

Bericht

des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 17./18. September 2012 in Brandenburg an der Havel und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 4./5. Oktober 2012 in Cottbus

TOP 6.4/ Tragen von Fahrradhelmen

TOP 6.2

Zum Thema „Tragen von Fahrradhelmen“ hatte BMVBS bereits für die Verkehrsministerkonferenz (VMK) im Herbst 2011 einen Bericht vorgelegt. Die VMK hatte dazu folgende Beschlüsse gefasst:

1. Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Zwischenbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Kenntnis.
2. Die Verkehrsministerkonferenz begrüßt die Ankündigung des BMVBS, gemeinsam mit der Deutschen Verkehrswacht e. V. die mehrjährig angelegte Präventionsinitiative „Ich trag' Helm“ durchzuführen, um die Tragequote von Fahrradhelmen zu erhöhen.
3. Der Bund wird gebeten, zur Herbstkonferenz 2012 einen abschließenden Bericht vorzulegen und dazu die Ergebnisse des Verkehrsgerichtstages sowie die Entwicklung im Bereich des E-Bikes zu berücksichtigen.

Zusätzlich zu den Ausführungen des im vergangenen Jahr vorgelegten Berichts, der Bestandteil dieses Berichts ist (s. Anlage), werden daher nachfolgende Ergänzungen vorgelegt:

A. Bund-Länder-Arbeitskreis „Fahrradverkehr“

Entsprechend dem Beschluss der VMK vom April 2011 wurde der Abschlussbericht der vom Freistaat Thüringen einberufenen Expertenkommission dem zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreis „Fahrradverkehr“ vorgelegt. Den Mitgliedern des Arbeitskreises wurde dabei die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben. Davon haben das Land Nordrhein-Westfalen, der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club (ADFC) und der Verkehrsclub Deutschland (VCD) Gebrauch gemacht.

In allen Stellungnahmen wird eine Helmpflicht abgelehnt. Das Land Nordrhein-Westfalen weist aber ausdrücklich darauf hin, dass für das Tragen von Fahrradhelmen geworben werden soll. Es wurde zudem in einer Stellungnahme angeregt, über die Frage der Helmpflicht hinaus in der VMK eine Diskussion zu weiteren möglichen Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit von Radfahrerinnen und Radfahrern zu führen. Ziel sollte eine ganzheitliche Betrachtung möglicher Maßnahmen und dabei eine vergleichende Abschätzung der Potenziale im Hinblick auf die Senkung der Unfallzahlen und dabei insbesondere der Toten und Schwerverletzten sein.

Als Ergebnis der mündlichen Beratung der Sitzung des Bund-Länder-Arbeitskreises „Fahrradverkehr“ am 10./11. November 2011 in Kassel wurde die mögliche Schutzwirkung eines Fahrradhelms betont. Die Einführung einer Helmpflicht für Fahrradfahrer wurde jedoch überwiegend abgelehnt. Neben rechtlichen Bedenken wurde dies insbesondere mit der Gefahr einer Überregulierung und der möglichen Abschreckung für die Fahrradnutzung begründet. Eine differenzierte Einschätzung bestand für den Bereich der schnellen „Pedelecs“, bei denen insbesondere Forschungsbedarf hinsichtlich der Auswirkung von Unfällen mit und ohne Helm sowie hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Helme gesehen wurde.

B. Förderung des freiwilligen Tragens von Fahrradhelmen

Im November letzten Jahres hat das BMVBS das neue Verkehrssicherheitsprogramm 2011 (VSP) vorgestellt. Hiermit soll insbesondere den geänderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen im Straßenverkehr Rechnung getragen werden.

Alle für die Straßenverkehrssicherheitsarbeit in Deutschland relevanten Akteure und an der Erstellung beteiligten Institutionen haben das VSP einhellig begrüßt und ihre Unterstützung bekräftigt. In Übereinstimmung mit den Ländern wurde im VSP festgelegt, dass das freiwillige Tragen von Fahrradhelmen und die Regelakzeptanz bei allen Verkehrsteilnehmern gefördert werden sollen. Im VSP ist weiterhin festgelegt, dass das BMVBS dies durch geeignete Maßnahmen – z. B. im Rahmen von Kampagnen für das freiwillige Tragen von Fahrradhelmen – fördern wird.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2013, einschließlich der Finanzplanung 2012 bis 2016, wurden die Mittel für den Titel „Verkehrserziehung“ um 1,5 Mio. € jährlich aufgestockt. Eine Maßnahme, die neu gestartet bzw. finanziell aufgestockt wurde, betrifft das freiwillige Tragen von Fahrradhelmen. Hierüber wurde bereits in dem im Herbst vergangenen Jahres vorgelegten Bericht informiert.

