

Viele Handicaps schließen nicht vom Fahren aus

Die Verwaltungsbehörden können vielen gehandicapten Menschen die Teilnahme am Straßenverkehr ermöglichen, wenn sie bestimmte Verfahrensvorschriften einhalten. *Von Volker Kalus*



Selbst wer kaum mehr Lenkkräfte aufbringt, kann wie hier bei einer Vorführung im Verkehrs-Institut Bielefeld mit Umbauten Fahrzeuge lenken

© Dietmar Fund

Die Zulassung von Menschen mit Behinderungen und/oder Krankheiten wird in den nächsten Jahren eine wichtige Aufgabe der Verwaltungsbehörden darstellen. Die Aufgabe der Verwaltungsbehörden besteht nicht nur darin, ungeeignete Personen vom Straßenverkehr fernzuhalten, sondern auch darin, möglichen Teilnehmern ihre Mobilität zu bewahren.

Dieser Artikel beschränkt sich auf die Zulassung von bewegungsbehinderten Menschen zur Teilnahme am Straßenverkehr mit fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen beziehungsweise auf die Belassung des Rechtes, mit einem fahr-

erlaubnisfreien Fahrzeug am Straßenverkehr teilzunehmen.

Die rechtliche Grundlage für das Verwaltungshandeln findet sich in § 2 Abs. 4 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG):

„Geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt (...). Ist der Bewerber aufgrund körperlicher oder geistiger Mängel nur bedingt zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet, so erteilt die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis mit Beschränkungen oder unter Auflagen.

wenn dadurch das sichere Führen von Kraftfahrzeugen gewährleistet ist.“

Die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) unterscheidet grundsätzlich zwischen der Eignung zum Führen von Fahrzeugen, bezogen auf die Person des Fahrzeugführers und die Befähigung, bezogen auf den Umgang mit einem Fahrzeug.

Als Grundlage zur Prüfung, ob einem Verkehrsteilnehmer das Recht belassen werden kann, mit einem Fahrzeug am Straßenverkehr teilzunehmen, dient § 3 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.“

In § 11 Abs. 1 der FeV findet sich basierend auf § 2 Abs. 4 StVG die Eingriffsgrundlage für die Überprüfung von Personen mit Behinderungen:

„Bewerber um eine Fahrerlaubnis müssen die hierfür notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllen. Die Anforderungen sind insbesondere nicht erfüllt, wenn eine Erkrankung oder ein Mangel nach Anlage 4 oder 5 vorliegt, wodurch die Eignung oder die bedingte Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen ausgeschlossen wird.“

Bei der Anwendung der Rechtsnormen müssen wir uns wieder einmal mit mehreren unterschiedlichen Begrifflichkeiten auseinandersetzen. Sie lauten „Behinderung“, „Einschränkung“, „geistige Behinderung“, „körperliche Behinderung“, „Mangel“, „Erkrankung“ und „Schaden“. Bei ihrer Definition von „Behinderung“ in unserem Zusammenhang unterscheidet die Weltgesundheitsorganisation (WHO) drei Begrifflichkeiten:

- Aufgrund einer Erkrankung, angeborenen Schädigung oder eines Unfalls als Ursache entsteht ein dauerhafter gesundheitlicher **Schaden**.
- Der Schaden führt zu einer **funktionalen Beeinträchtigung** der Fähigkeiten und Aktivitäten des Betroffenen.

- Die **soziale Beeinträchtigung** (Handicap) ist Folge des Schadens und äußert sich in persönlichen, familiären und gesellschaftlichen Konsequenzen.

Übersetzen wir diese Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit einer Behinderung im Sinne einer Bewegungsbehinderung ins Fahrerlaubnisrecht, würde sich das wie folgt darstellen:

Der **Schaden** (im Sinne eines körperlichen und/oder geistigen Mangels nach Anlage 4 oder 5 zur FeV – gegebenenfalls auch durch eine Krankheit herbeigeführt) führt zu einer **funktionalen Beeinträchtigung** der Fähigkeiten (zum Führen eines Fahrzeuges) des Betroffenen. Grundsätzlich besteht bei Menschen mit Bewegungsbehinderungen die Möglichkeit, am Straßenverkehr teilzunehmen. Nähere Ausführungen finden sich dazu in der Anlage 4 Nr. 3 zur FeV: „Sowohl für die Gruppe 1 (...) als auch für die Gruppe 2 (...) wird eine grundsätzliche Eignung bejaht. Gegebenenfalls besteht das Erfordernis einer Beschränkung auf bestimmte Fahrzeugarten oder Fahrzeuge, gegebenenfalls mit besonderen technischen Vorrichtungen gemäß ärztlichem Gutachten, eventuell zusätzlich medizinisch-psychologisches Gutachten und/oder Gutachten eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers beziehungsweise können regelmäßige ärztliche Kontrolluntersuchungen im Sinne von Auflagen angeordnet werden. Diese können entfallen, wenn sich eine Behinderung stabilisiert hat.“ In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass die erforderlichen Auflagen ausreichend begründet sind!

