

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Ausschussdrucksache
17(15)535-A



ADAC e.V. · 81360 München

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

verkehrsausschuss@bundestag.de

10. April 2013

Leiter Verkehrsrecht
Dr. Markus Schäpe
☎ (089) 76 76 67 56
📠 (089) 76 76 84 33
✉ markus.schaepe@adac.de

**Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes
und anderer Gesetze
Gesetzentwurf der Bundesregierung (Stand: 06.03.2013)
BT-Drucksache 17/12636**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Ziele der sog. Punktereform und deren geplante Umsetzung durch die Bundesregierung werden vom ADAC als Vertreter von über 18,5 Millionen Mitgliedern ausdrücklich begrüßt. Dies betrifft nicht nur die Vereinfachungen im Register, sondern auch die angestrebte Verbesserung der Verkehrssicherheit durch eine stärkere Betonung schwerer Ordnungswidrigkeiten.

Das Reformvorhaben hat zahlreiche Fragen aufgeworfen:

1. Welche Verstöße sollen überhaupt im Register eingetragen werden?
2. Wie lange soll die Eintragung gespeichert bleiben?
3. Wie sollen die Eintragungen bewertet werden?
4. Welche Maßnahmen sind angemessen?
5. Welche Erwartungen werden mit dem Fahreignungsseminar verbunden?
6. Ist ein Anreiz für die freiwillige Seminarteilnahme berechtigt?
7. Sind die Übergangsvorschriften sachgerecht?
8. Bedarf es einer grundlegenden Überarbeitung des Bußgeldkataloges?
9. In welchem Umfang werden die Ziele des Reformvorhabens erreicht?
10. Ist das geltende System besser als die geplante Neuregelung?

Diese Fragen werden nachfolgend aus Sicht der Verkehrsteilnehmer beantwortet:

Allgemeiner Deutscher
Automobil-Club e.V.
Hansastraße 19
80686 München

Telefon (089) 76 76 0
Telefax (089) 76 76 25 00
www.adac.de
adac@adac.de

Bayerische Landesbank München (BLZ 700 500 00) Konto-Nr. 55 830
IBAN: DE 25 7005 0000 0000 0558 30 · BIC: BYLA DE 33
Commerzbank AG München (BLZ 700 800 00) Konto-Nr. 3 010 223 00
IBAN: DE 91 7008 0000 0301 0223 00 · BIC: DRES DE 33
Postbank AG München (BLZ 700 100 80) Konto-Nr. 12 27-805
IBAN: DE 28 7001 0080 0001 2278 05 · BIC: PBNK DE 33

Mitglied von
Member of



Steuer-Nr. 143/210/30174

1. Welche Verstöße sollen überhaupt im Register eingetragen werden?

Sinn und Zweck der Speicherung rechtskräftiger Entscheidungen ist es, solche Personen zu ermitteln, die durch ihr Verhalten die Verkehrssicherheit in nicht hinnehmbarer Weise gefährden. Ausschließlich die Bedeutung für die Verkehrssicherheit ist daher die Legitimation für die Eintragung in das Flensburger Register und das hierauf aufbauende Punktsystem.

Die bisher geltende strikte Koppelung der Eintragung an eine festgesetzte Geldbuße von € 40,– bei Ordnungswidrigkeiten bzw. ein loser Zusammenhang mit dem Straßenverkehr ist nicht geeignet, diese Beschränkung auf das Erforderliche zu gewährleisten. Dies gilt für das verbotswidrige Befahren von Umweltzonen ebenso wie für Verstöße gegen Kennzeichenvorschriften, aber auch zahlreiche andere Delikte.

Es ist daher konsequent, zukünftig durch einen abschließenden Katalog sicherzustellen, dass ausschließlich relevante Delikte erfasst werden. Formalverstöße ohne unmittelbare Auswirkung auf die Verkehrssicherheit sollen weiterhin angemessen gehandelt, aber nicht gespeichert werden.