Die Tragequote von Kindern (bis 10 Jahre) hat sich in 2011 (Start „Ich trag' Helm“) gegenüber 2010 von 38% auf 56% erhöht. Die Tragequote insgesamt ist von 9 % (2010) auf 11 % (2011) gestiegen. Die geringste Tragequote findet sich in den Altersklassen 17-21 Jahre (4 %) und 22-30 Jahre (5 %). Hier wird in Zukunft ein weiterer Schwerpunkt – neben der Prävention bei Kindern – zu setzen sein.

Die Maßnahmen des BMVBS werden von anderen Institutionen wie dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat mit eigenen Maßnahmen unterstützt und begleitet. Der Erfolg zeigt sich unmittelbar an der jeweiligen Entwicklung der Tragequoten. Die Tragequoten werden jährlich von der Bundesanstalt für Straßenwesen ermittelt.

Auch die Länder sind aufgerufen, ihre Aktivitäten und Initiativen zu diesem Thema fortzusetzen und das BMVBS weiterhin bei der gemeinsamen Zielsetzung – das freiwillige Tragen von Helmen – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen – zu erhöhen und zu unterstützen (vgl. dazu auch VMK-Beschluss vom 6./7. April 2011, 3.).

C. Haftungsrechtliche Fragen

Es wird weiterhin darauf hingewiesen, dass sich der 50. Verkehrsgerichtstag in seinem Arbeitskreis II „(Mit-) Haftung des Unfallopfers bei eigener Sorgfaltspflichtverletzung“ mit der Frage auseinandergesetzt hat, inwieweit sich das Nichttragen eines Fahrradhelms (ohne gesetzliche Verpflichtung) auf Ersatzansprüche auswirkt. Der AK II hat dazu folgende Beschlüsse gefasst:

„1a) Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung sollten Fahrradfahrer zum Selbstschutz im Straßenverkehr einen Helm tragen. Dies gilt insbesondere für Kinder.

1b) Führt das Nichttragen eines Helms nachweislich zur Entstehung schwerer Verletzungen, kann das zur Minderung der Ersatzansprüche des Fahrradfahrers führen.“

Ergänzend zu den haftungsrechtlichen Ausführungen des Bundesministeriums der Justiz (siehe BMVBS-Bericht in der Anlage) sind in Bezug auf Kinder folgende Ergänzungen angezeigt:

Für Kinder bis zum vollendeten 7. Lebensjahr hat das Mitverschulden generell und für Kinder bis zum vollendeten 10. Lebensjahr bei Unfällen mit einem KFZ, einer Straßen- oder Schienenbahn außer Betracht zu bleiben (§ 828 Abs. 1, 2 BGB). Für die übrigen Minderjährigen käme es für ein Mitverschulden auf deren Einsichtsfähigkeit zum Unfallzeitpunkt an (§ 828 Abs. 3 BGB).

D. „Pedelecs“ und „schnelle Pedelecs“

Das BMVBS greift die Empfehlungen des Arbeitskreises VI „Pedelec, Segway, Bierbike: Lust oder Last“ des 50. Deutschen Verkehrsgerichtstages auf und plant, Elektrofahrräder – die sogenannten Pedelecs, die mit einem elektromotorischen Hilfsantrieb mit einer maximalen Nenndauerleistung von 250 Watt ausgestattet sind, dessen Unterstützung sich mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit progressiv verringert und beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h oder früher, wenn der Fahrer im Treten einhält, unterbrochen wird – national als Fahrräder einzustufen. Diese sollen dann auch über eine Anfahr- oder Schiebehilfe verfügen dürfen, die die Elektrofahrräder auch ohne Treten bis zu einer Geschwindigkeit von max. 6 km/h beschleunigt. Hierzu sind Anpassungen im Straßenverkehrsrecht erforderlich. Das BMVBS bereitet derzeit die entsprechenden Rechtsänderungen vor. Zudem soll eine klarstellende Erläuterung, welche sich gerade in der BMVBS-Hausabstimmung befindet, kurzfristig im Amtsblatt des BMVBS („Verkehrsblatt“) erscheinen.