In den Vorbemerkungen zur Anlage 4 der FeV werden drei verschiedene Arten von Gutachten aufgeführt:

- ein ärztliches Gutachten (§ 11 Abs. 2 FeV)
- ein medizinisch-psychologisches Gutachten (§ 11 Abs. 3 FeV)
- ein Gutachten eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers für den Kraftfahrzeugverkehr (§ 11 Abs. 4).

Wie sieht nun die Anwendung all dieser Grundlagen aus, wenn der Verwaltungsbehörde eine „Bewegungseinschränkung“ beziehungsweise „Bewegungsbehinderung“ bekannt wird?

1. Schritt

Ermittlung, welcher Mangel oder welche Einschränkung vorliegt. In diesem Stadium wird –



Nach der Begutachtung, die wie hier bei der Münchener Fahrerschule Laberger auf einem Simulator gemacht wird, können viele Menschen mit Bewegungseinschränkungen wieder Auto fahren

sofern noch keine ausreichenden Informationen vorliegen – lediglich eine Statusbestimmung gegebenenfalls durch ein Attest, einen Krankenhausbericht oder die Vorsprache der Betroffenen vorgenommen. Dieser Schritt ist erforderlich um abzuklären, ob die bekannten Tatsachen ein Eingreifen der Verwaltungsbehörde (das sind die Schritte 2 bis 4) erforderlich machen.

2. Schritt

Kommt die Verwaltungsbehörde nach Schritt 1 zum Ergebnis, dass eine Überprüfung der Fahrereignung erforderlich ist, folgt die **Anordnung** eines fachärztlichen Gutachtens unter Anwendung der Regelungen des § 11 Abs. 6 FeV. Die Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung empfehlen die Gutachtenerstellung durch einen Facharzt für Orthopädie beziehungsweise Chirurgie mit verkehrsmedizinischer Qualifikation beziehungsweise ein „zusätzliches“ Gutachten einer Begutachtungsstelle für Fahrereignung, wenn Besonderheiten dies im Einzelfall erforderlich machen. Im Anhang B zu den Begutachtungs-Leitlinien¹ finden sich Empfehlungen für Maßnahmen bei den einzelnen Fällen einer Behinderung. Dort werden sowohl die Art des Gutachtens als auch die erforderlichen Auflagen und Beschränkungen dargestellt. Im Regelfall wird dort auch der folgende dritte Schritt – eine Fahrprobe – empfohlen.

In begründeten Fällen kann die Anordnung eines fachärztlichen Gutachtens mit dem Erfordernis verbunden sein, die psycho-physische Leistungsfähigkeit zu überprüfen². In diesen Fällen empfiehlt es sich, schon bei der Anordnung eine Begutachtungsstelle für Fahrereignung mit der Begutachtung zu beauftragen, da Fachärzte im Regelfall nicht über die erforderlichen Gerätschaften verfügen, da auch für die Durchführung dieser Leistungstests Standards festgelegt wurden, die in Kapitel 7.2 der Beurteilungskriterien festgeschrieben sind.

Für die Anordnung empfiehlt sich in den Fällen folgende Fragestellung:

„Sind aufgrund der bekannt gewordenen Bewegungsbehinderungen/Einschränkungen der Fahrereignung gegeben? Sollte dies der Fall sein, bitten wir festzustellen, ob und gegebenenfalls unter welchen Auflagen/Beschränkungen entsprechend Anlage 4 zur FeV die Eignung zum Führen von Fahrzeugen gewährleistet ist.“

Beim Einsatz von Testverfahren sind die Voraussetzungen der Beurteilungskriterien in Kapitel 7.2 zugrunde zu legen beziehungsweise auszuführen, warum bei dem festgestellten Krankheitsbild ergänzend die Überprüfung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit erforderlich ist.

