

Die Sicherheit
im Straßenverkehr
als gesellschaftliche und
politische Herausforderung
für die Bundesrepublik
Deutschland

von Albert Schneider

VERLAG ERNST VÖGEL · MÜNCHEN

1993

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
1. Grundsätzliche Anmerkungen zur Sicherheit im Straßenverkehr . .	17
1.1 Die Definition von Verkehrssicherheit	17
1.2 Die Verkehrssicherheit als Dimension der Verkehrsqualität . .	17
1.3 Die Unfallstatistik als Indikator der Sicherheit des Systems Straßenverkehr	18
2. Die Entwicklung des Unfallgeschehens und der sie bestimmenden Einflußgrößen	21
2.1 Allgemeine Entwicklungstendenzen	21
2.1.1 Die Bevölkerungsentwicklung	21
2.1.2 Verkehrsdichte und Verkehrsstruktur	22
2.1.3 Straßennetz und Fahrleistungen	23
2.1.4 Sonstige Rahmenbedingungen	23
2.2 Die Unfallentwicklung	24
2.2.1 Die Unfallzahlen im Überblick	25
2.2.2 Die Unfallursachen	26
2.2.3 Die Risikogruppen	28
2.2.4 Die Ortslage der Unfälle	31
2.2.5 Die gesamtwirtschaftlichen Unfallkosten	32
3. Die psychologischen und gesellschaftlichen Aspekte der Unfallentwicklung	35
3.1 Die psychologischen Ursachen des Individualverkehrs	35
3.1.1 Mobilität als Grundmotiv des Menschen	35
3.1.2 Das Auto als Träger von Assoziationen und Wünschen . .	36
3.1.3 Die Stellung des Autos im heutigen Leben	37
3.2 Die gesellschaftlichen Aspekte des Verhaltensmusters von Kraftfahrern	38
3.2.1 Der Wettbewerbscharakter des Straßenverkehrs	38
3.2.2 Der Hedonismus-Trend	39
3.2.3 Der Einfluß der Automobilindustrie und ihrer Interessenvertreter	40
4. Die Grundlagen der Verkehrssicherheitsarbeit	43
4.1 Internationale Verkehrssicherheitsarbeit	43
4.2 Die nationale Verkehrssicherheitsarbeit	44

4.2.1	Die rechtlichen Grundlagen der Verkehrssicherheits-Politik	45
4.2.2	Die bisherigen Leitlinien und Schwerpunkte der Verkehrssicherheitspolitik	47
4.2.2.1	Das Leitbild vom anpaßbaren und verantwortungsbewußten Menschen	47
4.2.2.2	Das Vertrauen in die unbegrenzten Möglichkeiten der Technik	50
5.	Die Ansatzpunkte zur Erhöhung der Sicherheit im System Straßenverkehr	53
5.1	Die Veränderung von Normen	53
5.1.1	Verschärfung der Geschwindigkeitsregelungen	53
5.1.1.1	Begrenzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen und Landstraßen	53
5.1.1.2	Generelle Einführung von Tempo 30 innerorts	55
5.1.1.3	Die wesentlichen Vorteile genereller Geschwindigkeitsbegrenzungen	57
5.1.2	Normänderungen zur Verhinderung des Fahrens unter Alkoholeinfluß	59
5.1.2.1	Die Herabsetzung der Promillegrenze	59
5.1.2.2	Verschärfung der Fahreignungs- und Nachschulungsbestimmungen	63
5.1.2.3	Die Zulassung der Atemalkohol-Analyse als gerichtliches Beweismittel	65
5.1.3	Abbau der Privilegien des motorisierten Verkehrs in der Straßenverkehrsordnung	67
5.1.3.1	Stärkere Berücksichtigung der Belange der Fußgänger	68
5.1.3.2	Änderung der gesetzlichen Bestimmungen für Radfahrer	69
5.1.4	Reform des Punktsystems	70
5.2	Die Prävention durch Verkehrssicherheitsarbeit	73
5.2.1	Verkehrsaufklärung und Verkehrserziehung	73
5.2.2	Verkehrsüberwachung	77
5.3	Die technischen Möglichkeiten zur Senkung des Unfallrisikos	80
5.3.1	Die Chancen der Fahrzeugtechnik	80
5.3.2	Sicherheitsverbesserung durch Straßengestaltung	84
5.3.3	Die Möglichkeiten moderner Verkehrstechnologien	87
5.4	Die Reduzierung des Autoverkehrs	89
6.	Schlußbemerkung	93

