

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze“, BT-Drucksache 17/12636 vom 6.3.2013, zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 17.4.2013

Dr. Peter Dauer LL.M.

Leiter der Abteilung Grundsatzangelegenheiten des Straßenverkehrs,
Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Inneres und Sport

Vorbemerkung

Gegenstand dieser Stellungnahme sind die aktuell vorliegenden Vorschläge der Bundesregierung zur Reform des Punktsystems und des Verkehrszentralregisters, und zwar sowohl in Gestalt des Gesetzentwurfs BT-Drucksache 17/12636 vom 6.3.2013 als auch des einstweilen vom Bundesrat vertagten Entwurfs einer Neunten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, BR-Drucksache 810/12 vom 21.12.2012, da nur beide Drucksachen zusammen ein vollständiges Bild von den Reformabsichten geben.

I. Neue Begriffe

Die **neuen Bezeichnungen** Fahreignungsregister und Fahreignungs-Bewertungssystem sollen den Zweck von Register und System besser hervorheben als die bisherigen Bezeichnungen Verkehrszentralregister und Mehrfachtäter-Punktsystem. Übersehen wird dabei, dass das Register nach dem unveränderten § 28 Abs. 2 StVG auch noch anderen Zwecken dient als nur der Sammlung von Informationen, die für die Beurteilung der Fahreignung von Bedeutung sind. Die Datenspeicherung erfolgt auch für die Prüfung der Eignung von Begleitpersonen beim Begleiteten Fahren ab 17, für die Prüfung der Berechtigung zum Führen von Fahrzeugen, für die Ahndung bei wiederholter Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr stehen, und für die Zuverlässigkeitsprüfung bestimmter Personen. Die neue Registerbezeichnung blendet diese Zwecke aus und ist insoweit nicht richtig.

II. Erfassung der Verkehrszu widerhandlungen im Register

1. Festlegung der zu speichernden Zu widerhandlungen

Dass künftig nur noch die **abschließend** in der **Anlage 13 zur FeV** aufgeführten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Register gespeichert und für das Fahreignungssystem verwendet werden sollen, ist auf den ersten Blick unproblematisch, auch wenn die heutige Rechtslage, nach der nur Zu widerhandlungen für das Punkt-

system relevant sind, die mit einem Bußgeld von mindestens 40 € geahndet werden, nach meinem Eindruck für die Bürger durchaus nachvollziehbar ist. Als besonders transparent kann die neue Anlage 13 aber nicht angesehen werden, denn welche Zuwiderhandlungen umfasst sind, ist nicht einfach aus dieser Anlage ersichtlich. Zusätzlich ist vielmehr noch ein Abgleich mit dem Bußgeldkatalog erforderlich, auf dessen Nummern in der letzten Spalte verwiesen wird.

2. Beschränkung auf unmittelbar verkehrssicherheitsrelevante Zuwiderhandlungen

Die beabsichtigte Beschränkung der einzutragenden Ordnungswidrigkeiten auf solche, die **unmittelbar verkehrssicherheitsrelevant** sind, ist zwar abstrakt betrachtet einleuchtend, denn es geht um die Erfassung von Fehlverhaltensweisen, die Relevanz für die Verkehrssicherheit haben. Im Einzelfall kann man aber trefflich darüber streiten, ob Verhaltensweisen, die zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar die Verkehrssicherheit tangieren, nicht auch eingetragen werden sollten. Als Beispiel sei der Verstoß gegen eine Fahrtenbuchauflage genannt. Die Nichtbeachtung der Fahrtenbuchauflage verhindert, dass bei künftigen Verstößen, die mit dem Fahrzeug begangen werden, der Fahrer ermittelt werden kann. Der mit der Fahrtenbuchauflage verfolgte Zweck wird nicht erreicht; sie ist dann wirkungslos. Die Verkehrssicherheit wird durch derartige Verstöße mindestens potentiell beeinträchtigt, weil der die Fahrtenbuchauflage missachtende Verkehrsteilnehmer eher geneigt sein könnte, Verkehrsverstöße zu begehen als derjenige, der die Fahrtenbuchauflage beachtet.

3. Einschränkung der Information über Mehrfachtäter

Problematisch ist, dass künftig für die **Ahndung bei wiederholt begangenen Verstößen** weniger Informationen vorliegen werden als bisher. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 StVG wird das VZR, künftig das Fahreignungsregister, u.a. geführt zur Speicherung von Daten, die erforderlich sind für die Ahndung der Verstöße von Personen, die wiederholt Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begehen, die im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr stehen. Dieser Speicherzweck soll zwar nach dem Vorschlag der Bundesregierung unverändert bleiben. Durch die Beschränkung der Eintragungen auf die in Anlage 13 zur FeV ausdrücklich genannten Zuwiderhandlungen werden die davon nicht umfassten Verstöße aber künftig dem Anwendungsbereich des § 28 Abs. 2 Nr. 3 StVG entzogen. Die Verfolgungsbehörden und Gerichte können insoweit nicht mehr sog. Mehrfachtäter identifizieren, um die wiederholte Begehung bei der Ahndung zu berücksichtigen.

Die Beschränkung der Registereintragungen auf die in Anlage 13 zur FeV genannten Verstöße hat somit nicht nur Auswirkungen auf das Punktsystem, sondern führt daneben zu einem Kollateralschaden bei der Ahndung von Verkehrszuwiderhandlungen. Diese Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Verfolgungsbehörden und Gerichte, die in der Begründung des Gesetzentwurfs mit keinem Wort gewürdigt wird, ist nicht im Sinne der Verkehrssicherheit und kann deswegen nicht unterstützt werden. Sie dürfte auch mit dem Gesetzeszweck von § 28 Abs. 2 Nr. 3 StVG unvereinbar sein.

