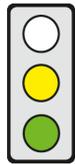


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Sicherheit von Straßenfahrzeugen sowie Fahrzeuginsassen, Fußgängern und Zweiradfahrern soll durch technische Vorgaben für Kraftfahrzeuge ab 2024 verbessert werden.

**Betroffene:** Straßenverkehrsteilnehmer, Fahrzeughersteller, Zulieferer und Transportunternehmen.



**Pro:** (1) Die Pflicht, Neufahrzeuge mit Assistenzsystemen auszustatten, erhöht die Verkehrssicherheit.

(2) Verpflichtende Abbiege-Assistenzsysteme für Lkw und Busse schützen Menschenleben und sollten früher als 2024 eingeführt werden.

**Contra:** (1) Assistenzsysteme sollten auch während der Fahrt abgeschaltet werden können, damit der Fahrer unter allen Umständen sein Fahrzeug beherrschen kann.

(2) Die Ermächtigung der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zum „autonomen Fahren“ betrifft wesentliche, vom Gesetzgeber zu regelnde Fragen und verstößt daher gegen EU-Recht.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2018) 286** vom 17. Mai 2018 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern** sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge **im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern**, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 78/2009, (EG) Nr. 79/2009 und (EG) Nr. 661/2009

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Von 1991 bis 2013 ist die Zahl der Todesopfer bei Straßenverkehrsunfällen in der EU von 76.600 auf 26.000 Todesopfer stetig gesunken, seit 2013 bleibt sie jedoch nahezu konstant [S. 1 und Fußnote 2].
- Angesichts des steigenden Verkehrsaufkommens sind die jetzigen EU-Regelungen zur Straßenverkehrssicherheit unzureichend [S. 2].
- Die vorgeschlagene Verordnung enthält strengere Anforderungen für Sicherheits- und Assistenzsysteme von Straßenfahrzeugen („Fahrzeugsicherheit“). Dies soll den Schutz erhöhen für
  - Fahrzeuginsassen,
  - „ungeschützte Verkehrsteilnehmer“; das sind Fußgänger sowie Fahrer von Fahrrädern und „zweirädrigen Kraftfahrzeugen“ – wie Motorräder, Mopeds, Mofas und Roller.
- Die strengeren Anforderungen sollen [S. 2]
  - Unfälle ganz vermeiden oder zumindest zahlenmäßig verringern,
  - die Schwere von Unfällen abmildern,
  - die Zahl der Getöteten und Schwerverletzten begrenzen.
- Hierzu sollen
  - die Typgenehmigung-Verordnung [(EU) 2018/858], die Anforderungen an Fahrzeuge regelt, damit diese in der EU in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden dürfen, geändert werden,
  - die Allgemeine-Fahrzeugsicherheit-Verordnung [(EG) 661/2009], die Fußgänger-Schutz-Verordnung [(EG) 78/2009] und die Wasserstoffsicherheit-Verordnung [(EG) 79/2009], die derzeit spezielle technische Anforderungen an die Typgenehmigung unterschiedlicher Fahrzeugtypen regeln, aufgehoben werden.

#### ► Anwendungsbereich und Gegenstand

- Die Verordnung gilt für [Art. 2]
  - Pkw, leichte Nutzfahrzeuge (LNF), Lkw und Busse („schwere Nutzfahrzeuge“, SNF) sowie Anhänger;
  - Fahrzeugteile, die für solche Fahrzeuge konstruiert und gebaut werden.
- Die Verordnung regelt Typgenehmigungsanforderungen für [Art. 1]
  - Fahrzeuge und Fahrzeugteile zur Verbesserung ihrer Sicherheit;
  - neue Reifen und Reifendruck-Überwachungssysteme zur Verbesserung der Sicherheit und der Senkung Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen.