Literaturverzeichnis	97
1. Rechtliche Grundlagen	97
2. Wissenschaftliche Veröffentlichungen, Zeitschriftenaufsätze, Zeitungs- berichte und Drucksachen	98
Abkürzungsverzeichnis	109
Anhang	111

2.1.2 Verkehrsdichte und Verkehrsstruktur

Der Kraftfahrzeugbestand erhöhte sich im früheren Bundesgebiet im Zeitraum von 1970–1990 von 17 987 430 auf 36 702 727 Fahrzeuge. Im gleichen Zeitraum nahm die Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge in der ehemaligen DDR von 2 733 799 auf 6 902 755 zu. Daraus ergibt sich für 1990 ein Fahrzeugbestand von insgesamt 43 605 482 bei weiter anhaltendem Zulassungsboom.

Zu den mehr als 43,5 Millionen Kraftfahrzeugen kommen noch eine Million zulassungsfreie Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen (z. B. Mofas) und rund 4,3 Millionen Anhänger. Nach der Shell-Studie „Motorisierung nach der Vereinigung: Aufbruch zu neuen Dimensionen Shell-Szenarien des Pkw-Bestandes bis zum Jahr 2010“ wird von einem Anstieg des Pkw-Bestandes auf 45,8 Millionen Einheiten im Jahr 2010 ausgegangen.²³ Der Anteil der kleineren Pkw bis 1,7 l Hubraum ist seit Mitte 1987 rückläufig, dagegen stieg der Anteil der mittleren und hubraumstarken Pkw mit 1,7 und mehr Liter Hubraum.²⁴

Das Unfallrisiko und die Unfallhäufigkeit steigen mit der Verkehrsdichte und der Verkehrsleistung an. Ab einer gewissen Zählflüssigkeit des Verkehrs erhöht sich zwar die Unfallhäufigkeit, die Unfallschwere geht aber wegen der zwangsläufig geringeren Geschwindigkeiten stark zurück. So nehmen beispielsweise Alleinunfälle mit zunehmender Verkehrsstärke ab, die Auffahrunfälle dagegen zu.²⁵

Die Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsteilnehmer (Verkehrsstruktur) beeinflusst auch die Unfallschwere sehr stark, da die Folgen einer Kollision für den schwächeren bzw. ungeschützten Unfallbeteiligten ungleich schlimmer sind.

Vor 30 Jahren, als der Individualverkehr noch sehr stark vom Motorrad bestimmt war²⁶, gab es wenig mehr als halb so viel getötete Pkw-Benutzer wie heute, aber mehr als 6000 getötete Zweiradbenutzer („Radfahrer und Fußgänger haben keine Knautschzone“).²⁷ In den letzten zehn Jahren ist der Radverkehrsanteil um 50 Prozent gewachsen, d. h. während zu Beginn der achtziger Jahre etwa jeder 12. bis 13. Weg mit dem Fahrrad zurückgelegt worden ist, war es gegen Ende des Jahrzehnts jeder achte bis neunte.²⁸ Für Gebiete mit gemischter Verkehrsstruktur (Innerortsstraßen und Landstraßen) ist deshalb eine höhere Unfallschwere zu erwarten.

