



15.456

Parlamentarische Initiative

Heraufsetzung der periodischen vertrauensärztlichen Kontrolluntersuchung für Senioren-Autofahrer vom 70. auf das 75. Altersjahr

Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N)

vom 21. März 2017

Sehr geehrte Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Strassenverkehrsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

21. März 2017

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Natalie Rickli

Übersicht

Das Strassenverkehrsgesetz (SVG) soll so geändert werden, dass sich Inhaber und Inhaberinnen eines Führerausweises nichtberufsmässiger Kategorien erst ab dem 75. Altersjahr alle zwei Jahre einer verkehrsmedizinischen Untersuchung unterziehen müssen und nicht wie heute ab 70 Jahren.

Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Inhaber und Inhaberinnen eines Führerausweises nichtberufsmässiger Kategorien müssen sich heute ab dem 70. Altersjahr alle zwei Jahre einer verkehrsmedizinischen Untersuchung unterziehen. Dabei überprüft der Arzt oder die Ärztin, ob die betroffene Person die medizinischen Mindestanforderungen zum sicheren Führen von Motorfahrzeugen erfüllt. Mit der parlamentarischen Initiative 15.456 vom 18. Juni 2015 fordert Nationalrat Maximilian Reimann, die Alterslimite für diese Kontrolluntersuchung vom 70. auf das 75. Altersjahr heraufzusetzen. Er begründet seine Forderung damit, dass es in unseren Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Österreich keine solche Untersuchung gebe. Diese Staaten setzten auf die Eigenverantwortung der älteren Menschen. Trotzdem verursachten diese laut Unfallstatistik nicht mehr Unfälle als ältere Leute in der Schweiz. Letztere würden durch die Untersuchung im Vergleich zu den ausländischen Senioren und Seniorinnen diskriminiert. Als Kompensation soll der Bund die Eigenverantwortung älterer Leute beim Entscheid unterstützen, wann sie mit dem Autofahren aufhören sollen.

Die KVF-N hat die Initiative am 16. November 2015 vorgeprüft und dazu den Initianten angehört. Sie beantragte mit 15 zu 9 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Minderheit folgte den oben dargelegten Argumenten des Initianten. Die Mehrheit wollte an der heutigen Altersgrenze festhalten. Gründe: Dank der verkehrsmedizinischen Untersuchungen könnten verkehrsrelevante Beeinträchtigungen rechtzeitig erkannt und in geeigneter Weise darauf reagiert werden. Dies ermögliche die Mobilität älterer Menschen längst möglich zu erhalten und Unfälle zu verhindern. Die Untersuchungen stellten keine Diskriminierung dar und erfolgten zum richtigen Zeitpunkt.

Der Nationalrat hat der Initiative – entgegen dem Antrag seiner Kommission – am 16. Dezember 2015 Folge gegeben (97 zu 82 Stimmen).

Die KVF-S hat sich an ihrer Sitzung vom 14. April 2016 mit dieser parlamentarischen Initiative befasst und ihrem Rat mit 6 zu 3 Stimmen beantragt, dem Beschluss des Nationalrates auf Folgegeben nicht zuzustimmen. Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass eine periodische vertrauensärztliche Untersuchung eine wichtige Präventivmassnahme zum Erhalt der Fahreignung älterer Fahrzeuglenker und -lenkerinnen ist. Die Minderheit hielt demgegenüber fest, es sei wissenschaftlich erwiesen, dass heute die Menschen im Alter gesünder seien und es daher angebracht wäre, die Alterslimite für die periodischen Untersuchungen von 70 auf 75 Jahre heraufzusetzen.

Der Ständerat sprach sich am 8. Juni 2016 gegen den Antrag seiner Kommission aus und folgte mit 22 zu 19 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates auf Folgegeben. Somit wurde die KVF-N mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt (Art. 111 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹).

