

## Punktreform – Verfehlte Transparenz bei erheblicher Verböserung

Der Arbeitskreis V des 51. Deutschen Verkehrsgerichtstags 2013 in Goslar beschäftigte sich mit der Reform des Punktsystems. Unter der Leitung von Prof. Dr. em. Klaus Geppert wurde der Gesetzesentwurf von den Experten diskutiert und einer kritischen Prüfung unterzogen. Eingeleitet wurde die Diskussion durch die Vorträge der vier Referenten. Das folgende Referat geht auf die wesentlichen Kritikpunkte ein. *Von Dr. Daniela Mielchen*



© Dietmar Fund

*In ihren Vorträgen setzten sich die vier Referenten Dr. Peter Dauer (2. v. l.), Dr. Daniela Mielchen, Dr. Frank Albrecht (2. v. r.) und Dietmar Zwinger (r.) mit den Vor- und Nachteilen der geplanten Reform des Verkehrszentralregisters auseinander*

Seit Anfang des Jahres 2012 werden die Reform des Punktsystems und die Neugestaltung des Verkehrszentralregisters unter reger Beteiligung der verschiedenen Ministerien, Berufsverbände und der breiten Öffentlichkeit diskutiert. Ziele der Neuregelung sollen insbesondere die Verbes-

serung der Verkehrssicherheit, Transparenz und letztlich die Vereinfachung des Systems sein. Nach dem mehrfach überarbeiteten Referentenentwurf zu den Neuregelungen sollen diese Ziele unter anderem mit folgenden Maßnahmen erreicht werden.

## Eintragungen

Künftig sollen – im Gegensatz zum bisherigen System – nur noch verkehrssicherheitsrelevante Verkehrsverstöße in das sogenannte Fahreignungsregister eingetragen werden. Eintragungen von Verstößen, die keine unmittelbare Bedeutung für die Verkehrssicherheit haben, unterbleiben. Maßstab für die Eintragungsfähigkeit ist dabei die neue Anlage 13 der Fahrerlaubnisverordnung (FeV), in welcher sämtliche die Verkehrssicherheit betreffenden Delikte genannt sind. Bei Ordnungswidrigkeiten ist neben der Benennung in Anlage 13 FeV außerdem das Erreichen der neuen Eintragungsgrenze von 60 Euro (bisher 40 Euro erforderlich), während bei Straftaten jede Begehung der in Anlage 13 FeV genannten Taten zu einer Eintragung führt. Lediglich hinsichtlich der Bepunktung von zwei oder drei Punkten ist dabei zu differenzieren, ob bei der Ahndung die Fahrerlaubnis entzogen beziehungsweise eine isolierte Sperre angeordnet oder nur ein Fahrverbot ausgesprochen wurde.

## Bepunktung

Im Interesse der Vereinfachung soll das bisherige Punktsystem mit ein bis sieben Punkten durch ein Bewertungssystem mit ein bis drei Punkten abgelöst werden, wobei die Fahrerlaubnis nicht mehr erst bei Erreichen von 18 Punkten, sondern bereits bei acht Punkten entzogen wird. Es ist vorgesehen, verkehrssicherheitsbeeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten künftig mit einem Punkt und grobe Ordnungswidrigkeiten, bei denen der Bußgeldkatalog ein Regelfahrverbot vorsieht, mit zwei Punkten zu belasten – unabhängig davon, ob auch ein Fahrverbot verhängt wird. Mit zwei Punkten sollen ferner Verkehrsstraftaten (beispielsweise Gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr, Gefährdung des Straßenverkehrs, Trunkenheit im Verkehr, et cetera) eingestuft werden, solange keine Entziehung oder isolierte Sperre angeordnet wird, ebenso wie andere in der Liste genannte Straftaten (beispielsweise Fahrlässige Tötung und Körperverletzung, Nötigung, Vollrausch, Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort), bei denen ein Fahrverbot verhängt wurde. Letzt-

lich ist für Straftaten, denen die Entziehung der Fahrerlaubnis oder eine isolierte Sperre folgt, eine Eintragung von drei Punkten geplant.

## Löschungsfristen

Zum Zwecke der Transparenz soll auf die bisher geltende Tilgungshemmung verzichtet und eine jeweils starre Tilgungsfrist je nach Schwere des Verstoßes eingeführt werden. Maßgeblich für den Beginn der Fristen ist dabei die Rechtskraft der Entscheidung. Für verkehrssicherheitsbeeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten beträgt diese zwei Jahre, für grobe Ordnungswidrigkeiten, bei denen ein Regelfahrverbot vorgesehen ist, fünf Jahre – unabhängig davon, ob ein Fahrverbot tatsächlich verhängt wird –, ebenso wie für Straftaten ohne Entziehung der Fahrerlaubnis. Für Straftaten mit Entziehung der Fahrerlaubnis soll die Tilgungsfrist zehn Jahre betragen, jeweils zuzüglich einer Überliegefrist von einem Jahr.