- ▶ **Allgemeine Pflichten der Hersteller und technische Anforderungen**
  - Die Hersteller müssen Fahrzeuge so bauen, dass die Gefahr von Verletzungen der Fahrzeuginsassen und ungeschützter Verkehrsteilnehmer „möglichst gering“ ist [Art. 4 Abs. 4];
  - Die Hersteller müssen nachweisen, dass neue Fahrzeuge und Fahrzeugteile eine EU-Typgenehmigung haben, die die technischen Anforderungen dieser Verordnung erfüllen [Art. 4 Abs. 1]. Diese umfassen
    - technische Anforderungen – z.B. an Bremsen, Sicherheitsgurte –, die von der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) mit Beteiligung der EU erarbeitet wurden [Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang I];
    - technische Anforderungen – z.B. zu Kindersitzen, Airbags, Crash-Tests –, die teilweise von der UNECE und teilweise von der EU erarbeitet wurden [Art. 4 Abs. 5 i.V.m. Anhang II];
    - technische Anforderungen – zu ab 2024 oder 2026 einzuführenden Assistenzsystemen (s.u.) –, die konkret durch die Kommission mittels delegierter Rechtsakte festgelegt werden [Art. 4 Abs. 5 und 7 i.V.m. Anhang II].
  - Die Kommission darf delegierte Rechtsakte erlassen, um diese technischen Anforderungen an Änderungen der UNECE-Regelungen und an den technischen Fortschritt anzupassen [Art. 4 Abs. 3, 6 und 7].
- ▶ **Assistenzsysteme für neue Fahrzeuge aller Fahrzeugklassen (Pkw, leichte und schwere Nutzfahrzeuge)**
  - Neufahrzeuge müssen ab 2024 mit folgenden Assistenzsystemen ausgerüstet sein [Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang II]:
    - „intelligenter Geschwindigkeitsassistent“ (z.B. „Tempomat“);
    - „Fahrermüdigkeitserkennung und Fahreraufmerksamkeitsüberwachung“;
    - schnell blinkendes Notbremslicht zur Warnung vor schnell abbremsenden vorausfahrenden Fahrzeugen;
    - Hinderniserkennung beim Rückwärtsfahren;
    - Steckvorrichtung zum Einbau einer „alkoholempfindlichen Wegfahrsperrung“.
  - Neufahrzeuge müssen ab 2026 eine „fortgeschrittene Ablenkungserkennung“ haben [Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang II].
- ▶ **Besondere Anforderungen an neue Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (LNF)**
  - Neue Pkw und LNF müssen ab 2024 einen „erweiterten Kopfaufprallschutzbereich“ bieten, der potenzielle Verletzungen ungeschützter Verkehrsteilnehmer bei einem Aufprall mindert [Art. 7 Abs. 6 i.V.m. Anhang II].
  - Neue Pkw und LNF müssen in zwei Phasen mit Notbrems-Assistenzsystemen ausgerüstet werden [Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Anhang II].
    - Ab 2024 müssen fahrende Fahrzeuge und stehende Hindernisse vor dem Fahrzeug erkannt werden.
    - Ab 2026 müssen auch ungeschützte Verkehrsteilnehmer vor dem Fahrzeug erkannt werden.
  - Neue Pkw und LNF müssen ab 2024 ausgerüstet sein mit [Art. 7 Abs. 3 und 5 i.V.m. Anhang II]
    - einem Spurhalte-Assistenzsystem, der sie beim Überfahren der Fahrbahnbegrenzung in die Spur zurückführt;
    - einem „Unfalldatenspeicher“, der Daten – wie Fahrzeuggeschwindigkeit, Zustand und Grad der Aktivierung der Sicherheitssysteme – vor, während und nach einem Zusammenstoß aufzeichnen und speichern.
- ▶ **Besondere Anforderungen an neue schwere Nutzfahrzeuge (SNF)**
  - Neue Busse und Lkw müssen ab 2024 ausgerüstet sein mit
    - „Abbiege-Assistenzsystemen“ [Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Anhang II], die
      - ungeschützte Verkehrsteilnehmer in direkter Nähe der Vorder- oder Beifahrerseite erfassen, und
      - eine Warnung abgeben oder Zusammenstöße mit solchen Verkehrsteilnehmern verhindern;
    - „Notbrems-Assistenzsystemen“ und „Spurhalte-Warnsystemen“ [Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Anhang II];
  - Typgenehmigungen werden für Busse und Lkw ab 2026 nur noch erteilt, wenn „die Direktsicht“ auf ungeschützte Verkehrsteilnehmer vom Fahrersitz durch ein größeres Sichtfeld „verbessert“ ist [Art. 9 Abs. 5 i.V.m. Anhang II].
- ▶ **Anforderungen an Notbrems-, Abbiege- und Spurhalte-Assistenzsysteme sowie Spurhalte-Warnsysteme**  
Notbrems-, Abbiege- und Spurhalte-Assistenzsysteme und Spurhalte-Warnsysteme [Art. 7 Abs. 4 und Art. 9 Abs. 4]
  - müssen bei jedem Neustart des Fahrzeugs zunächst voll aktiviert sein;
  - dürfen nur „nacheinander durch eine komplexe Abfolge von vom Fahrer durchzuführenden Handlungen“ abgeschaltet werden können, und zwar nur bei Stillstand des Fahrzeugs und aktivierter Feststellbremse;
  - müssen zwar ermöglichen, dass akustische Warnsignale leicht unterdrückt werden können, aber zugleich gewährleisten, dass dadurch keine anderen Funktionen unterdrückt werden.
- ▶ **Reifendruck-Überwachungssysteme**  
Alle neuen Fahrzeuge müssen ab 2024 mit einem präzisen Reifendruck-Überwachungssystem ausgerüstet sein, das den Fahrer auf einen Druckverlust hinweist. [Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang II]
- ▶ **Selbstfahrende Fahrzeuge („autonomes Fahren“)**
  - Die Kommission darf künftig in delegierten Rechtsakten Vorgaben für den Betrieb „selbstfahrender Fahrzeuge“ auf öffentlichen Straßen machen, um den sicheren Betrieb zu gewährleisten [Art. 11].