²³ Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 25. 07. 91, S. 26, Durch Deutschland rollt Rekordbestand

²⁴ Vgl. Unfallverhütungsbericht 1989, S. 13; und Anhang VIb, Entwicklung und Struktur des Pkw-Bestandes

²⁵ Lenz, K. H.: Die Unfallstatistik – Indikator der Verkehrssicherheit, in: SZ Texte 7, Tod auf der Straße, S. 18

²⁶ Vgl. Riediger, G.: Vier Dekaden Motorisierung und Verkehrssicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit, S. 50 f

²⁷ Vgl. Anhang Va und Vb, Getötete nach Verkehrsbeteiligung 1958–1989

²⁸ Vgl. Kelber, K. L.: Die Radfahrer werden seit Jahrzehnten vergessen, in: Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit, S. 111

2.1.3 Straßennetz und Fahrleistungen

Der Ausbau von Straßen, die Spurtrennung, die Kreuzungsfreiheit, die Einführung von Abbiegespuren oder die automatische Verkehrsregelung können das Unfallrisiko vermindern. Andererseits führt die Erleichterung des Verkehrs zu einer Erhöhung der Verkehrsleistung und den damit verbundenen Nachteilen. Seit Anfang der 60er Jahre die massenhafte Motorisierung einsetzte, hat der Autoverkehr allgemein Vorrang auf dem Straßennetz erhalten. Die notwendige Verbesserung der schlechten Straßen stand deshalb auf der verkehrspolitischen Prioritätenliste ganz oben.²⁹

Die Länge der öffentlichen Straßen wuchs von 1971 bis 1981 von ca. 440 000 km auf über 485 000 km. Ende 1988 betrug die Länge des Straßennetzes ca. 494 600 km. Davon entfielen auf die Straßen des überörtlichen Verkehrs 173 600 km oder 31,1% und rund 321 000 km oder 64,9% auf die Gemeindestraßen (die Gemeindestraßen wurden zuletzt 1976 statistisch erfaßt). Fast 30% der Fahrleistungen wurden 1988 auf Straßen im innerörtlichen Bereich erbracht. Auf die Außerortsstraßen ohne Bundesautobahnen entfielen rd. 41 Prozent, während der Anteil der Bundesautobahnen bei mehr als einem Viertel lag.³⁰

Im Bereich des gesamten Personenverkehrs wurden 1960 noch 252 Milliarden Personenkilometer (Pkm = Verkehrsleistung, errechnet durch Multiplikation von Fahrstrecke und der Zahl der Personen) zurückgelegt, 1988 waren es bereits 677 Milliarden Pkm. Anfang der 60er Jahre hatte der öffentliche Verkehr noch eine ähnliche Bedeutung wie der Individualverkehr, 1988 wurden bereits 82% aller gefahrenen Pkm mit dem Auto zurückgelegt. Das Schienennetz der Deutschen Bundesbahn wurde im Zeitraum 1960–1988 von 30 700 km auf 27 300 km verkürzt. Das Netz der nichtbundeseigenen Eisenbahnen schrumpfte von 5300 km auf 3100 km.³¹ Eine bedenkliche Entwicklung angesichts der Tatsache, daß die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in jedem Fall wesentlich sicherer ist als der motorisierte Individualverkehr.³²

2.1.4 Sonstige Rahmenbedingungen

Steigender Wohlstand und sinkende Verkehrspreise haben Einfluß auf die Verkehrsleistung und die Verkehrsstruktur (in den 50er Jahren weg vom Motorrad und hin zum Pkw, in den 70er Jahren Motorrad als Zweitfahrzeug) und sie beeinflussen die Nutzungsdauer und Größenverteilung der Fahrzeuge. Die Größe und das Gewicht von Fahrzeugen beeinflussen wiederum das Verletzungsrisiko der Fahrzeuginsassen. Die Zahl der tödlich verunglückten

²⁹ Vgl. Südbeck, T.: Auf der Straße in den Wohlstand, in: Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit, S. 62

³⁰ Vgl. Unfallverhütungsbericht Straßenverkehr 1989, Bundestag-Drucksache 11/7344, S. 13 und Anhang VI, Anteil der Straßenkategorien an den Gesamtfahrleistungen