2. Wie lange soll die Eintragung gespeichert bleiben?

Nach geltendem Recht bleiben Ordnungswidrigkeiten zwei Jahre eingetragen, wobei nicht nach der Qualität des Verstoßes unterschieden wird: Drogenfahrten und Verstöße gegen Umweltzonen haben dieselbe zweijährige Tilgungsfrist. Eine Unterscheidung ist derzeit nur bei Straftaten vorgesehen mit Fristen von fünf und zehn Jahren.

Richtig ist, zukünftig auch bei Ordnungswidrigkeiten nach der Schwere des Verstoßes zu differenzieren. Dafür eignet sich die bereits bestehende Festlegung in der Bußgeldkatalog-Verordnung, wo definiert ist, welche Verstöße als grobe Zuwiderhandlung ein Regelfahrverbot bedingen. Die Anhebung der Tilgungsfrist für grobe Zuwiderhandlungen von heute 2 auf zukünftig 5 Jahre trägt der gesteigerten Gefährlichkeit Rechnung und ist im Interesse der Verkehrssicherheit zu unterstützen.

Derzeit richtet sich die Dauer der tatsächlichen Eintragung danach, ob innerhalb der Tilgungsfrist eine neue Verfehlung begangen wurde, die innerhalb der einjährigen Überliegefrist eingetragen wird. Aber nur in 2 % der Eintragungen, die sich in der Überliegefrist befinden, kommt es zu dieser Tilgungshemmung. Dies bedeutet nicht nur einen nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand, sondern führt zu einer erheblichen Unsicherheit bei den Betroffenen sowie zu großen Problemen in der Praxis der Straf- und Verwaltungsgerichte.

Es ist daher richtig, nicht nur differenzierte, sondern auch starre Tilgungsfristen zu schaffen. Mit dem Wegfall der Tilgungshemmung durch neu begangene Taten tritt

eine deutliche Entlastung derjenigen Verkehrsteilnehmer ein, die nur selten auffällig werden und daher nicht Zielgruppe eines Punktsystems sind.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kompensation der wegfallenden Tilgungshemmung durch eine längere Tilgungsfrist entspricht dem Eckpunktepapier, für das sich der ADAC von Anfang an ausgesprochen hat. Die Unterscheidung in eine Frist von 2,5 Jahren für einfache und 5 Jahre für schwere Ordnungswidrigkeiten sowie 5 bzw. 10 Jahre für Straftaten ist daher sachgerecht und im Interesse der Verkehrssicherheit.

3. Wie sollen die Eintragungen bewertet werden?

Derzeit werden Ordnungswidrigkeiten mit 1 bis 4 Punkten bewertet. Straftaten werden mit 5 bis 7 Punkten bewertet, wobei eine Entziehung der Fahrerlaubnis zur Löschung der Punkte (nicht aber der Eintragung) führt. Nach verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen soll nur die Anzahl der Eintragungen, nicht aber deren Gewichtung eine Aussage darüber zulassen, in welchem Maße die Gefährlichkeit des Verkehrsteilnehmers erhöht ist.

Vor diesem Hintergrund ist es richtig, auf eine übermäßige Differenzierung zu verzichten und sowohl für Ordnungswidrigkeiten als auch für Straftaten je nur noch zwei Stufen vorzusehen. Es erscheint – entgegen der Auffassung des Bundesrates – durchaus sinnvoll, Straftaten mit Entziehung der Fahrerlaubnis mit 3 Punkten zu bewerten, um deutlich zu machen, dass diese schwere Straftat ein höheres Gewicht hat als eine Ordnungswidrigkeit mit Regelfahrverbot. Da die Punkte zukünftig nicht mehr bereits mit der Entziehung, sondern erst mit Neuerteilung der Fahrerlaubnis gelöscht werden sollen, wird durch die Bewertung schwerer Straftaten mit 3 Punkten auch über die Entziehung der Fahrerlaubnis hinaus die andere Qualität der Tat dokumentiert.