## Kritik

Auf den ersten Blick scheinen die vorgenannten Maßnahmen grundsätzlich geeignet, um zur Erreichung der gesteckten Reformziele beizutragen und eine Vereinfachung des Systems herbeizuführen. Besonders der Umstand, dass nur noch verkehrssicherheitsrelevante Verstöße zu einer Eintragung führen sollen und die Tilgungshemmung entfällt, ist zu begrüßen. Bei genauerer Überprüfung ist jedoch festzustellen, dass diese Umstrukturierung deutlich zulasten der Verkehrsteilnehmer geht und diese im Vergleich zum bisherigen System nennenswert benachteiligt.

### 1. Kritikpunkt: Erhöhung der Buß- und Verwarnungsgelder

Aufgrund der Eintragungsvoraussetzungen, wonach neben der Benennung in Anlage 13 FeV kumulativ das Erreichen der neuen Eintragungsgrenze von 60 Euro erforderlich ist, werden diverse Bußgelder des bestehenden Kataloges von 40 beziehungsweise 50 Euro auf 60 beziehungsweise 70 Euro angehoben.

Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende:

Handyverstoß	von 40 auf 60 Euro
Winterreifenpflicht	von 40 auf 60 Euro
Rechtswidriges Verhalten an Schulbussen	von 40 auf 60 Euro
Missachtung der Kindersicherungspflicht	von 40 auf 60 Euro
Fußgängergefährdung im Fußgängerbereich	von 40 auf 60 Euro
HU-Frist um mehr als acht Monate überschritten	von 40 auf 60 Euro
Verstoß gegen Ladungssicherungs Vorschriften	von 50 auf 60 Euro
Zeichen eines Polizeibeamten nicht befolgt	von 50 auf 70 Euro
Fahren ohne Zulassung	von 50 auf 70 Euro
Vorfahrtsverstoß	von 50 auf 70 Euro
Fahren ohne Begleiter als 17-Jähriger	von 50 auf 70 Euro

Hinsichtlich der nicht verkehrssicherheitsrelevanten Verstöße, deren Begehung bislang eine Eintragung nach sich zog, die aber nach dem neuen System mangels Benennung in der Anlage 13 FeV nicht mehr eingetragen werden sollen, wird – um den Punktwegfall zu kompensieren – ebenfalls eine Erhöhung vorgenommen. Hierzu gehören zum Beispiel folgende Delikte:

Rechtswidriges Befahren der Umweltzone	von 40 auf 80 Euro
Fehlendes Kennzeichen	von 40 auf 60 Euro
Kennzeichen abgedeckt - Glas, Folie -	von 50 auf 65 Euro
Verstoß gegen Fahrtenbuchauflage	von 50 auf 65 Euro
Behinderung durch Parken in Feuerwehrzufahrt	von 50 auf 65 Euro
Sonn- und Feiertagsverbot für Lkw	von 380 auf 570 Euro

Als Folge der neuen Eintragungsgrenze von 60 Euro, wird gleichzeitig die Verwarnungsgeldobergrenze von 35 auf 55 Euro angehoben. Damit verteuern sich die Buß- und Verwarngelder zu einem großen Teil um 50 bis 70 Prozent. Diese

Erhöhung mag bei Mehrfachtätern gerechtfertigt sein. Doch auch an sich rechtstreuere Verkehrsteilnehmer geraten hin und wieder einmal mit der Straßenverkehrsordnung in Konflikt. Bei diesen stellt sich eine derartige Verteuerung der Bußgelder als zu scharf dar. Darüber hinaus dient diese Anhebung keinem der mit der Reform verfolgten Ziele. Auch wenn die Befürworter der Bußgelderhöhungen der Ansicht sind, diese Anpassung sei schon seit Jahren überfällig, ist dies allein kein Grund, aus dem sich die Richtigkeit dieser Maßnahme ergibt. Zudem dürfte eine derart erhebliche und pauschale Erhöhung sicher nicht die Einkommensentwicklung der letzten Jahre widerspiegeln.