Diese Einschränkung der Informationsbasis bewirkt im Übrigen daneben auch, dass Überprüfungen der Fahreignung in Abweichung vom Punktsystem¹ künftig erschwert werden, weil die vom Verordnungsgeber für die Fahreignung als irrelevant eingestuftes Zuwiderhandlungen nicht mehr eingetragen werden, hartgesottene Wiederholungstäter insoweit also nicht mehr feststellbar sind.

4. Neue Punktebewertung

Die vorgesehene **Bewertung** der einzutragenden Zuwiderhandlungen **mit einem bis zu drei Punkten** statt wie jetzt mit einem bis zu sieben Punkten vereinfacht die Punktebewertung zwar ein kleines Stück, kann aber in der Sache nicht überzeugen. Wir wissen, dass die Anzahl der eingetragenen Punkte keine Aussagekraft für das Verkehrssicherheitsrisiko einer Person hat. Die Gefahr, die eine Person für die Verkehrssicherheit darstellt, wird vielmehr aus der Anzahl der Eintragungen im Register deutlich; wie viele Punkte mit diesen Eintragungen verbunden sind, ist dabei ohne Belang². Aus dieser Erkenntnis müsste man eigentlich die Konsequenz ziehen, auf eine Punktebewertung völlig zu verzichten und allein die Anzahl der Eintragungen zur Grundlage eines Maßnahmenkatalogs zu machen. Dazu konnte sich die Bundesregierung nicht entschließen. Sie will an dem vertrauten Element der Punkte festhalten. Fraglich ist, warum die bisherige Punktebewertung dann nicht beibehalten wird.

Wenn die Punktebewertung zwar im Grundsatz beibehalten, aber weniger differenziert als heute erfolgen soll, könnte eine unterschiedliche Bewertung von weniger gravierenden Zuwiderhandlungen mit einem Punkt und von gravierenden Zuwiderhandlungen mit zwei Punkten noch nachvollziehbar sein, weil darin eine gewisse Vereinfachung liegen würde, auch wenn diese Art der Bewertung gegenüber der einfachen Zählung der Eintragungen suboptimal wäre³. Die Einteilung in nur zwei Kategorien ist auch seit langer Zeit von den Regelungen über die Fahrerlaubnis auf Probe bekannt.

Die **Bewertung** bestimmter **Straftaten**, deren Aburteilung mit einer Entziehung der Fahrerlaubnis oder der Anordnung einer isolierten Sperre verbunden sind, mit **drei Punkten**, kann dagegen nicht als sachgerecht angesehen werden. Diese Differenzierung bei der Bewertung von Straftaten bleibt in dem vorgesehenen neuen Punktsystem weitgehend ohne Auswirkungen. Ist der Betroffene bereits in der ersten Maßnahmenstufe (Ermahnung, 4-5 Punkte), hat die Begehung einer mit drei Punkten zu bewertenden Straftat in dem neuen System, bei dem jede Maßnahmenstufe zwei Punkte umfasst, zwangsläufig einen Sprung in die nächste Maßnahmenstufe und damit eine Rückstufung in die vorherige Stufe zur Folge, wenn noch keine Maßnahme nach dieser Stufe ergriffen worden ist, denn wie bisher soll keine Stufe übersprungen werden. Der Effekt für das Punktsystem ist also derselbe wie wenn die Straftat mit zwei Punkten bewertet wäre. Maßnahmen können im Übrigen in diesem Fall nicht angeordnet werden, denn der Betroffene hat ja keine Fahrerlaubnis mehr (Maßnahmen nach dem Punktsystem sollen wie bisher nur gegenüber Fahrerlaubnisinhabern angeordnet werden). Es ist also egal, in welcher Stufe er durch die Bewer-

¹ § 4 Abs. 1 S. 2 StVG

² *Heinzmann/Schade*, Risikogruppen im VZR als Basis für eine Prämiendifferenzierung in der Kfz-Haftpflicht, Berichte des BASt, Heft M 159, Bergisch Gladbach 2004, S. 38 f, 45 f, 50; *Schade*, ZVS 2005, 7; *Bronnmann*, VGT 2009, 325 (339); *Albrecht*, SVR 2012, 81 (84 f); BR-Drs. 799/12 S. 32; *Funke*, NZV 2013, 1 (3)

³ *Bronnmann*, VGT 2009, 325 (340)

tung mit drei Punkten landet. Mit Neuerteilung der Fahrerlaubnis sollen nach dem Konzept der Bundesregierung alle Punkte gelöscht werden. Die drei Punkte für die besonders schwere Straftat fallen also mit Neuerteilung der Fahrerlaubnis weg und bleiben für die Zukunft ohne Auswirkungen auf die Anwendung des Punktsystems in dem konkreten Fall. Das Argument, die besonders herausgehobene 3-Punkte-Bewertung könne ja von der Fahrerlaubnisbehörde bei der Entscheidung berücksichtigt werden, ob dem Betroffenen überhaupt eine neue Fahrerlaubnis erteilt werden kann, geht an der Sache vorbei, denn diese Straftat ist der Behörde bekannt und wird bei ihrer Entscheidung berücksichtigt, sei sie nun mit zwei oder mit drei Punkten bewertet.

III. Registerführung

1. Wegfall der Tilgungshemmung

Zu begrüßen ist der **Wegfall der Tilgungshemmung**, denn damit wird eine deutliche Vereinfachung des Systems erreicht. Ob die vorgesehenen – zum Ausgleich gegenüber heute z.T. verlängerten - Tilgungsfristen den Verzicht auf die Tilgungshemmung auszugleichen vermögen, ist nur schwer zu beurteilen.