4. Wann sind welche Maßnahmen angemessen?

Über 90 % der Personen, die Eintragungen im bisherigen Register haben, werden keiner Maßnahme des Punktsystems unterworfen, da sie – auch mit mehreren geringfügigen Eintragungen – immer unter der ersten Eingriffsstufe bleiben. Durch ein abgestuftes System von Maßnahmen soll aber nur auf den Teil der Wiederholungständer eingewirkt werden, der für die Verkehrssicherheit problematisch erscheint. Die Dreistufigkeit der Maßnahmen hat sich sowohl im Punktsystem als auch beim Probeführerschein bewährt. Für die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen kommt es auf den Punktestand bei Begehung der neuen Tat an: Eine spätere Punkttilgung soll nach einer Entscheidung des BVerwG nicht entlasten, da andernfalls ein Anreiz für taktische Rechtsmittel gegeben sei. Für das Erreichen der ersten Maßnahme (Verwarnung bei 8 Punkten) sind derzeit mindestens 2 schwerwiegende, für die die Entziehung bei 18 Punkten mindestens 5 schwerwiegende Ordnungswidrigkeiten erforderlich.

Auch das neue System sieht drei Eingriffsstufen vor, wobei auch hier mindestens 2 Ordnungswidrigkeiten zum Erreichen der ersten Stufen bei 4 Punkten nötig sind, jedoch bereits bei der vierten schweren Ordnungswidrigkeit die letzte Stufe erreicht und daher die Fahrerlaubnis entzogen wird; diese Verschärfung erscheint im Interesse der Verkehrssicherheit angemessen.

Das Fahreignungsseminar ist inhaltlich wesentlich anspruchsvoller, als die bisher vorgesehenen Aufbauseminare; eine nachhaltige Verhaltensbeeinflussung nach Teilnahme ist daher zu erwarten und rechtfertigt es, die betroffenen Mehrfachtäter bei Erreichen von 6 Punkten zur Teilnahme an dem etwa 650 Euro teuren Seminar zu verpflichten. Bereits die Androhung dieser zweiten Maßnahme dürfte abschreckende und erzieherische Wirkung entfalten.

Zwar hätte hier die Rückkehr zum ehemals geltenden Rechtskraftprinzip größtmögliche Transparenz bewirkt, da in diesem Fall nur noch der Punktestand bei Rechtskraft der Entscheidung bedeutsam wäre und auf eine Überliegefrist verzichtet werden könnte. Allerdings ist der Einwand, dass hierdurch taktische Rechtsmittel begünstigt würden, nicht völlig von der Hand zu weisen. Die Abwägung, dass das geltende Tatortsprinzip aus Gerechtigkeitsgründen beibehalten werden soll, ist vor dem Hintergrund akzeptabel, dass von dieser Regelung – anders als bei der Frage der Tilgungshemmung – nur die Personen betroffen sind, gegen die konkrete Maßnahmen wegen mehrerer Eintragungen ergriffen werden.

5. Welche Erwartungen werden mit dem Fahreignungsseminar verbunden?

Bisher verpflichtet die zweite Maßnahmenstufe zur Teilnahme an einem Aufbauseminar in der Fahrschule oder bei einem Verkehrspsychologen, je nach Art der zugrundeliegenden Delikte. Die Festlegung der Inhalte der Maßnahme obliegt weitgehend den Seminarleitern, es gibt keine Qualitätskontrolle. Daraus resultieren erhebliche Vorbehalte, ob die Teilnahme an solchen Seminaren die Verkehrssicherheit statistisch verbessert.