¹ SR 171.10

BBl 2017

Die KVF-N behandelte an ihrer Sitzung vom 30. August 2016 die Initiative und beriet über das weitere Vorgehen. Sie beschloss mit 23 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, den ersten Satz von Artikel 15d Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG)² zu ändern (Heraufsetzung der Alterslimite) und Artikel 2a SVG unverändert zu lassen, da für ältere Fahrzeuglenker und -lenkerinnen bereits eine Sensibilisierungskampagne im Gange ist. Anschliessend beauftragte sie die Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs.

Am 31. Oktober 2016 verabschiedete die KVF-N mit 17 Stimmen zu 0 bei 5 Enthaltungen den Vorentwurf und beauftragte das Bundesamt für Strassen mit der Durchführung der Vernehmlassung.

Das Bundesamt für Strassen schickte den Vorentwurf vom 4. November 2016 bis 3. Februar 2017 in die Vernehmlassung. Am 21. März 2017 nahm die KVF-N Kenntnis von den Vernehmlassungsergebnissen (vgl. Kapitel 2). In Anbetracht dieser Ergebnisse hat sie mit 15 zu 7 Stimmen beschlossen, ihrem Rat den Vernehmlassungsentwurf zu unterbreiten. Die Kommissionsminderheit wollte die Vorlage dahingehend ändern, dass zur Gewährleistung der Sicherheit auf den Strassen nach Vollendung des 70. Altersjahrs eine präventive Kontrolle eingeführt wird.

1.2 Neuregelung

Inhaber und Inhaberinnen eines Führerausweises nichtberufsmässiger Kategorien sollen sich erst ab dem 75. Altersjahr alle zwei Jahre einer verkehrsmedizinischen Untersuchung unterziehen müssen und nicht wie heute ab 70 Jahren.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Forderung der Initiative, die Alterslimite für die verkehrsmedizinische Untersuchung heraufzusetzen, wird mit der vorgeschlagenen Änderung des SVG erfüllt.

Weiter fordert die Initiative, dass der Bund die Eigenverantwortung älterer Leute beim Entscheid unterstützt, wann sie von sich aus mit dem Autofahren aufhören sollen. Zur Erfüllung dieser Forderung ist keine Gesetzesanpassung nötig. Diese Massnahme lässt sich mit dem bestehenden Artikel 2a SVG umsetzen, der vorsieht, dass der Bund sicheres Fahren durch Sensibilisierungskampagnen und andere präventiv wirksame Aktivitäten fördert. Diese Bestimmung umfasst bereits Präventionsaktivitäten zur Senioren-Eigenverantwortung. Die Bundesverwaltung führt jedoch selbst kaum Kampagnen durch. Diese Aufgabe ist dem Fonds für Verkehrssicherheit (FVS) übertragen. Der FVS ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit dem gesetzlichen Auftrag³, Massnahmen zur Unfallverhütung im Strassenverkehr bei allen Altersgruppen und Verkehrsteilnehmenden zu fördern.

² SR 741.01

³ Siehe Bundesgesetz über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz; SR 741.81)

BBl 2017

Die Erhöhung der Alterslimite für die verkehrsmedizinische Untersuchung nichtberufsmässiger Fahrzeugführer und -führerinnen hat folgerichtig auch Auswirkungen auf über 50-jährige Inhaber und Inhaberinnen eines Führerausweises berufsmässiger Kategorien. Diese müssten sich künftig erst ab dem 75. Altersjahr alle zwei Jahre statt alle drei Jahre untersuchen lassen. Heute verkürzt sich deren Kontrollrhythmus ab dem 70. Altersjahr. Grund: Wer berufsmässig fährt, muss sich alle fünf Jahre einer verkehrsmedizinischen Untersuchung unterziehen. Ab dem 50. Altersjahr verkürzt sich der Untersuchungsrythmus auf drei Jahre. Anschliessend gelten die Vorschriften für Senioren und Seniorinnen.