Vollkommen unverständlich ist jedoch die kompensatorische Bußgeldverteuerung für jene Vergehen, für die aufgrund ihrer mangelnden Gefährlichkeit zukünftig keine Punkte mehr vorgesehen sind. Es ist zu begrüßen, den Punkteintrag an das Risiko der Verkehrssicherheitsbeeinträchtigung zu knüpfen und mit diesem Verständnis unsinnige Punkte entfallen zu lassen. Warum aber muss einem sinnvollen Gedanken, der einen Bonus zur Folge hat, notwendig ein Malus zur Kompensation folgen?

### 2. Kritikpunkt: Kostenerhöhung für das Fahrerseminar und Wegfall eines Punktabatts

Der wesentlichste Einschnitt zum Nachteil der Verkehrsteilnehmer ist die fehlende Möglichkeit im neuen System zum Punktabbau. Nach bisherigem Recht konnte man durch Teilnahme an einem freiwilligen Aufbauseminar bei einem Punktstand bis acht Punkten einen Punktabbau von vier Punkten und bei einem Punktstand von neun bis 13 einen Punktabbau von zwei Punkten erzielen. Hat man hiervon keinen Gebrauch gemacht, konnte selbst noch bei Erreichen von 14 bis 17 Punkten in Kombination mit einer verkehrspsychologischen Beratung ein Punktabbau von zwei Punkten erfolgen. Diese Möglichkeiten wurden ersatzlos gestrichen.

Als Begründung wird angeführt, Studien hätten ergeben, dass die Teilnahme an dem bisher vorgesehenen Aufbauseminar aufgrund der hohen Rückfallquote keine geeignete Maßnahme

sei, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Vielmehr hätten sich die Verkehrssünder durch die Teilnahme an den Aufbauseminaren einen Punktrabatt erkaufte und sich danach in vielen Fällen weiter verkehrswidrig verhalten.

Zwar wurde nun ein neues – stark verteuertes – Fahreignungsseminar entwickelt, welches sich aus je einer verkehrspädagogischen und einer verkehrspsychologischen Teilmaßnahme zusammensetzt und in welchem – auch durch Hausarbeiten – deutlich besser auf den einzelnen Verkehrssünder eingegangen werden soll. An die Durchführung dieses Seminars wird jedoch im Gegensatz zur bisherigen Praxis, kein Punktrabatt mehr geknüpft.

So sieht das neue System folgende Stufen vor:

Bei einem Punktstand von einem bis drei Punkten gibt es lediglich eine sogenannte Vormerkung, das heißt, es wird keine Maßnahme eingeleitet.

Bei einem Punktstand von vier oder fünf Punkten kommt die erste Eingriffsstufe zum Tragen, in welcher der Fahrerlaubnisinhaber über seinen Punktstand informiert, ermahnt und auf die Möglichkeit hingewiesen wird, freiwillig an einem Fahreignungsseminar teilzunehmen. Ein Punkterabatt kann durch die Teilnahme nicht erzielt werden. Lediglich das begleitete Fahren mit 17 soll nach Absolvierung auch bei einem Punktstand von drei Punkten (statt ansonsten zwei) möglich sein.

Die zweite Eingriffsstufe erfolgt bei Erreichen von sechs oder sieben Punkten. Es ergeht eine Verwarnung, verbunden mit der Anordnung, an einem Fahreignungsseminar teilzunehmen. Die Teilnahme ist obligatorisch und ein Punktrabatt weiterhin nicht möglich. Sollte der Fahrerlaubnisinhaber zuvor freiwillig an einem Fahreignungsseminar teilgenommen haben, ist dieses nicht anzurechnen. Er muss noch einmal teilnehmen. Unterbleibt die Teilnahme, folgt der Entzug der Fahrerlaubnis.

Bei acht Punkten ist die dritte Eingriffsstufe erreicht und die Fahrerlaubnis wird entzogen.

Es ist sicherlich zu begrüßen, dass ein neues Fahreignungsseminar entwickelt wurde, vorausgesetzt, der jeweilige Verkehrssünder wird hierdurch tatsächlich individueller beraten und