Die modulare Konzeption des neuen Fahreignungsseminars in kleinen Gruppen lässt dagegen erwarten, dass hierdurch die Rückfallwahrscheinlichkeit deutlich gesenkt wird. Die Verknüpfung verkehrspädagogischer und -psychologischer Elemente mit gesetzlich definierten Strukturen verspricht eine intensivere Reflektion der Teilnehmer und damit eine Verhaltensverbesserung nach Abschluss der Maßnahme. Im Interesse der Verkehrssicherheit ist daher die Qualifizierung der Seminare – trotz der damit einhergehenden Mehrkosten – zu begrüßen.

6. Ist ein Anreiz für die freiwillige Seminarteilnahme berechtigt?

Im geltenden Recht ist ein Punkterabatt für die freiwillige Teilnahme an Maßnahmen vorgesehen. Je nach Punktestand werden 2 bis 4 Punkte für ein Aufbauseminar bzw. 2 Punkte für eine verkehrspsychologische Beratung erlassen.

Allerdings machen nur vergleichsweise wenige Personen von dieser Möglichkeit des Punkteabbaus Gebrauch. Jährlich nehmen (bei 11,7 Mio. Eingetragenen) gerade einmal 15.500 Personen freiwillig an Aufbauseminaren und 3.700 an einer verkehrspsychologischen Beratung teil. Bei etlichen Teilnehmern steht dabei im Vordergrund, mit dem Punkteabbau die Folgen des Punktesystems hinausschieben zu können, ohne überhaupt eine tatsächliche Verhaltensänderung anzustreben.

Eine freiwillige Seminarteilnahme bei 4 oder 5 Punkten ist im Referentenentwurf zwar vorgesehen, allerdings ohne Möglichkeit eines Punkteabbaus. Aufgrund des zeitlichen Umfangs und der geschätzten Mehrkosten von € 400,- gegenüber heutigen Aufbauseminaren wird kaum ein Kraftfahrer dieses Seminar freiwillig machen, wenn es nicht mit einem Punkteabbau verbunden wird. Ohne Punkterabatt sollte daher – entsprechend der Bundesratstellungnahme – auf einen derartigen Hinweis in der ersten Maßnahmenstufe verzichtet werden.

Andererseits ist gerade die frühe Seminarteilnahme verbunden mit einem Punkteabbau ein sehr geeignetes Mittel, positiv auf die Autofahrer einzuwirken. Es wäre daher durchaus sachgerecht gewesen, bereits mit dieser Novelle einen Punkterabatt für die freiwillige Teilnahme gesetzlich festzuschreiben. Dabei muss angesichts der erheblich höheren Kosten davon ausgegangen werden, dass deutlich weniger Personen als bisher bereit sein dürften, freiwillig ein anspruchsvolles Fahreignungsseminar für € 650,- zu besuchen.

Vertretbar erscheint die im Entwurf enthaltene andere Vorgehensweise, nämlich die Wirksamkeit des neuen Pflichtseminars zunächst wissenschaftlich evaluieren zu lassen, sofern aus diesen Ergebnissen die richtigen Schlüsse gezogen werden: Wenn sich die Teilnahme am Seminar positiv auf die weitere Verkehrsteilnahme auswirkt, ist auch die Förderung der frühzeitigen Teilnahme durch einen Punkterabatt konsequent und richtig. Sollte sich allerdings – wider Erwarten – zeigen, dass auch das neue Seminar keinen oder nur einen geringen Einfluss auf das Verhalten im Verkehr hat, so ist über Nachbesserungen oder gar die Abschaffung des Pflichtseminars zu entscheiden.

Eine zeitnahe Evaluation des Fahreignungsseminars und eine daran anknüpfende erneute Diskussion eines möglichen Punkterabatts sollte deshalb gesetzlich festgeschrieben werden.

7. Sind die Übergangsvorschriften sachgerecht?

Die derzeit geltenden und die geplanten neuen Systeme müssen zusammengeführt werden, um eine kontinuierliche Eignungsbewertung ohne Einschränkungen bei der Einzelfallgerechtigkeit und der Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Eine Löschung aller Kleineintragungen oder geringen Punktestände wäre zwar sicherlich populär, sachlich aber nicht gerechtfertigt.