1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Erhöhung der Alterslimite für die verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchung vom vollendeten 70. Altersjahr auf das vollendete 75. Altersjahr ist mit dem EU-Recht konform. Die von den EU-Mitgliedstaaten ausgestellten Führerausweise sind – anders als die Schweizerischen Ausweise – befristet. Die Mitgliedstaaten können deren Verlängerung von einer Überprüfung der Erfüllung der medizinischen Mindestanforderungen abhängig machen⁴. Von den 28 EU-Mitgliedstaaten haben dies 21 getan, wovon 19 eine ärztliche Untersuchung vorschreiben. In 2⁵ dieser 19 EU-Staaten ist die Altersgrenze für die Untersuchung bei 75 Jahren, in 4 Staaten⁶ bei 70 Jahren und in den restlichen 13 Staaten⁷ früher⁸.

1.5 Umsetzung

Artikel 27 Absatz 1 der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976 (VZV)⁹ konkretisiert die Pflicht zur Absolvierung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung. Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung des SVG muss in Buchstabe b dieser Bestimmung die Altersgrenze vom vollendeten 70. Altersjahr auf das vollendete 75. Altersjahr heraufgesetzt werden. Ebenso bei den Bestimmungen betreffend die Ärzte und Ärztinnen, die diese Untersuchung vornehmen dürfen (Art. 5a^{bis} Abs. 1 Bst. a und Bst. f des Anhangs 1^{bis} VZV).

Für den Vollzug der Bestimmungen über die verkehrsmedizinischen Untersuchungen sind die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig (i.d.R. die kantonalen Strassenverkehrsämter). Diese bieten die Führerausweisinhaber und -inhaberinnen zur verkehrsmedizinischen Kontrolluntersuchung auf und entscheiden gestützt auf das Untersuchungsergebnis über deren Fahreignung.

⁴ Art. 7 Ziff. 2 Bst. a und Ziff. 3 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein, ABl. L 403 vom 30.12.2009, S. 18.

⁵ Dänemark und Holland.

⁶ Finnland, Irland, Slowenien und Zypern.

⁷ Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechien und Ungarn.

⁸ Quelle: Anu Siren und Sonja Haustein: Driving licences and medical screening in old age: Review of literature and European licensing policies, in: *Journal of Transport & Health* 2 (2015), S. 74.

⁹ SR 741.51

2 Vernehmlassung

In der Vernehmlassung zum Vorentwurf (4. November 2016 – 3. Februar 2017) haben insgesamt 64 Vernehmlassungsadressaten eine Stellungnahme eingereicht, davon 26 Kantone, 5 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft sowie 30 weitere Organisationen.

2.1 Ergebnisse

Eine knappe Mehrheit der Kantone spricht sich gegen die Erhöhung der Alterslimite aus: 12 Kantone heissen die Erhöhung gut (AR, BL, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG), 14 Kantone sind dagegen (AG, AI, BE, BS, FR, GE, NE, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH).

Bei den politischen Parteien befürworten deren 3 (CVP, FDP, SVP) die Heraufsetzung der Altersgrenze, 2 Parteien (BDP, SPS) lehnen sie ab.

1 Dachverband (SGV) ist mit der späteren Kontrolluntersuchung einverstanden, 1 Dachverband (CH Städte) weist sie ab.

Von den übrigen Stellen unterstützen deren 15 die Heraufsetzung der Alterslimite (ASTAG, cP, FREC, FRS, GAeSO, IG-Motorrad, KKA, mfe, motosuisse, SMSR, SMVS, SRV, SSR, TCS, velosuisse), während deren 9 dagegen sind (asa, AVA-E, Fussverkehr Schweiz, KSSD, OPTIKSCHWEIZ, RoadCross Schweiz, SGRM, SVSP, VFV).

6 der übrigen Stellen (bfu, FMH, KKJPD, SGAIM, SISTRA, SKS) und 1 Dachverband (CH Gemeinden) haben keine Stellung bezogen.