- Sie darf künftig technische Anforderungen festlegen für
  - Systeme, die – statt des Fahrers – die Lenkung, die Beschleunigung und das Bremsen kontrollieren;
  - Systeme, die Echtzeitinformationen über den Zustand des Fahrzeugs und der Umgebung melden;
  - Systeme, die die Fahrbereitschaft des Fahrers überwachen.
- Sie darf künftig detaillierte Vorschriften festlegen über die spezifischen Prüfverfahren und technischen Anforderungen für die Typgenehmigung selbstfahrender Fahrzeuge.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

EU-Handeln ist laut EU-Kommission notwendig, um die Zersplitterung des Binnenmarktes für Straßenfahrzeuge zu verhindern. [S. 4]

### Politischer Kontext

Der Rat forderte in der „[Erklärung von Valletta](#)“ vom März 2017 die Kommission auf, die Sicherheitsanforderungen für Straßenfahrzeuge zu verschärfen. Der vorliegende Verordnungsvorschlag ist Teil des „Dritten Straßenpakets“ vom Mai 2018, das auch den Richtlinienvorschlag [COM(2018) 274] über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur enthält.

### Stand der Gesetzgebung

17.05.18 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatterin: Thun und Hohenstein, Roza Gräfin von (EVP, PL)
Bundesministerien:	Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit [Art. 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Pflicht, Neufahrzeuge mit Assistenzsystemen auszustatten, erhöht die Verkehrssicherheit.** Allerdings ist die konkrete Festlegung des Niveaus von Mindestanforderungen an die Fahrzeugsicherheit eine politische Entscheidung, die immer einen Kompromiss zwischen erzielbarem Wirkungsumfang und den durch sie entstehenden Kosten darstellt. **Die Pflicht zum Einbau von mehreren Assistenzsystemen führt nämlich tendenziell zu höheren Kfz-Preisen.** Sie kann allerdings auch zu einem Sinken der Versicherungsprämien beitragen, indem sie die Zahl und die Schwere der Unfälle reduziert.

Die ab 2024 vorgesehenen Assistenzsysteme, die Fahrer aller Neufahrzeuge vor dem Überschreiten der Geschwindigkeitsbegrenzung, vor Ermüdung und Unachtsamkeit, vor einem schnell abbremsenden vorausfahrenden Fahrzeug sowie vor Hindernissen beim Rückwärtsfahren warnen oder aufgrund einer „alkoholempfindlichen Wegfahrsperr“ davon abhalten, betrunken Auto zu fahren, sorgen für kosteneffiziente Verbesserungen der Verkehrssicherheit. Der ab 2024 für Pkw und LNF vorgesehene erweiterte Kopfaufprallschutzbereich mindert zwar potentielle Verletzungen ungeschützter Verkehrsteilnehmer, erfordert aber voraussichtlich aufwendige Lösungen wie Außen-Airbags. Bei der Festlegung der konkreten Anforderungen hierfür durch delegierte Rechtsakte sollte die Kommission daher die noch zu machenden Erfahrungen mit Notbrems-Assistenzsystemen, die ungeschützte Verkehrsteilnehmer erkennen können, berücksichtigen.

**Assistenzsysteme sollten nicht – wie von der Kommission gefordert – nur bei Stillstand, sondern wie bisher auch während der Fahrt ganz abgeschaltet werden können** oder dem Fahrer zumindest die Möglichkeit geben, jederzeit selbst die Kontrolle zu übernehmen, **damit der Fahrer, wie von der Wiener Straßenverkehrsconvention vorgeschrieben, „unter allen Umständen sein Fahrzeug beherrschen“ kann** [Art. 13]. Diese Kontrollmöglichkeit ist wichtig, da z.B. Spurhalte-Assistenzsysteme in Baustellen auf mehrspurigen Straßen bei Regen oft nicht zwischen der ei-

gentlichen weißen und der provisorischen gelben Fahrbahnbegrenzungslinie unterscheiden können. Auch Notbrems-Assistenzsysteme arbeiten bei Eis und Schnee nicht zuverlässig.