³¹ Vgl. Seifried, D.: Gute Argumente Verkehr, S. 17

³² Vgl. Roos, S./Dinter, M./Lau, R./Köhler, U.: Verkehrssicherheitsanalyse des öffentlichen Nahverkehrs, in: Bericht zum Forschungsprojekt 8505/2 der Bundesanstalt für Straßenwesen

Insassen von Personenkraftwagen nimmt mit zunehmendem Gewicht der Fahrzeuge deutlich ab.³³

Die Siedlungsstruktur, die in den letzten Jahren durch bevorzugte Wohngebiete in der weiteren Umgebung von Städten gekennzeichnet war, hat zu einem Anstieg des Individualverkehrs geführt und dadurch das Unfallgeschehen nach den Außerortsstraßen mit den dort schlimmeren Unfallfolgen verlagert.³⁴

Die Witterung beeinflusst die Verkehrssicherheit direkt durch die Verschlechterung der physikalischen Fahrbedingungen (Glätte, Nebel usw.). Darüberhinaus hat das Wetter auch indirekte Auswirkungen. So wird bei besonders winterlichen Verhältnissen oder bei starkem Regen wohl eher auf Fahrten verzichtet und die ungeschützten Verkehrsteilnehmer steigen auf andere Verkehrsmittel um. Teilweise wird auch das höhere Unfallrisiko durch vorsichtigeres Fahren kompensiert. Die Gesamtzahl aller polizeilich erfaßten Unfälle ist **in den Wintermonaten grundsätzlich niedriger** als im Sommer; die Zahl der Verunglückten ist in den Wintermonaten im allgemeinen sogar erheblich niedriger als im Sommer.³⁵

Besonderer Bedeutung zur Beeinflussung der Unfallsituation kommt der Verkehrspolitik und ihren administrativen Maßnahmen zu. Wirkungen auf die sonstigen Rahmenbedingungen ergeben sich durch Regelungen, die den Zugang zum Straßenverkehr und das Verkehrsverhalten mit bestimmten Voraussetzungen verknüpfen (Gurt und Helmpflicht, Führerscheinregelungen, technische Überwachung der Fahrzeuge, Tempolimit, Alkoholverbot usw.).

2.2 Die Unfallentwicklung

Jeden Tag werden in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich 130 Millionen Fahrten – davon 64% mit dem Pkw – durchgeführt. Das entspricht einer Länge von rd. 1,2 Milliarden Kilometer oder – bei einer angenommenen Lebensdauer eines Fahrzeuges von 120 000 km – an einem Tag dem Verbrauch von 10 000 fabrikneuen Autos. In Bezug auf die enorme Zahl der Fahrten bedeuten Unfälle relativ seltene Ereignisse, da auf 20 000 Fahrten nur eine Fahrt kommt, bei der sich ein Unfall ereignet, der polizeilich registriert wird.³⁶ Das Unfallrisiko für den einzelnen erscheint somit nicht sehr hoch. Betrachtet man die Unfallzahlen aus einer anderen Perspektive, zeigt sich die besorgniserregende Realität, daß auf den Straßen der Bundesrepublik Deutschland in jeder Stunde ein Mensch stirbt und in jeder Minute ein Mensch verletzt wird.³⁷

³³ Vgl. Fiala, E.: Sicherheit und Technik, in: Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit, Hrsg. Presseferat des Bundesministers für Verkehr, S. 237 ff und Anhang VII, Tödliche Unfälle je 100 000 Pkw nach Fahrzeuggewicht in den Jahren 1978–1987 in den USA

³⁴ Vgl. Bierau, D.: Das Jahr 1989 im Spiegel der Straßenverkehrsunfallstatistik, in: Schriftenreihe der PFA 2/90, S. 20

³⁵ Vgl. Unfallverhütungsbericht Straßenverkehr 1989, Bundestag Drucksache 11/7344, S. 14