Des Weiteren befindet sich das BMVBS in der Diskussion über die Möglichkeiten einer Differenzierung von geeigneten Helmen für sogenannte „schnelle Pedelecs“, die national nicht als Fahrrad sondern als Kraftrad eingestuft werden und bei denen daher bei Fahrten nach § 21a Abs. 2 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) ein Helm getragen werden muss.

Bericht

des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 14./15. September 2011 in Neuruppin

TOP 6.4 Tragen von Fahrradhelmen

Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat zum Thema „Tragen von Fahrradhelmen“ im April 2011 verschiedene Prüfaufträge an das BMVBS gerichtet. Dabei soll zu den Ziffern 3, 4 und 5 zur VMK im Herbst 2011 ein Zwischenbericht vorgelegt werden.

Die VMK hat unter 3. Folgendes beschlossen:

„Die Verkehrsministerkonferenz bittet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Expertenkommission und entsprechend dem Entwurf des nationalen Verkehrssicherheitsprogramms Initiativen zu entwickeln bzw. auszuweiten, um die Helmtragequote insgesamt deutlich zu erhöhen. Die Länder unterstützen das BMVBS, indem sie über best-practice Beispiele der Präventionsarbeit sowie bisherige Erfahrungen mit Initiativen in den Ländern unterrichten.“

Dazu wird wie folgt Stellung genommen:

Um die Tragequote von Fahrradhelmen zu erhöhen, wird das BMVBS gemeinsam mit der Deutschen Verkehrswacht die – mehrjährig angelegte – Aktion „Ich trag' Helm“ durchführen.

Die Aktion setzt zum Einen auf die bewährten Veranstaltungen vor Ort der örtlichen Verkehrswachten und nutzt so die bundesweite Direktansprache, unterstützt durch kinder- und jugendaffine Flyer / Flyer für Erwachsene, Aufkleber, abwaschbare Tattoos etc. Hinzu kommen Großveranstaltungen mit beispielsweise Aktionsflächen und Großflächenplakaten (z. B. im Rahmen der Messe „Eurobike“ in Friedrichshafen).

Zum anderen setzt die Aktion „Ich trag´ Helm“ auf klassische Medienarbeit wie Audiobeiträge, Artikeldienste, Medienpartnerschaft, Internet etc.

Die VMK hat unter 4. Folgendes beschlossen:

„Das BMVBS wird gebeten, die juristischen Rahmenbedingungen sowie haftungs- und versicherungsrechtliche Fragen einer Fahrradhelmpflicht für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren zu prüfen.“

Dazu wird wie folgt Stellung genommen:

Derzeit besteht in Deutschland eine Helmtragepflicht ausschließlich für denjenigen, der Krafträder oder offene drei- oder mehrrädriige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h führt sowie auf oder in ihnen mitfährt; niedergelegt in § 21a Abs. 2 Satz 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO). Für Radfahrer, auch für Rad fahrende Kinder / Jugendliche, hat der Gesetzgeber bislang auf normierte Regelungen zur Helmpflicht in Gesetzen und Verordnungen verzichtet.

Die vom Land Thüringen eingesetzte Expertenkommission hat sich in einer Arbeitsgruppe ebenfalls mit Fragen zu Haftungsproblemen und juristischen Fragen auseinandergesetzt.

Da haftungs- und versicherungsrechtliche Fragen nicht in die Zuständigkeit des BMVBS, sondern in die des Bundesministeriums der Justiz und Fragen der gesetzlichen Krankenversicherung in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Gesundheit, fallen, wurden diese Ressorts um Stellungnahme zu der Fragestellung gebeten.

Diese lauten wie folgt: „Zu haftungsrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit einer Fahrradhelmpflicht kann es kommen, wenn ein Radfahrer durch einen anderen einen Schaden erleidet, der beim Tragen eines Helmes verhindert oder gemindert worden wäre. Das Nichttragen eines Helmes kann ggf. als Mitverschulden im Sinne des § 254 Abs. 1 BGB berücksichtigt werden.“

Nach der bisherigen Rechtsprechung reicht allein der Umstand, dass ein Fahrradhelm geeignet gewesen wäre, den eingetretenen Schaden zu verringern oder zu vermeiden nicht aus, um ein Mitverschulden anzunehmen, weil sonst jedermann zur Einhaltung maximaler Sicherheitsanforderungen verpflichtet wäre (vgl. OLG Saarbrücken, NJW – RR 2008, 267).