Durch die differenzierte Anwendung derjenigen alten bzw. neuen Vorschriften, die während einer Übergangsphase für den Betroffenen vorteilhafter sind, ist eine Übervorteilung bei der Umstellung bereits bestehender Eintragungen ausgeschlossen. Dies ist durch die Übergangsregelungen mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Klarstellungen bestmöglich gelungen.

8. Bedarf es einer grundlegenden Überarbeitung des Bußgeldkataloges?

Nach dem geltenden Recht werden Entscheidungen nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht eingetragen, sofern eine Geldbuße von mindestens € 40,-- ausgesprochen wurde. Diese strikte Koppelung der Eintragung mit Punktebewertung wird durch die geplante Beschränkung des Registers auf die Belange der Verkehrssicherheit gelockert, wobei die Eintragungsgrenze auf € 60,-- angehoben werden soll.

Da die meisten eintragungspflichtigen Delikte bereits heute mit einer höheren Regelgeldbuße sanktioniert werden, hat die Anhebung der Eintragungsgrenze nur für die Delikte Relevanz, deren Regelgeldbuße bisher unter € 60,-- liegt, die aufgrund ihrer Gefährlichkeit aber auch zukünftig eingetragen und bepunktet werden sollen. Diese hierbei im bisherigen Verfahren diskutierten Anhebungen erscheinen sachgerecht und angemessen.

Problematisch ist allerdings, den Wegfall der Eintragung und Bepunktung finanziell zu kompensieren. Punkte stellen keine Sanktion dar. Wenn Formalverstöße nicht mehr eingetragen werden sollen, kann dafür nicht die Regelgeldbuße als Sanktion erhöht bis verdoppelt werden, ohne dass dies zu einer Schiefelage innerhalb des Bußgeldkatalogs führt. Zudem besteht die Gefahr, dass die notwendige und sinnvolle Punktereform in der Öffentlichkeit dann nicht mehr als Beitrag für mehr Verkehrssicherheit, sondern nur als eine weitere Bußgelderhöhung wahrgenommen würde.

Nach Realisierung der Punktereform, aber eben erst dann erscheint es durchaus legitim, das Gefüge der Verwarnung- und Bußgelder umfassend und ergebnisoffen zu überprüfen.

9. In welchem Umfang werden die Ziele des Reformvorhabens erreicht?

Die Reform verfolgt eine Verbesserung der Verkehrssicherheit bei mehr Transparenz und einer Systemvereinfachung. Diese Ziele stehen in einem natürlichen Spannungsfeld zueinander, das bei einer übermäßigen Betonung des einen Ziels Nachteile eines anderen Ziels zur Folge hat. Wichtig ist daher ein ausgewogener Kompromiss, der allen Zielen im gebotenen Rahmen Rechnung trägt.

Dies ist mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Bundesratempfehlungen weitestgehend gelungen.

10. Ist das geltende System besser als die geplante Neuregelung?

Sollte es nicht gelingen, das Verkehrszentralregister und das hierauf aufbauende Punktsystem zu reformieren, bleibt es beim heutigen Recht. Es besteht aber unter allen Fachleuten Einigkeit, dass dringender Reformbedarf besteht.

Der Gesetzentwurf hat die zahlreichen Einflüsse aufgegriffen und einen Kompromiss zwischen dem Wünschenswerten und dem rechtlich Machbaren gefunden, der sich durchgängig an den Bedürfnissen der Verkehrssicherheit ausrichtet. Das Scheitern des Reformvorhabens würde dabei einen herben Rückschlag bedeuten, der weder von den Fachleuten akzeptiert noch von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann.

Der ADAC unterstützt daher den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung (Stand 06.03.2013, BT-Drucksache 17/12636).

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Markus Schäpe
Leiter Verkehrsrecht