Die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen sind im Ergebnisbericht (www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2016.html#PK) zusammengefasst.

2.2 Umsetzung durch die Kantone

Im Vernehmlassungsverfahren haben 23 Kantone (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH) mitgeteilt, dass sie die nötigen Umsetzungsarbeiten innert sechs Monaten vornehmen könnten. 2 Kantone (SH, VD) führten aus, dass sie für die Umsetzung der neuen Regelung mindestens neun oder idealerweise zwölf Monate benötigten. 1 Kanton (AI) bemerkte, dass er für die Umsetzung zwölf Monate brauche.

2.3 Beurteilung der Ergebnisse und Kommissionsentscheid

Die KVF-N nahm an ihrer Sitzung vom 21. März 2017 von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis. Sie hält fest, dass die Mehrheit der Vernehmlasser diese Vorlage befürwortet.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass eine knappe Mehrheit der Kantone gegen die Heraufsetzung der Alterslimite auf 75 Jahre ist. Sie wies allerdings darauf hin,

BBl 2017

dass 23 Kantone die erforderlichen Umsetzungsarbeiten unverzüglich vornehmen könnten.

Besonderes Augenmerk legte die Kommission auf die Stellungnahme der Ärzteschaft, die den Entwurf grossmehrheitlich gutheisst. Die Meinung der Ärztinnen und Ärzte ist entscheidend, da sie die Fachpersonen sind, die bei älteren Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern die Fahreignung abklären. Zudem sind sie wirtschaftlich gesehen besonders von dieser Vorlage betroffen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission mit 15 zu 7 Stimmen beschlossen, am Entwurf festzuhalten.

Die Kommissionsminderheit beantragt ihrerseits, einen Gegenvorschlag aus der Vernehmlassung zu übernehmen. Dieser sieht eine erste Kontrolluntersuchung nach dem vollendeten 70. Altersjahr und anschliessend ab dem vollendeten 75. Altersjahr alle zwei Jahre eine Untersuchung vor (vgl. Kapitel 3).

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 15d Abs. 2 erster Satz

Inhaber und Inhaberinnen eines Führerausweises nichtberufsmässiger Kategorien sollen erst ab dem vollendeten 75. Altersjahr mit den zweijährlichen verkehrsmedizinischen Untersuchungen beginnen müssen und nicht wie heute ab dem vollendeten 70. Altersjahr.

Minderheit (Hardegger, Allemann, Graf-Litscher, Guhl, Hadorn, Maire Jacques-André, Rytz Regula)

Die Kommissionsminderheit will eine präventive Kontrolluntersuchung nach dem vollendeten 70. Altersjahr einführen und dann, wie dies der Entwurf der Mehrheit vorsieht, ab dem vollendeten 75. Altersjahr alle zwei Jahre eine Untersuchung durchführen. Sie hält es für sinnvoll, nach Vollendung des 70. Altersjahres eine Kontrolluntersuchung vorzusehen, die präventive Wirkung hätte. Damit wüssten zum einen ältere Fahrzeuglenkerinnen und -lenker, ob sie noch fahrtauglich sind, zum anderen könnte den Verkehrsteilnehmenden mehr Sicherheit geboten werden. Aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass die Bevölkerung bei besserer Gesundheit altert, hält es die Kommissionsmehrheit nicht für nötig, nach Vollendung des 70. Altersjahres eine präventive Kontrolluntersuchung einzuführen.

Art. 109 Übergangsbestimmung der Änderung vom xx.xx.2017

Es kann sein, dass eine beispielsweise 74-jährige Person kurz vor Inkrafttreten der höheren Alterslimite von 75 Jahren eine Untersuchung absolviert hat. Mit der Übergangsregelung wird sichergestellt, dass diese nicht mit 75 Jahren erneut zum Arzt oder zur Ärztin muss, sondern erst zwei Jahre später, mit 76 Jahren. Somit wird der weiterhin geltende Zweijahresrhythmus der Untersuchung nicht verkürzt.

