen teilen sollen. Bei Ausfall der jeweils anderen Bremse wird nur eine Mindestverzögerung von 44 % der Bremswirkung verlangt. Das sind rechnerisch $1,54 \text{ m/s}^2$ und damit weniger als die Hälfte der Verzögerung, welche die schwächer wirkende Hinterradbremse eines Fahrrads erreicht.

Die als Vorteil angeführte falt- oder tragbarkeit mag nützlich sein. Für die Verkehrssicherheit ist sie nachteilig, wenn die geringe Größe durch kleinstmögliche Laufräder erreicht wird, die in Schlaglöchern, an Baumwurzelaufbrüchen oder an Fahrbahnkanten hängenbleiben, die auf oder an Radverkehrsanlagen leider nicht selten zu finden sind.

Revisionsklausel, Verkehrsunfallstatistik

Der ADFC schlägt vor, eine Revisionsklausel aufzunehmen: Nach fünf Jahren soll der Ordnungsgeber prüfen, ob sich die Regelungen der eKFV insbesondere zu den zu benutzenden Verkehrsflächen und zur Technik der Fahrzeuge bewährt und zu einer verbesserten Verkehrssicherheit beigetragen haben. Dazu gehört, dass Elektrokleinstfahrzeuge in der Verkehrsunfallstatistik eine eigene Schlüsselnummer erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