Daher differenziert sie danach, ob sich der Fahrradfahrer mit seiner Fahrweise oder sonstigen Umständen besonderen Risiken aussetzt (vgl. OLG Düsseldorf, NJW 2007, 3075; OLG Saarbrücken a.a.O.) und deshalb auch zu besonderen Vorsichtsmaßnahmen verpflichtet ist.

Argumentativ wird diese Auffassung auch damit begründet, dass der Gesetzgeber die schadensvermeidende Wirkung von Schutzhelmen gesehen habe, aber dennoch deren verbindliche Benutzung nur für Krafträder vorgeschrieben hat (OLG Saarbrücken a.a.O.). Daher liege es nicht fern, die allgemeine Benutzung nicht als gebotene Maßnahme zu betrachten (Staudinger/Medicus, BGB, § 254, Rn. 113).

Würde man eine gesetzliche Helmpflicht für Radfahrer einführen, ließe sich diese Auffassung nicht mehr halten. Vielmehr müsste eine Missachtung der Helmpflicht, im Falle ihrer Schadenskausalität, zwangsläufig zu einer Berücksichtigung im Rahmen von § 254 Abs. 1 BGB führen.“

Für Kinder bis zum vollendeten 7. Lebensjahr hat das Mitverschulden jedoch generell und für Kinder bis zum vollendeten 10. Lebensjahr bei Unfällen mit einem Kraftfahrzeug, einer Straßen- oder Schienenbahn außer Betracht zu bleiben (§ 828 Abs. 1, 2 BGB). Für die übrigen Minderjährigen käme es für ein Mitverschulden auf deren Einsichtsfähigkeit zum Unfallzeitpunkt an (§ 828 Abs. 3 BGB).

Ferner kann auch eine evtl. Verletzung der Aufsichtspflicht in diesen Fällen zu berücksichtigen sein. Zwar greift hier § 832 Abs. 1 BGB nicht ein, weil kein Fall vorliegt, in welchem die zu beaufsichtigende Person einen Dritten schädigt, sondern selbst geschädigt wird. Ansprüche des Geschädigten gegen den Aufsichtspflichtigen können sich aber aus dem zwischen diesen bestehenden Rechtsverhältnis, §§ 1664, 1833 BGB, ergeben.

„Versicherungsrechtliche Fragen“ dürften sich allein hinsichtlich solcher Versicherungen stellen, die der Verpflichtete abgeschlossen hat (bzw. hier die Eltern für das Kind). In Betracht kommt insoweit in erster Linie die private Krankenversicherung (für das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung ist das Bundesministerium für Gesundheit zuständig).

§ 192 Absatz 1 VVG verpflichtet den Versicherer, die Aufwendungen für medizinisch notwendige Heilbehandlung wegen Krankheit oder Unfallfolgen zu tragen. Weder das Gesetz noch die Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die private Krankenversicherung (Musterbedingungen) sehen vor, dass sich Tragen oder Nicht-Tragen eines Fahrradhelms auf die Höhe des Anspruchs auswirken.

Aus § 194 Absatz 1 VVG ergibt sich, dass § 81 VVG auf die private Krankenversicherung keine Anwendung findet (§ 81 Absatz 2 VVG sieht vor, dass bei grobfahrlässiger Herbeiführung des Versicherungsfalls durch den Versicherungsnehmer der Versicherer seine Leistung entsprechend der Schwere des Verschuldens des Versicherungsnehmers kürzen kann). Ein Mitverschulden des Versicherungsnehmers bleibt also in der privaten Krankenversicherung unberücksichtigt. Die Schaffung einer Helmtragepflicht hätte keine Auswirkungen.

Ähnliches gilt für die private Unfallversicherung (§§ 178 ff VVG); § 81 VVG findet allerdings Anwendung. Das Nicht-Tragen eines Fahrradhelms dürfte allerdings nicht ohne Weiteres als grobfahrlässiges Fehlverhalten anzusehen sein, auch nicht, wenn es vorgeschrieben wäre; eine Kürzung nach § 81 VVG käme also wohl nicht in Betracht. Immerhin könnte die Schaffung einer Helmtragepflicht hier zu einer Verschiebung der Grenzen zwischen Fahrlässigkeit und grober Fahrlässigkeit führen. Im Streitfall zu entscheiden hätten dies die Zivilgerichte.