Erstaunlich ist allerdings, dass die Tilgungsfrist für weniger gravierende Ordnungswidrigkeiten (zwei Jahre) gegenüber der heutigen Rechtslage nicht verlängert werden soll. In früheren Entwürfen war noch eine Tilgungsfrist von 2 Jahren und 6 Monaten vorgesehen. Ein Ausgleich für den Wegfall der Tilgungshemmung wird nach dem aktuellen Entwurf insoweit nicht vorgenommen. Die Forderung des Bundesrates, die Tilgungsfrist auf 2 Jahre und 6 Monate anzuheben⁴, wird ausdrücklich unterstützt. Welche Position die Bundesregierung dazu einnimmt, ist der Gegenäußerung, die lediglich eine Prüfung in Aussicht stellt, leider nicht zu entnehmen.

2. Beginn der Tilgungsfristen

Die Vereinheitlichung des **Zeitpunkts des Beginns der Tilgungsfristen** ist als positiv zu beurteilen, da insoweit eine Vereinfachung des Systems erfolgt.

3. Entstehung der Punkte mit dem Tattag

Bei den Vorarbeiten für die Reform war beabsichtigt, das heute für das Entstehen der Punkte maßgebliche **Tattagprinzip**⁵ durch das **Rechtskraftprinzip** zu ersetzen. Letztlich hat sich das Bundesministerium der Justiz innerhalb der Bundesregierung durchgesetzt und es bleibt dabei, dass Punkte mit dem Tattag entstehen. Also insoweit keine Reform - das Register bildet auch weiterhin weniger genau den tatsächlichen Punktestand ab als bei Anwendung des Rechtskraftprinzips und die Fahrerlaubnisbehörden handeln bei Maßnahmen nach dem Fahreignungssystem mit dem Risiko, dass der ihrer Maßnahme zugrunde gelegte Punktestand wegen zwischenzeitlich bereits begangener, aber noch nicht bekannter weiterer Zuwiderhandlungen nicht mehr richtig ist⁶. Für die Befürchtung des BMJ, die Einführung des Rechtskraftprinzips könne einen Anreiz zur Einlegung taktischer Rechtsmittel und damit zu einer unhaltbaren Mehrbelastung der Justiz darstellen, gibt es keinen Beleg.

⁴ BR-Drs. 799/12 (Beschluss) Nr. 5

⁵ Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl. (2013), § 4 StVG Rdnr. 24 m.w.N.

⁶ Dauer, NZV 2007, 593 (597)

4. Überliegefrist

Die **Überliegefrist** wird allgemein für weiterhin erforderlich gehalten, da das Tattagsprinzip nach allgemeiner Auffassung eine Überliegefrist erfordere. Da sie ein das System zusätzlich verkomplizierendes Element ist, rege ich gleichwohl an, über die Abschaffung der Überliegefrist nachzudenken. Wenn die Tilgungsfristen jeweils um ein Jahr verlängert werden würden, hätte man denselben Effekt wie bei einer jeweils zusätzlichen einjährigen Überliegefrist. Die Besonderheiten der Überliegefrist könnten dann entfallen; an der Gesamtspeicherdauer würde sich nichts ändern.

Dass während der Überliegefrist nur der Betroffene Auskunft über den Registerinhalt erhält, ist ohnehin eine Illusion. Wenn wie vielfach praktiziert Eigenauskünfte bei Behörden oder anderen Stellen vorgelegt werden, erhalten diese auch Kenntnis von den Eintragungen, die sich in der Überliegefrist befinden.

Außerdem soll künftig vorgesehen werden, dass während der Überliegefrist auch die Fahrerlaubnisbehörde zur Anordnung von Maßnahmen nach den Regelungen über die Fahrerlaubnis auf Probe und nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem Auskunft erhält⁷. **Es kann also keine Rede mehr davon sein, dass die in der Überliegefrist befindlichen Eintragungen einem Verwertungsverbot unterliegen.** Die neue Überliegefrist ist in Wahrheit keine Überliegefrist mehr.

5. Ausländische Entscheidungen

Der **Verzicht auf die Speicherung ausländischer Entscheidungen** über fahrerlaubnisbeschränkende Maßnahmen⁸ und die Löschung solcher Eintragungen mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung wird als ein Element der Reform und damit als eine der verschiedenen Vereinfachungsmaßnahmen dargestellt. Dieser Verzicht vereinfacht das Punktsystem allerdings in keiner Weise, denn die heute in das VZR einzutragenden ausländischen Entscheidungen werden im Punktsystem nicht berücksichtigt. Natürlich kann man auf die Eintragung dieser bisher nur sporadisch beim KBA eingehenden ausländischen Meldungen verzichten. Zu einer Vereinfachung oder Verbesserung des Punktsystems trägt dies aber nicht bei.

6. Unterrichtung der Fahrerlaubnisbehörden durch das KBA

Künftig sollen die zuständigen **Fahrerlaubnisbehörden durch das KBA** bei jedem neu in das Register eingetragenen **Alkohol- oder Drogendelikt informiert** werden. Dies ist zu begrüßen und im Übrigen wegen der Gesetzessystematik⁹ auch erforderlich, denn auf diese Weise werden die Fahrerlaubnisbehörden mit Informationen über Zuwiderhandlungen versorgt, die zu fahrerlaubnisrechtlichen Maßnahmen in Abweichung vom Punktsystem zwingen. Allerdings trägt auch dieses Element der Reform nicht zu einer Vereinfachung des Punktsystems bei, da es das Punktsystem selbst nicht betrifft.