³⁶ Vgl. Lenz, K. H.: Gefährdung und Maßnahmen Zur Entwicklung der Unfallrisiken und der Unfallforschung, in: Vier Jahrzehnte Verkehrssicherheit, S. 81

³⁷ Vgl. Gemeinsames Land – gemeinsame Verantwortung, Hrsg. Bruderhilfe Akademie für Verkehrssicherheit, S. 10

Tragisches Kennzeichen der Autogesellschaft ist auch die Tatsache, daß rund ein Drittel der Verkehrstopfer Fahrradfahrer und Fußgänger sind. 58% der Getöteten waren noch keine 25 Jahre alt oder bereits über 65 Jahre alt. Von 1200 Kindern, die 1986 im Alter von 5 bis 15 Jahren starben, wurden 337 oder 26% im Straßenverkehr getötet.³⁸

2.2.1 Die Unfallzahlen im Überblick

Von 1970 bis 1990 stieg die Zahl der polizeilich erfaßten **Straßenverkehrsunfälle** im früheren Bundesgebiet von 1 392 007 auf 2 010 575 an. Seit Beginn der 70er Jahre ist die Gesamtzahl der jährlichen **Verkehrstoten** von einem Höchststand von 19 193 kontinuierlich zurückgegangen, 1983 stieg die Zahl der Verkehrstoten erstmals wieder, 1984 ging sie wesentlich aufgrund verstärkter Nutzung des Sicherheitsgurtes auf 10 199 zurück und betrug 1990 schließlich 7906. Von den 7906 Getöteten entfielen auf die Gruppe der Autoinsassen etwas mehr als 50 Prozent und jeweils ca. 25 Prozent auf die Gruppe der Fußgänger und Radfahrer. Die Zahl der durch den motorisierten Verkehr **verletzten Menschen** hat sich dagegen langfristig kaum verändert. Waren 1970 im Straßenverkehr 531 795 Menschen verletzt worden, waren es 1983 noch 489 210 und 1990 immer noch 448 158.³⁹

In der ehemaligen DDR nahm die Zahl der polizeilich erfaßten **Unfälle** insgesamt zunächst von 52 207 (1970) auf 44 701 (1987) ab, erhöhte sich dann auf 48 101 (1989) und schnellte nach der Wiedervereinigung auf 85 150 hoch. Bei den **Verkehrstoten** war ein stetiger Rückgang von 2139 (1970) auf 1531 (1987) zu beobachten, 1988 erhöhte sich die Zahl wieder auf 1649 und erreichte schließlich nach der Wende den erschreckenden Höchststand von 3140 (= 76% mehr als 1989).⁴⁰ Dieser Trend blieb 1991 unverändert: Im ersten Halbjahr 1991 war bei den im Straßenverkehr Getöteten ein Zuwachs von 55% zu beobachten, während in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland sich eine Abnahme um 14% zeigte.⁴¹

Die Anzahl der Verletzten war in der ehemaligen DDR relativ konstant, erhöhte sich aber nach der Wende schlagartig von 41 037 (1989) auf 62 773 (1990). Während sich die Struktur der Unfälle (Innerorts/Außerorts-Unfälle) mit Personenschaden in den Neuen Bundesländern bereits 1990 stark an die in den Alten Bundesländern gegebenen Verhältnisse angenähert hat, ergeben sich bei den Getöteten nach der Ortslage, nach Art der Verkehrsbeteiligung und dem Lebensalter noch deutliche Unterschiede. Die mittlere Unfallschwere ist in der ehemaligen DDR auf Autobahnen deutlich höher als auf Landstraßen, in der alten BRD hingegen haben Landstraßen die ungünstigere Position. Auch bei der Anzahl der getöteten Pkw-Insassen ist in den Neuen Ländern in allen

³⁸ Vgl. Seifried, D.: Gute Argumente: Verkehr, S. 33

³⁹ Vgl. Anhang I und II, Straßenverkehrsunfälle und Verunglückte 1970–1990

⁴⁰ Vgl. Anhang I und II, Straßenverkehrsunfälle und Verunglückte 1970–1990

⁴¹ Vgl. Verkehrsnachrichten 8/991, S. 10

Altersklassen im Gegensatz zu den Alten Ländern ein starker Anstieg zu verzeichnen.⁴²