Kann die Fahrereignung nur unter Auflagen oder Beschränkungen gewährleistet werden, bitten wir diese ausreichend und nachvollziehbar zu begründen.“

1) *BAST, Begutachtungs-Leitlinien zur Kraftfahrereignung, Heft M 115, Ausgabe Februar 2000, teilweise Überarbeitung i.d.F. vom 2.11.2009.*

2) *Nähere Ausführungen zum Thema der Überprüfung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit siehe Kalus, Die Überprüfung der psycho-physischen Leistungsfähigkeit, VD 2011, Heft 10*

3. Schritt

Die Anordnung eines Gutachtens eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers wird immer dann erforderlich sein, wenn es um die Frage der technischen und medizinisch-technischen Kompensation geht. Dieses Gutachten, das im Regelfall nach einer Fahrprobe erstellt wird, ist die Basis für die Entscheidung, ob bei Bewegungsbehinderungen von einer bedingten Eignung (insbesondere bei fahrzeugbezogenen Beschränkungen) ausgegangen werden kann und dementsprechend eine Fahrberechtigung einzuschränken ist. Hierzu finden sich im Kapitel 2.6.1 des Kommentares zu den Begutachtungs-Leitlinien³ umfangreiche Ausführungen (besonders interessant sind die dort aufgeführten technischen Möglichkeiten). Leider haben diese Werke keine Rechtsnormqualität⁴, sondern stellen nur eine Orientierung für die Gutachter dar.

4. Schritt

In Einzelfällen kann aufgrund der Ausführungen im fachärztlichen Gutachten die Anordnung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens beziehungsweise eines Begutachtungs-Teilgutachtens erforderlich werden. Dies ist insbesondere dann angemessen, wenn der oder die Betroffene zwar aus medizinischer Sicht gegebenenfalls unter Auflagen oder Beschränkungen beziehungsweise bei bestimmten Medikationen zum Führen von Fahrzeugen geeignet wäre, der Facharzt jedoch zum Ergebnis kommt, dass keine Krankheitseinsicht gegeben ist.

Der Abschluss des Verwaltungshandelns stellt im Regelfall eine Auflagenverfügung dar, in der Auflagen und Beschränkungen begründet dargelegt und verfügt werden. Diese Auflagenverfü-

gung sollte einen Hinweis auf etwaige Folgen bei Nichtbefolgung der Auflagen beziehungsweise bei Nichteinhaltung von Fristen zu Nachkontrollen enthalten. Sonst hat die Verwaltungsbehörde keine Möglichkeit Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Auflagen nicht erfüllt werden. Dieses Thema hatte der Verwaltungsgerichtshof München in einer Entscheidung aus dem Jahr 2010⁵ aufgegriffen. Aus diesem Grund ist es auch erforderlich, dass die Gutachter ihre Auflagen/Beschränkungen ausreichend begründen. Ergänzend werden die entsprechende Schlüsselnummern nach Anlage 9 in Verbindung mit § 25 Abs. 3 FeV in den Führerschein eingetragen.

Bei vielen Facharzt-Gutachten bleibt festzustellen, dass sie keine ausreichenden Begründungen für Auflagen oder Beschränkungen geben. Zur Herstellung von Rechtssicherheit muss diese bei dem Gutachter nachgefordert werden, da die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde transparent und nachvollziehbar sein muss. Diese Nachvollziehbarkeit für Gutachten wird in der Anlage 15 Nr. 2 eingefordert.

Die Gutachten sind eine Hilfestellung für die Verwaltungsbehörden; die Ausführungen in den Gutachten stellen die Beurteilungsbasis für das Verwaltungshandeln dar.

Leider unterliegen Fachärzte – obwohl schon seit Jahren gefordert – keiner Qualitätsüberprüfung wie die Gutachten der Begutachtungsstellen für Fahreignung unter anderem aufgrund der Beurteilungskriterien.⁶



Volker Kalus ist Leiter der Führerscheinstelle der Stadt Ludwigshafen und Dozent für Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Personenbeförderungsrecht.

3) Schubert/Schneider/Eisenmenger/Stephan, *Begutachtungs-Leitlinien, Kommentar*, 2. Aufl. Juli 2005

4) Dauer, *krankheitsbedingte Mängel der Fahreignung aus verwaltungsrechtlicher Sicht*, DAR 2012 Seite 181 ff

5) VGH München vom 25.05.2010 - 11 CS 10.291

6) Schubert/Mattern, *Urteilsbildung in der medizinisch-psychologischen Fahreignungsdiagnostik – Beurteilungskriterien*, 2. Aufl. 2009