⁷ § 29 Abs. 6 S. 3 Nr. 1 und 2 StVG-E, Begründung BR-Drs. 799/12 S. 92 = BT-Drs. 17/12636 S. 57 (elektronische Vorab-Fassung)

⁸ heute § 28 Abs. 3 Nr. 10 StVG

⁹ §§ 13 S. 1 Nr. 2 Buchst. b, 14 Abs. 2 Nr. 3 FeV schreiben zwingend ein Abweichen vom Punktsystem vor (*Hentschel/König/Dauer*, a.a.O. [Fn. 5], § 4 StVG Rdnr. 18)

7. Löschung der Punkte bei Fahrerlaubniserteilung

Künftig sollen **alle Punkte gelöscht** werden, wenn eine Fahrerlaubnis erteilt wird¹⁰, also bei jeder Erst- oder Neuerteilung einer Fahrerlaubnis. Heute werden alle Punkte nur dann gelöscht, wenn die Fahrerlaubnis entzogen oder wenn eine isolierte Sperre angeordnet wird¹¹. Diese Änderung soll für drei verschiedene Fallkonstellationen betrachtet werden.

a. Löschung der Punkte mit Neuerteilung nach Entziehung oder Sperre

Künftig sollen alle **Punkte gelöscht** werden, wenn die Fahrerlaubnis **nach Entziehung** oder **nach** Anordnung einer **Sperre neu erteilt** wird. Dies kann als sachgerecht bezeichnet werden, denn durch die Neuerteilung der Fahrerlaubnis steht fest, dass der Betroffene wieder geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen ist – andernfalls dürfte die Fahrerlaubnis nicht erteilt werden.

b. Löschung der Punkte mit Neuerteilung nach Verzicht auf die Fahrerlaubnis

Der Verzicht auf die Fahrerlaubnis soll künftig insoweit gleichbehandelt werden. Auch **nach Verzicht auf die Fahrerlaubnis** sollen künftig mit **Neuerteilung** der Fahrerlaubnis alle **Punkte gelöscht** werden. Bisher war nach ausdrücklicher Festlegung des Gesetzgebers eine Punktelöschung bei Verzicht auf die Fahrerlaubnis ausgeschlossen¹², da taktische Fahrerlaubnis-Verzichte zur Bereinigung des Punktekontos vermieden werden sollten. Fraglich ist, ob eine Gleichstellung des Verzichts mit der Entziehung und der Anordnung einer Sperre in Bezug auf die Punktelöschung angemessen ist. Denn es würde zu einer Aushöhlung des Punktsystems führen, wenn man sich durch einfachen Verzicht auf die Fahrerlaubnis von allen Punkten befreien könnte.

Die Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach Verzicht ist von keinen weiteren Voraussetzungen abhängig, denn aus dem Verzicht kann nicht auf fehlende Kraftfahreignung geschlossen werden. Um die Problematik abzumildern, soll künftig zumindest eine sechsmonatige Sperrfrist für die Neuerteilung und regelhaft eine MPU vorgesehen werden, wenn zum Zeitpunkt der Wirksamkeit des Verzichts mindestens zwei Entscheidungen über einzutragende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten in Bezug auf den Betroffenen im Register vorhanden waren. Damit ist aber künftig eine Bereinigung des Punktekontos durch Verzicht auf die Fahrerlaubnis möglich. Man muss allerdings akzeptieren, dass u.U. für ein halbes Jahr keine neue Fahrerlaubnis erhalten zu können und vor Neuerteilung eine MPU absolvieren.

Dieses Element der Reform ist fragwürdig, weil das Punktsystem geschwächt und in Teilbereichen außer Kraft gesetzt wird, wenn die Handlungsmöglichkeiten der Fahrerlaubnisbehörde nach dem Punktsystem ausgehebelt werden, indem der Mehrfachtäter es selbst in der Hand hat, sein Punktekonto auf den Stand Null zu bringen.

¹⁰ § 4 Abs. 3 S. 1 und 2 StVG-E

¹¹ § 4 Abs. 2 S. 3 StVG

¹² amtl. Begründung VgBl. 1998, S. 794; BVerwG, NJW 2011, 1690

c. Löschung der Punkte mit Neuerteilung nach Ablauf befristeter Fahrerlaubnisse

Problematisch ist, dass alle gesammelten **Punkte** generell mit **jeder Neuerteilung** einer Fahrerlaubnis **entfallen** sollen. Wenn es sich um die Neuerteilung nach Erlöschen einer befristeten Fahrerlaubnis in den C- und D-Klassen handelt, stellt sich die Frage, ob hier nicht eine weitere Möglichkeit geschaffen wird, sich durch ein taktisches Manöver von allen Punkten zu befreien. Man muss bei hohem Punktestand nur abwarten, bis die befristete Fahrerlaubnis erloschen ist und kann dann sofort eine neue Fahrerlaubnis in den C- und D-Klassen beantragen. Mit Neuerteilung wird das Punktekonto auf Null gebracht. Anders als beim Verzicht wird hier keine weitere Hürde für die Neuerteilung der Fahrerlaubnis vorgesehen.

8. Anhebung von Verwarnungsgeldobergrenze und Eintragungsgrenze

Die vorgesehene **Anhebung der Verwarnungsgeldobergrenze auf 55 €** und der **Eintragungsgrenze auf 60 €** ist im Grundsatz zu begrüßen, da die seit Jahrzehnten unveränderten Grenzen schon lange nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur Realität stehen. Warum die ursprünglich geplanten Grenzen von 65 und 70 € kurz vor der Befassung des Bundeskabinetts am 12.12.2012 jeweils um 10 € herabgesetzt worden sind, ist nicht bekannt. Eine Harmonisierung mit der europarechtlich vorgegebenen Grenze von 70 € für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Bußgeldern erfolgt damit nicht mehr.

Problematisch ist, dass das sorgfältig austarierte System der Regelsätze für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die Anhebungen aufgebrochen wird. Die Regelsätze für diejenigen Verkehrsordnungswidrigkeiten, die durch die Anhebung der Eintragungsgrenze nicht mehr erfasst werden würden, aber nicht als geringfügig i.S.v. § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG angesehen werden können und wegen ihrer erheblichen Relevanz für die Verkehrssicherheit weiterhin erfasst werden sollen, müssen auf mindestens 60 € angehoben werden. Die Regelsätze für Ordnungswidrigkeiten, die künftig nicht mehr erfasst werden sollen, weil sie nach Auffassung der Bundesregierung keine unmittelbare Relevanz für die Verkehrssicherheit haben, werden z.T. ebenfalls angehoben, um einen Ausgleich für den Verzicht auf die Bepunktung zu schaffen.