Für die Berufsunfähigkeitsversicherung, die private Rentenversicherung und für ähnliche Versicherungen gilt das für die private Unfallversicherung Gesagte. Allerdings dürften Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren regelmäßig nicht über derartige Versicherungen verfügen.

Das Bundesministerium für Gesundheit nimmt zum Recht der gesetzlichen Krankenversicherung wie folgt Stellung:

„Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) leistet grundsätzlich, unabhängig von einem eventuellen Mitverschulden des Geschädigten. Nur in den engen Ausnahmefällen des § 52 SGB V, der hier nicht einschlägig ist, kann die Leistungspflicht eingeschränkt werden. Insofern spielt das Tragen eines Fahrradhelms für die Leistungspflicht in der GKV keine Rolle.“

Bei den Überlegungen zur Einführung einer Fahrradhelmtragepflicht für Kinder/Jugendliche bis 18 Jahren stellt sich auch die Frage, ob eine Ahndung bei Missachtung der Vorschriften möglich wäre. Die diesbezüglichen Ausführungen der thüringischen Arbeitsgruppe 3 werden vom BMVBS geteilt:

Eine neu eingeführte Fahrradhelmtragepflicht in der StVO müsste mit einem entsprechenden Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 49 StVO ergänzt werden. Allerdings handelt gemäß § 12 des Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) nicht vorwerfbar, wer bei Begehung einer Tat noch nicht 14 Jahre alt ist. Eine Sanktionierung von Kindern unter 14 Jahren ist somit nicht möglich.

Auch die Frage, ob eine altersmäßige Beschränkung einer Fahrradhelmtragepflicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt, kann so pauschal nicht beantwortet werden. Letztlich hängt dies von vielen Faktoren ab, die in die Entscheidung für eine bestimmte verhaltensrechtliche Maßnahme einfließen.

Die VMK hat unter 5. Folgendes beschlossen:

„Die Verkehrsministerkonferenz bittet den Bund zu prüfen, ob angesichts der beschleunigten Verbreitung von Pedal Electric Cycle - Fahrrädern (Pedelec) wegen der besonderen Eigenschaften dieser Fahrräder und der sich daraus ergebenden zusätzlichen Gefährdungspotentiale eine Helmtragepflicht bei deren Benutzung vorgeschrieben werden kann.“

Dazu wird wie folgt Stellung genommen:

Für viele Fahrer von Pedelecs gilt schon heute eine Helmtragepflicht, auch wenn dies Herstellern, Händlern und Verbrauchern häufig nicht bewusst ist. Ob während der Fahrt ein Helm getragen werden muss, richtet sich nach § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO.

Danach muss derjenige, der Krafträder oder offene drei- oder mehrrädige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h führt sowie auf ihnen mitfährt, während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen.

Für Fahrer von Pedelecs, die zulassungsrechtlich als Kraftfahrzeuge eingestuft werden, gilt demnach ein Helmtragepflicht, vorausgesetzt die bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit beträgt mehr als 20 km/h.

Pedelecs werden zulassungsrechtlich als Kraftfahrzeuge behandelt,

- wenn sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/24/EG fallen oder
- wenn sie über einen Antrieb verfügen, der den Betrieb mit Motorkraft auch ohne Muskelkraftunterstützung ermöglicht.

Beispielsweise nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/24/EG fallen Fahreräder mit Trethilfe, die mit einem elektromotorischen Hilfsantrieb mit einer maximalen Nenndauerleistung von 250 W ausgestattet sind, dessen Unterstützung sich mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit progressiv verringert und beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h oder früher, wenn der Fahrer im Treten einhält, unterbrochen wird. Deren Fahrer müssen während der Fahrt keinen Helm tragen.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Verkaufszahlen von Elektrofahrrädern und sog. Pedelecs sind der Markt und die einzelnen technischen Ausführungen derzeit nur schwer zu überblicken. Die straßenverkehrsrechtliche Einordnung ist entsprechend schwierig. Dies betrifft nicht nur die Helmpflicht, sondern beispielsweise auch die Fahrerlaubnis, das Versicherungskennzeichen sowie die Benutzung von Radwegen. Dies führt zu einer Verunsicherung von Herstellern, Händlern und Verbrauchern. Das Thema wird daher in den zuständigen Bund-Länder-Fachausschüssen diskutiert und auch beim Deutschen Verkehrsgerichtstag 2012 auf der Tagesordnung stehen. In diesem Rahmen wird auch zu prüfen sein, ob die Regelungen zur Helmtragepflicht angepasst werden müssen.