Häufige Fehlfunktionen und -warnungen sowie eine umständliche Bedienung von Assistenzsystemen führen zu mangelnder Akzeptanz und können dazu führen, dass Fahrer Warnungen ignorieren. Hierfür ist die vorgesehene Möglichkeit einer „leichten Unterdrückung“ akustischer Warnsignale keine Lösung, weil sie den bezweckten Sicherheitsgewinn zunichtemachen kann. Stattdessen sollten ausgereifte Systeme vorgeschrieben und nur sie zugelassen werden. Zudem sollte bei der Erarbeitung der konkreten technischen Anforderungen in delegierten Rechtsakten die Bedienungsfreundlichkeit angemessen berücksichtigt werden.

**Verpflichtende Abbiege-Assistenzsysteme für Lkw und Busse** können die Fahrer beim Abbiegen vor ungeschützten Verkehrsteilnehmern im „toten Winkel“ warnen. Sie **schützen so Menschenleben und** bewahren die Fahrer vor traumatischen Unfallereignissen. Sie **sollten früher als 2024 eingeführt werden müssen**, da dies technisch ohne weiteres möglich ist.

Die Pflicht für Hersteller von SNF, die „Direktsicht“ auf ungeschützte Verkehrsteilnehmer vom Fahrersitz aus zu „verbessern“, indem sie Führerhäuser mit größerem Sichtfeld und verkleinertem „toten Winkel“ konstruieren, zielt in die gleiche Richtung. Dies bedarf allerdings einer längeren Entwicklungszeit. Daher ist der spätere Umsetzungszeitpunkt – ab 2026 – gerechtfertigt. Dabei sollten die zwischenzeitlichen Erfahrungen mit den zuvor eingeführten Abbiege-Assistenzsysteme auch in die – künftig durch delegierte Rechtsakte festzulegenden – konkreten technischen Anforderungen zum größeren Sichtfeld einfließen.

Verpflichtende Reifendruck-Überwachungssysteme sind bei Pkw, LNF und Bussen sachgerecht, denn hier überwiegt der Nutzen die Kosten. Bei Lkw hingegen muss eine Vielzahl von Reifen- und Fahrzeug-Anhänger-Kombinationen berücksichtigt werden. Unter Sicherheitsaspekten ist der höhere Aufwand nicht zu rechtfertigen, da nur relativ wenige Lkw-Unfälle auf geplatze Reifen zurückzuführen sind [[EU-Kommission \(2017\), Cost-Effectiveness Analysis of Measures for Vehicle Safety](#), S. 154 und 206].

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf EU-weit einheitliche Sicherheitsanforderungen erlassen, um Hindernisse für den freien Verkehr von Straßenfahrzeugen im Binnenmarkt zu beseitigen [Art. 114 AEUV]. Zudem darf sie zur Durchführung einer „gemeinsamen Verkehrspolitik“ Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ergreifen [Art. 91 AEUV].

### Subsidiarität

Unproblematisch. EU-weit einheitliche Sicherheitsanforderungen können nur durch die EU festgelegt werden.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nach dem Demokratieprinzip [Art. 2 und Art. 10 Abs. 2 EUV] müssen die EU-Gesetzgebungsorgane – EU-Parlament und Rat – wichtige Entscheidungen selbst treffen. Vorgaben für den sicheren Betrieb „selbstfahrender Fahrzeuge“ sind angesichts des großen Gefahrenpotentials, der komplexen technischen Herausforderungen und der zahlreichen rechtlichen und ethischen Grundsatzfragen, die diese – zumindest derzeit noch unausgereifte – neue Technologie aufwirft, keine „nicht wesentlichen Vorschriften“. **Die Ermächtigung der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zum „autonomen Fahren“ betrifft wesentliche, vom Gesetzgeber zu regelnde Fragen und verstößt daher gegen EU-Recht** [Art. 290 Abs. 1 AEUV].

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Pflicht, Neufahrzeuge mit Assistenzsystemen auszustatten, erhöht die Verkehrssicherheit. Sie führt aber auch zu höheren Kfz-Preisen. Assistenzsysteme sollten auch während der Fahrt abgeschaltet werden können, damit der Fahrer „unter allen Umständen sein Fahrzeug beherrschen“ kann. Verpflichtende Abbiege-Assistenzsysteme für Lkw und Busse schützen Menschenleben und sollten früher als 2024 eingeführt werden. Die Ermächtigung der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zum „autonomen Fahren“ betrifft wesentliche, vom Gesetzgeber zu regelnde Fragen und verstößt gegen EU-Recht.