Es müsste in diesem Zusammenhang unbedingt überprüft werden, ob das gesamte System der Regelsätze für die Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten noch in sich stimmig und gerecht ist¹³. Dies wird mit der anstehenden Reform leider nicht erfolgen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates¹⁴ zwar zugesagt, dass eine solche Überprüfung „zeitnah“ vorgenommen werden soll. Die Erfahrung mit anderen Gesetzgebungsvorhaben zeigt jedoch, dass man sich da auf längere Zeiträume einstellen muss. Das System der Regelsätze wird somit möglicherweise für eine längere Zeit nicht mehr in sich stimmig sein.

9. Auskunft über den Punktestand an den Betroffenen

Als ein Element der Reform wird eine erleichterte **Auskunft an den Betroffenen** aus dem Register dargestellt („Erhöhung der Transparenz“). Dazu ist zu sagen, dass sich

¹³ vgl. BR-Drs. 799/12 (Beschluss) Nr. 2

¹⁴ Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nr. 2 des Beschlusses des Bundesrates

an dem Recht auf Selbstauskunft im Grundsatz nichts ändern wird und kann, denn dieses Recht ist Ausfluss des informationellen Selbstbestimmungsrechts jeden Bürgers. Es hat nichts mit dem Straßenverkehrsrecht zu tun, sondern ist Datenschutzrecht. Bereits heute ist elektronische Antragstellung beim KBA möglich, sofern der Betroffene einen neuen Personalausweis mit freigeschalteter Online-Funktion hat¹⁵. Wenn es dabei noch weitere Erleichterungen geben sollte, ist dies zu begrüßen. Günstig wäre es sicherlich auch, wenn das KBA auch auf elektronischem Wege Auskunft über die gespeicherten Daten geben könnte, was heute noch nicht möglich ist. Um diese Verbesserungen einzuführen, brauchen wir aber keine Reform des Punktsystems. Derartige Erleichterungen könnte man auch völlig unabhängig davon einführen.

Täuschen sollte man sich jedenfalls nicht darüber, dass die Auskünfte des KBA zu gespeicherten Daten auch künftig genauso viel oder wenig aussagen werden wie bisher. Das KBA kann nur die Daten mitteilen, die im Register erfasst sind. Mit Einführung des Rechtskraftprinzips für die Entstehung der Punkte würde der Inhalt des Registers künftig näher an den tatsächlichen Punktestand heranrücken. Bei Beibehaltung des Tattagprinzips - wie jetzt beabsichtigt - wird der Registerstand aber auch weiterhin den tatsächlichen Punktestand nur sehr eingeschränkt abbilden können. Der Bürger wird jedenfalls auch in Zukunft durch Anfrage beim KBA nicht verlässlich erfahren können, wie viele Punkte er hat.

IV. Maßnahmen nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem

Die aufeinander aufbauenden Eingriffsstufen sind aus dem bisherigen Punktsystem übernommen und in Einzelaspekten abgewandelt worden. Hier soll zu drei Elementen Stellung genommen werden.

1. Neues Fahreignungsseminar

a. Wirksamkeit des Fahreignungsseminars

Die Anordnung einer Seminarteilnahme ist nur vertretbar, wenn zu erwarten ist, dass die Teilnahme an einem derartigen Seminar geeignet ist, zu einer positiven **Verhaltensänderung** bei dem Betroffenen zumindest beizutragen. Das im Eilverfahren neu konzipierte Fahreignungsseminar soll – so das Versprechen der Bundesregierung – einen gegenüber den heutigen Aufbauseminaren deutlich erhöhten Qualitätsstandard gewährleisten und einen deutlichen Gewinn für eine Veränderung des Verkehrs- und insbesondere Fahrverhaltens sowie damit letztlich für die Straßenverkehrssicherheit insgesamt erzielen. Ob das neue Seminar in der Lage sein wird, die Fehlverhaltensmuster der Teilnehmer auch nur ein Stück weit so zu verändern, dass sie sich künftig nach anderen, nachhaltig verinnerlichten Wertmaßstäben verhalten, darf jedoch bezweifelt werden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sagt selbst, dass durch eine derart kurze Interventionsmaßnahme allenfalls ein Anstoß zu einer Verhaltensänderung erwartet werden kann, nicht aber die nachhaltige Korrektur meist jahrelang eingeschliffener Fehlverhaltensweisen¹⁶. Ob dies reicht, um die Betroffenen zu der kostenträchtigen Teilnahme an derartigen Seminaren zu verpflichten, könnte unter verfassungsrechtlichen Maßstäben fraglich sein.

¹⁵ § 1 der 1. FeVAusnVO v. 15.4.2011 (BGBl. I S. 650); die Regelung soll mit der Reform in § 64 FeV übernommen werden.