Auf den Straßen im vereinigten Deutschland sind somit 1990 mehr als 11 000 Menschen getötet und über 510 000 Menschen verletzt worden. Im Jahr 1991 sind sogar 11 248 Menschen auf deutschen Straßen gestorben. Dabei kamen in den neuen Ländern – gemessen an der Einwohnerzahl – fast doppelt so viele Menschen ums Leben wie im Gebiet der alten BRD. In der ehemaligen DDR starben 3733 Verkehrsteilnehmer (19% mehr als 1990), auf westdeutschen Straßen kamen 7515 um (4,9% weniger als 1990). Die Zahl der Verletzten im Verkehr sank 1991 bundesweit um 1,4% auf 503 636. Die Zahl der Unfälle belief sich auf ca. 2,3 Millionen.⁴³ Kein technisches System, das nicht zum Krieg diente, hat bisher solche Opfer gefordert. Im internationalen Vergleich erbringt die Bundesrepublik Deutschland neben Frankreich den größten Blutzoll im Straßenverkehr.⁴⁴

2.2.2 Die Unfallursachen

Die Polizei unterscheidet bei der Unfallaufnahme zwischen allgemeinen Unfallursachen (z. B. Straßenglätte, fahrzeugtechnisches Versagen) und personenbezogenem Fehlverhalten („menschliches Versagen“).

Allgemeine **Unfallursachen** sind bei etwa 10% der Unfälle mit Personenschaden mitauslösend, wobei acht Prozent zu Lasten der Straßen und ca. zwei Prozent zu Lasten der Fahrzeug-Technik gehen. Der niedrige Anteil technischer Mängel bei Fahrzeugen läßt sich teilweise mit der schlechten Erkennbarkeit durch die Polizeibeamten am Unfallort erklären. Technische Mängel wurden 1986 und 1988 nur bei 0,6% der beteiligten Pkw festgestellt, wovon sich mehr als die Hälfte auf die mangelhafte Bereifung bezieht (der überwiegende Teil der technischen Mängel trat bei Zweirädern auf).

Auf menschliches Versagen sind fast 90% der Unfälle zurückzuführen. Diese Struktur der Unfallursachen hat sich in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verändert.⁴⁵

Das personenbezogene Fehlverhalten der Fahrzeugführer wird weitgehend von den Pkw-Fahrern bestimmt. 1986 wurden den Pkw-Fahrern 67%, 1988 70% und 1989 bereits 75% aller personenbezogenen Unfallursachen angelastet.⁴⁶ Bei Unfällen mit Personenschaden sind somit fast $\frac{4}{5}$ der **Unfallursachen den Fahrzeugführern zuzurechnen**. Die Langzeitbetrachtung der Entwicklung der Unfallursachen zeigt, daß mehr als die Hälfte aller möglichen Fahrfehler von vier Fehlergruppen abgedeckt wird.

⁴² Vgl. Ernst, G./Brühning, E.: Zur Verkehrssicherheit in den Neuen und Alten Bundesländern - Strukturvergleich des Unfallgeschehens, S. 41 ff

⁴³ Vgl. SZ Nr. 46 v. 25. 02. 1992, S. 36 „11248 Unfallopfer auf deutschen Straßen“

⁴⁴ Vgl. Lenz, K. H.: Gefährdung und Maßnahmen, a.a.O., S. 81

⁴⁵ Vgl. Kratz, G.: Sicherheitsmaßnahmen gegen Alkoholmißbrauch im Straßenverkehr, in: Verkehrsdienst 12/83, S. 343

⁴⁶ Vgl. Unfallverhütungsberichte 1987 und 1989, Bundestag Drucksache 11/2364, S. 24 und 11/7344, S. 27