Minderheit (Hardegger, Allemann, Graf-Litscher, Guhl, Hadorn, Maire Jacques-André, Rytz Regula)

Hier handelt es sich lediglich um eine andere Formulierung. Der materielle Gehalt der Bestimmung ist gleich wie bei der Version der Mehrheit.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen aufgrund Informatikanpassungen

Zur Heraufsetzung der Alterslimite für die verkehrsmedizinische Untersuchung müssen beim Bund das Fahrberechtigungsregister (FABER) und das Administrativmassnahmenregister (ADMAS) angepasst werden. Die dadurch entstehenden Kosten können über das ordentliche Budget des für die Register zuständigen Bundesamtes für Strassen (ASTRA) finanziert werden.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung des SVG hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Zur Erhöhung der Altersgrenze für die verkehrsmedizinische Untersuchung müssen die kantonalen Vollzugsbehörden ihre Informatiksysteme anpassen. Dadurch entstehen ihnen gesamtschweizerisch Kosten in der Höhe von geschätzten 150'000 Franken. Die Schätzung basiert auf Erfahrungen mit vergleichbaren Anpassungen.

Weil die kantonalen Behörden nichtberufsmässige Fahrzeugführer und -führerinnen fünf Jahre später als heute zur Untersuchung aufbieten sollen und Berufsfahrer und -fahrerinnen später häufiger zur Untersuchung müssen, werden weniger Personen eine verkehrsmedizinische Untersuchung absolvieren. Dadurch verringert sich für die kantonalen Behörden der damit verbundene Aufwand (z.B. Beurteilung des Untersuchungsergebnisses).

Auf die Gemeinden sowie urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat die Vorlage keine Auswirkungen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die über 70-jährigen Führerausweisinhaber und -inhaberinnen können während fünf Jahren Kosten für die verkehrsmedizinischen Untersuchungen sparen (insgesamt pro Ausweisinhaber oder Ausweisinhaberin ca. 300 Franken).

Weil nichtberufsmässige Fahrzeugführer und -führerinnen fünf Jahre später als heute mit den Untersuchungen beginnen sollen und sich der Kontrollrhythmus bei den Berufschafffeuren und -chauffeuren später verkürzt, werden weniger Personen eine Untersuchung absolvieren. Den Ärzten und Ärztinnen entgehen dadurch Einnahmen.

BBl 2017

Auf die Krankenkassen hat die Vorlage keine Auswirkung, da die verkehrsmedizinischen Untersuchungen nicht von diesen bezahlt werden.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ob und wie sich die Vorlage auf die Verkehrssicherheit auswirkt, lässt sich nicht präzise sagen. Zum einen sind Unfälle seltene Ereignisse, so dass es generell schwierig ist, die künftige Unfallbeteiligung einer Person einzuschätzen. Zum anderen ist schwer vorhersehbar, wie die älteren Leute ihre Eigenverantwortung beim Entscheid, wann sie mit dem Autofahren aufhören sollten, wahrnehmen werden. Auch zu den Auswirkungen auf die Mobilität älterer Menschen sind keine genauen Angaben möglich.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umwelt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Änderung des SVG stützt sich wie dieses selbst auf Artikel 82 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)¹⁰. Dieser gibt dem Bund die Kompetenz Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Änderung des SVG berührt keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere weder das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999¹¹ (Landverkehrsabkommen) noch das Wiener Übereinkommen über den Strassenverkehr vom 8. November 1968¹².

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegend beantragte Änderung des SVG erfolgt somit im ordentlichen Verfahren.

¹⁰ SR 101

¹¹ SR 0.740.72

¹² SR 0.741.10

5.4 Datenschutz

Die Heraufsetzung der Alterslimite für die verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchung vom vollendeten 70. Altersjahr auf das vollendete 75. Altersjahr hat keine Auswirkungen auf den Datenschutz.