¹⁶ vgl. *Albrecht/Bartelt-Lehrfeld*, DAR 2013, 13 (15)

b. Konzeption des Fahreignungsseminars

Der geplante **Aufbau** der Seminare mit verkehrspädagogischen und verkehrspsychologischen Teilmaßnahmen ist im Grundsatz positiv zu bewerten. Als Fortschritt ist auch zu sehen, dass die Durchführung des Fahreignungsseminars in Abhängigkeit von den Zuweisungsdelikten nach einem modularen Konzept erfolgen soll und besser als bisher auf den Einzelfall eingehen kann. Ob die in den Gesetzentwürfen nicht näher konkretisierte Abstimmung der Teilmaßnahmen untereinander¹⁷ funktioniert, wird man erst in der Praxis sehen. Positiv wäre eine engere Verzahnung zwischen dem edukativen und dem psychologischen Teil des Fahreignungsseminars. Die Durchführung der Fahreignungsseminare wird möglicherweise unter erheblichem Zeitdruck erfolgen, denn die vorgegebenen Zeitabstände der einzelnen Module untereinander müssen beachtet werden, das gesamte Seminar muss dabei innerhalb von drei Monaten nach Wirksamkeit der Anordnung absolviert sein.

c. Kosten und Anforderungen des Fahreignungsseminars

Die **Kosten** des neuen Fahreignungsseminars werden deutlich höher sein als die Kosten der heutigen Aufbauseminare (die Bundesregierung geht von einer Steigerung von heute etwa 200 € auf künftig etwa 600 € aus¹⁸, also immerhin von einer Verdreifachung der Kosten). Höhere Kosten sind in der Sache gerechtfertigt, weil die künftige Beteiligung qualifizierter Psychologen naturgemäß zu höheren Kosten führt. Die höhere Kostenbelastung der Betroffenen stellt gleichwohl bei der Gesamtbeurteilung ein Problem dar, denn die Anzahl der Personen, die sich die Seminarteilnahme schlicht nicht leisten können, deswegen keine Bescheinigung über eine Seminarteilnahme vorlegen und in der Konsequenz ihre Fahrerlaubnis verlieren, wird ansteigen. Es kommt hinzu, dass die neue Seminarkonzeption mit aktiver Mitarbeit und Hausaufgaben bildungsferne Schichten **überfordern** wird, sodass vielfach auch deswegen eine erfolgreiche Seminarteilnahme nicht möglich und die Entziehung der Fahrerlaubnis die Folge sein wird. Dies alles wird nicht nur zu einer höheren Belastung der Fahrerlaubnisbehörden führen. Schwächere soziale Schichten werden zudem eher vom fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugverkehr ausgeschlossen als heute.

d. Seminarüberwachung

Ein gravierender Kritikpunkt ist die m.E. ungenügend geregelte **behördliche Überwachung** der neuen Fahreignungsseminare. Als Alternative zur behördlichen Überwachung (entweder/oder) wird ein anerkanntes Qualitätssicherungssystem dargestellt¹⁹. § 34 Abs. 3 S. 1 FahrlG und § 43 Abs. 3 FeV sollen dagegen vorsehen, dass die Behörde von der Überwachung absehen *kann*, wenn der Anbieter des Fahreignungsseminars sich einem behördlich genehmigten Qualitätssicherungssystem anschließt. Dies passt nicht zusammen. Nicht geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen die Länderbehörden Qualitätssicherungssysteme anerkennen können oder müssen, denen sich die Fahrlehrer und Verkehrspsychologen sollen anschließen können. Maßstäbe für die behördliche Anerkennung derartiger Systeme sind in den Entwürfen nicht vorgegeben. Ich erinnere daran, dass eine Verordnung nach § 34

¹⁷ § 4a Abs. 2 S. 1 StVG-E, § 42 Abs. 1 S. 2 FeV-E

¹⁸ BR-Drs. 799/12 S. 45 = BT-Drs. 17/12636 S. 28 (elektronische Vorab-Fassung)

¹⁹ § 4a Abs. 8 S. 1 StVG-E, § 31a Abs. 7 FahrlG-E

Abs. 4 FahrIG über die Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme und Regeln für die Durchführung der Qualitätssicherung im Fahrschulbereich nach wie vor nicht erlassen worden ist und auch nicht erlassen werden soll. § 34 Abs. 4 FahrIG soll im Übrigen so geändert werden, dass er nicht mehr die Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme umfassen wird.

Die Einzelheiten der Überwachung sollen in § 43 FeV geregelt werden. Dort wird die behördliche Überwachung auf eine reine Formalüberwachung reduziert; eine inhaltliche Überwachung ist nicht vorgesehen. Die Begründung zu § 43 FeV behauptet zwar, dies seien nur die *Mindestanforderungen* an die – wie es dort heißt – „inhaltliche Durchführung der Überwachung der Fahreignungsseminare“²⁰. Der vorgesehene Wortlaut von § 43 FeV sieht jedoch lediglich eine Formalüberwachung vor, zudem noch mit anonymisierten Teilnehmerdaten. Eine inhaltliche Seminarüberwachung dürfte so nicht möglich sein.

2. Anerkennung des freiwilligen Seminarbesuchs

Das Bundesverkehrsministerium hatte in den der letzten Länderanhörung zugrunde liegenden Entwürfen vorgesehen, dass in der 1. Eingriffsstufe mit der Ermahnung auch über die Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme an einem Fahreignungsseminar informiert werden soll, und dass die **freiwillige Teilnahme** an einem Fahreignungsseminar bei Erreichen der 2. Maßnahmenstufe **anerkannt** werden soll, wenn die erfolgreiche Teilnahme nicht länger als zwei Jahre zurückliegt. In der 2. Eingriffsstufe sollte also kein Seminarbesuch mehr angeordnet werden, wenn in der 1. Eingriffsstufe ein solches Seminar freiwillig besucht worden ist. Diese Regelung hat nicht überzeugt. Wenn der freiwillige Seminarbesuch in der 1. Eingriffsstufe, also bei einem Punktestand von 4 oder 5 Punkten, wirkungslos bleibt und der Betroffene durch weitere Punkte in die nächste Stufe (6 oder 7 Punkte) kommt, kann es nicht sein, dass dann keinerlei staatliche Reaktion außer der Verwarnung erfolgt. Die Argumentation, es sei nicht sinnvoll, einen weiteren Seminarbesuch anzuordnen, wenn schon der erste Seminarbesuch keine Wirkung gezeigt habe, hat natürlich eine gewisse Logik für sich. Sie offenbart aber auch das Eingeständnis, dass das neue Fahreignungsseminar möglicherweise gar nichts bringen könnte. Diese Regelung wird inzwischen nicht mehr weiterverfolgt.

Die Bundesregierung hält aber im Gesetzentwurf an dem Hinweis auf die Möglichkeit der freiwilligen Seminarteilnahme bei Ergreifen der Maßnahme auf der 1. Eingriffsstufe fest²¹. Fraglich ist, ob ein solcher Hinweis sachgerecht ist oder ob er zu falschen Vorstellungen bei den Adressaten über die rechtliche Bedeutung eines freiwilligen Seminarbesuchs führen kann. Auf den entsprechenden Einwand des Bundesrates²² ist die Bundesregierung mittlerweile auch bereit, diesen nach dem Entwurf gesetzlich vorgeschriebenen Hinweis zu streichen²³.

²⁰ BR-Drs. 810/12 S. 56

²¹ § 4 Abs. 5 Satz 2 StVG-E

²² BR-Drs. 799/12 (Beschluss) Nr. 3

²³ Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nr. 3 der Stellungnahme des Bundesrates

3. Abschaffung des Punkteabbaus durch freiwillige Maßnahmen

a. Künftig kein Punkteabbau durch freiwillige Maßnahmen

Aus verwaltungsbehördlicher Sicht ist die **Abschaffung** der Möglichkeit des **Punkteabbaus durch freiwillige Maßnahmen** zu begrüßen. Dieses Element des Punktsystems hat nicht nur dazu geführt, dass Betroffene die 18-Punkte-Grenze für sich persönlich auf 24 Punkte erhöhen konnten, ohne dass die positive Wirkung freiwilliger Maßnahmen für die Verkehrssicherheit erwiesen war. Die Möglichkeit der Tilgung von Punkten durch freiwillige Maßnahmen hat auch zu der Kompliziertheit des bisherigen Punktsystems beigetragen. Die Berechnung des korrekten Punkteabzugs nach § 4 Abs. 4 StVG war ohne Zweifel fehleranfällig.

Eine Benachteiligung von Vielfahrern ist in dem Wegfall der Möglichkeit des Punkteabbaus durch freiwillige Maßnahmen nicht zu sehen. Es besteht objektiv keine Notwendigkeit, dem höheren Risiko von Vielfahrern, Punkte zu sammeln, durch spezielle gesetzliche Maßnahmen Rechnung zu tragen, zumal die Wirksamkeit freiwilliger Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Verhaltensänderung auch nicht nachgewiesen ist.

Sollte gleichwohl über die Beibehaltung des Punkteabbaus durch freiwillige Maßnahmen auch im neuen Fahreignungssystem nachgedacht werden, wäre zu berücksichtigen, dass viele Betroffene sich die deutlich teureren neuen Seminare²⁴ nicht leisten können. Der freiwillige Punkteabbau wäre damit nur besser gestellten Kraftfahrern möglich. Das neue System würde sich somit auch dem Vorwurf der sozialen Unausgewogenheit ausgesetzt sehen.

b. Begleitetes Fahren ab 17

Die **Punktereduzierung** durch **freiwillige Seminarteilnahme** soll aber in gewisser Weise im Zusammenhang mit dem Begleiteten Fahren ab 17 wieder **aufleben**. Die Begleitperson soll nicht nur maximal zwei neue, sondern auch drei neue Punkte haben dürfen, wenn sie in den letzten 6 Monaten freiwillig an einem Fahreignungsseminar teilgenommen hat²⁵. Dies ist fragwürdig, nachdem der Bundesverkehrsminister die bisher mögliche freiwillige Seminarteilnahme zum Punkteabbau mit sehr deutlichen Worten für nicht sinnvoll im Sinne der Verkehrssicherheit erklärt hat. Das Bestreben, den Kreis der potentiellen Begleitpersonen für das Begleitete Fahren ab 17 zu erweitern ist zwar ehrenwert. Dies darf aber nicht auf Kosten der Verkehrssicherheit gehen.

Schon die Heraufsetzung der heute möglichen 3 Punkte bei der Begleitperson auf künftig 2 neue Punkte²⁶, die heute 4-5 Punkten entsprechen, ist ein äußerst fragwürdiger Eingriff in das erprobte Modell des Begleiteten Fahrens ab 17 und muss abgelehnt werden. Der zusätzlich vorgesehene faktische Punkteabbau durch freiwillige Seminarteilnahme, der Personen mit nach heutiger Zählart 6-7 Punkten zu Begleitpersonen beim Begleiteten Fahren ab 17 machen würde, kann erst recht nicht unterstützt werden²⁷.

²⁴ s.o. Abschnitt IV.1.c

²⁵ § 48a Abs. 5 S. 1 Nr. 3 Buchst. b FeV-E (siehe BR-Drs. 810/12 S. 8 f., Begründung S. 57)

²⁶ § 48a Abs. 5 S. 1 Nr. 3 Buchst. a FeV-E

²⁷ kritisch dazu auch *Schubert*, VD 2013, 25 (26); *ders.*, SVR 2013, 1 (6)

V. Übergangsregelungen

Die vorgesehenen Übergangsregelungen beinhalten eine aufwendige **Umstellung** der alten auf die neuen **Punkte** und die Verwaltung der **alten Registereintragungen** noch für fünf Jahre nach den bisherigen Regelungen inklusive Tilgungshemmung. Dies erscheint auf den ersten Blick als bürokratisches Monster, dürfte aber bei der Umstellung von dem alten Punktesystem auf ein gänzlich anders konstruiertes neues Punktsystem unvermeidlich sein.

Die politische Ansage war immer, dass die Reform nicht mit einer **Punkte-Amnestie** verbunden sein solle. Eine solche ist aber doch vorgesehen für die künftig nicht mehr bepunkteten Verstöße²⁸. Dem kann eine gewisse Logik aber nicht abgesprochen werden.

VI. Mehrbelastung der Fahrerlaubnisbehörden

Die Reform wird durch die folgenden Aspekte zu einer erheblichen Mehrbelastung der Fahrerlaubnisbehörden führen:

Die Bundesregierung erwartet bei den Maßnahmen der ersten Eingriffsstufe einen **Anstieg**, bei den Maßnahmen der zweiten Eingriffsstufe einen **deutlichen Anstieg der Fallzahlen**, ebenso bei den Anträgen auf Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach Entziehung aufgrund Nichtteilnahme am Seminar. Gegenzurechnen sind die nicht quantifizierbaren Entlastungen bei den Fahrerlaubnisbehörden, die durch Vereinfachungen des Punktsystems entstehen. Per Saldo rechnet die Bundesregierung mit höherem Personalbedarf bei den Fahrerlaubnisbehörden, der aber durch Gebührenmehreinnahmen finanziert sei.

Aufbauseminare sind bisher in Gruppengrößen von mindestens 6 und höchstens 12 Teilnehmern durchzuführen²⁹, künftig beträgt die Gruppengröße der edukativen Teilmaßnahme des Fahreignungsseminars maximal 3 Teilnehmer³⁰. Die verkehrspsychologische Teilmaßnahme des Fahreignungsseminars ist in Einzelsitzungen durchzuführen³¹. Folglich werden weit mehr Seminare als bisher durchgeführt werden, was zu einer **erheblichen Ausweitung der Seminarüberwachung** führt.

Künftig soll gesetzlich die **Frist** von drei Monaten festgelegt werden, in der das Fahreignungsseminar absolviert worden sein muss, spätestens zwei Wochen nach Abschluss des Seminars muss der Behörde die Teilnahme nachgewiesen werden. Bei Nichteinhaltung dieser Fristen ist die Fahrerlaubnis zwingend zu entziehen. Die Behörde kann nicht mehr wie heute die Frist für die Teilnahme am Seminar selbst bestimmen. In Härtefällen können diese Fristen allerdings verlängert werden. Angesichts der Kürze der vorgesehenen gesetzlichen Fristen ist mit einer **großen Zahl von Verlängerungsanträgen** zu rechnen, deren Bearbeitung zusätzlichen Arbeitsaufwand bei den Fahrerlaubnisbehörden auslösen wird.

²⁸ § 65 Abs. 3 Nr. 1 StVG-E

²⁹ § 35 Abs. 1 S. 1 FeV

³⁰ § 42 Abs. 2 S. 5 FeV-E

³¹ § 42 Abs. 6 S. 3 FeV-E

Es wurde schon erwähnt, dass die neue Seminarkonzeption wegen der deutlich höheren Kosten und der Anforderungen an aktive Mitarbeit und Hausaufgaben dazu führen kann, dass **vermehrt Entziehungen der Fahrerlaubnis wegen nicht vorgelegter Teilnahmebescheinigungen** erforderlich werden.

Insgesamt führt die Reform somit zu einer **Mehrbelastung der Fahrerlaubnisbehörden**, die angesichts der vielen Ungewissheiten allerdings nicht in Euro-Beträgen konkretisiert werden kann. Die Vorstellung der Bundesregierung, die Finanzierung zusätzlichen Personals dafür sei mit Hilfe der eingenommenen Gebühren unproblematisch, geht an der Realität vorbei. Angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte stehen die Behörden von Kommunen und Ländern heute vor der Notwendigkeit, ohne Rücksicht auf das Volumen der zu bewältigenden Aufgaben Personal abbauen zu müssen. Die Fahrerlaubnisbehörden werden die Mehrbelastung bei realistischer Betrachtung bewältigen müssen, ohne eine Aufstockung des Personals zu erfahren.

VII. Fazit

Positiv zu bewerten sind der Wegfall der Tilgungshemmung, die Vereinheitlichung des Beginns der Tilgungsfristen, der Wegfall des Punkterabatts, die Anhebung von Verwarnungsgeldobergrenze und Eintragungsgrenze – allerdings mit der negativen Folge, dass das System der Regelsätze für geraume Zeit nicht mehr in sich stimmig sein wird - und der grundsätzliche Ansatz des neuen Fahreignungsseminars, wobei allerdings offen ist, ob das neue Seminar geeignet sein wird, nachhaltige Verhaltensänderungen zu bewirken oder zumindest anzustoßen.

Negativ zu bewerten sind die neue Punktebewertung mit ein bis drei Punkten, die Einschränkung von Verfolgungsbehörden und Gerichten bei der Ahndung der Verstöße von Personen, die wiederholt Straftaten und Ordnungswidrigkeiten begehen, die im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr stehen, die Beibehaltung des Tatortprinzips und der Überliegefrist, die Löschung sämtlicher Punkte bei Neuerteilung auch nach Verzicht und Ablaufen einer befristeten Fahrerlaubnis, die hohen Kosten und die für bildungsferne Schichten nur schwer zu bewältigenden Anforderungen des neuen Fahreignungsseminars, die völlig unzureichend geregelte Überwachung der Fahreignungsseminare, die Heraufsetzung der zulässigen Punktebelastung von Begleitpersonen und die Ermöglichung des faktischen Punkteabbaus durch freiwilligen Seminarbesuch im Zusammenhang mit dem Begleiteten Fahren ab 17, sowie die zu erwartende erhebliche Mehrbelastung der Fahrerlaubnisbehörden, die diese voraussichtlich ohne zusätzliches Personal werden bewältigen müssen.

Die Reform kann damit in der **Gesamtbetrachtung** nicht überzeugen.