betreut. Allerdings werden aufgrund der neu eingeführten verkehrspsychologischen Teilmaßnahme die Kosten für ein solches Seminar künftig etwa 600 Euro betragen, während die bisher angebotenen Aufbauseminare maximal zirka 200 bis 400 Euro kosteten. Insbesondere vor dem Hintergrund dieser immensen Kosten ist es jedoch umso weniger nachvollziehbar, dass an die frühzeitige Teilnahme eines solchen Seminars kein Bonus mehr geknüpft werden soll. Der Verkehrsteilnehmer konnte sich bislang bis zum Erreichen von 13 Punkten damit auseinandersetzen, ob er sich mittels eines freiwilligen Aufbauseminars fremder Hilfe bedient, um zukünftig Verstöße vermeiden zu können. Natürlich bestand aufgrund des damit verbundenen Punktrabattes ein großer Anreiz, dies zu tun, was jedoch auch durchaus positiv bewertet werden könnte. Dies gilt zumindest dann, wenn man derartigen Seminaren nicht vollständig die Wirksamkeit abspricht. Vor dem Hintergrund, dass man – nach Verbesserung der Lerninhalte – an einem verpflichtenden Seminar bei Erreichen eines gewissen Punktstandes festhält, muss davon ausgegangen werden, dass die Verfasser des vorliegenden Referentenentwurfes die Möglichkeit des positiven Einwirkens auf den Täter durch ein Seminar erkennen und befürworten und es gerade nicht für sinn- und wirkungslos halten. Bedenkt man, dass die Kosten für das neue Fahreignungsseminar mit 600 Euro auch noch um rund 300 Euro höher sein sollen, dürfte zukünftig kaum noch ein Verkehrsteilnehmer darüber nachdenken, sich freiwillig einer solchen Maßnahme zu unterziehen. Dies wird in Kauf genommen, obwohl eine freiwillige und frühe Teilnahme aufgrund der das Verkehrsverhalten bessernden Wirkung wünschenswert sein sollte. Auch im Interesse der Verkehrssicherheit wäre ein Punktrabatt also sinnvoll.

Hinzu kommt, dass die freiwillige Teilnahme an dem Seminar bei weiteren Verstößen und dem Erreichen der zweiten Eingriffsstufe mit verpflichtendem Seminar nicht einmal angerechnet, sondern eine erneute Teilnahme angeordnet wird. In diesen Fällen hätte sich dann aber bereits gezeigt, dass auch das verbesserte Fahreignungsseminar zu keiner maßgeblichen Änderung des

Fahrverhaltens führt, sodass erhebliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer erneuten Teilnahme bestehen könnten.

### 3. Kritikpunkt: Verlängerung der Tilgungsfristen

Ebenfalls einschneidend ist die vorgesehene Verlängerung der Tilgungsfristen für einige Verfehlungen. Wie eingangs ausgeführt, sollen die Tilgungsfristen für verkehrssicherheitsbeeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten wie bisher zwei Jahre, für grobe Ordnungswidrigkeiten aber fünf Jahre betragen. Letztere entspricht im heutigen System der Maximalfrist, welche nur bei Vorliegen mehrerer rechtskräftig festgestellter Ordnungswidrigkeiten und dadurch eintretender Tilgungshemmung zum Tragen kommt. Zwar soll die Tilgungshemmung, welche bislang dafür sorgte, dass bei Begehung einer weiteren Ordnungswidrigkeit innerhalb der Tilgungsfrist von zwei Jahren und Eintragung der Entscheidung innerhalb der einjährigen Überliegefrist die Tilgung gehemmt wird, künftig entfallen. Doch dürfte diese Maßnahme nicht dazu geeignet sein, den Nachteil angemessen zu kompensieren, den der Verkehrsteilnehmer bei groben Ordnungswidrigkeiten nun durch die von Anfang an bestehende Maximalfrist erleidet.

### 4. Kritikpunkt: Absenkung der Höchstgrenze von 18 auf acht Punkte

Letztlich ist auch die Absenkung der Höchstgrenze von 18 auf acht Punkte zu kritisieren. Bislang galt ein Betroffener gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 3 Straßenverkehrsgesetz (StVG) als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen, wenn sich 18 oder mehr Punkte addiert hatten, mit der Folge, dass die Fahrerlaubnis zu entziehen war. Nunmehr soll die Ungeeignetheit bereits bei Erreichen von acht Punkten angenommen werden. Gerade Viel- und Berufskraftfahrern droht also wesentlich schneller der Verlust der Fahrerlaubnis, als bisher. Dies wird nur unmaßgeblich von der entfallenden Tilgungshemmung abgeschwächt. Lkw-Fahrer beispielsweise treffen vor Fahrtantritt über 100 Prüf- und Kontrollpflichten, die aufgrund sich fortbildenden Rechts stetig ansteigen. Je nach Art der Beladung und des beför-

derten Guts kann bei jeder Fahrt die Gefahr bestehen, dass ein Verstoß gegen die Straßenverkehrsordnung (StVO) begangen wird, ohne dass der Fahrer dies zwingend zu verantworten hat. Geringfügige Überschreitungen des zulässigen Gesamtgewichts, weil bei der Beladung keine Waage vorhanden war, oder mangelnde Ladungssicherung, obwohl der Fahrer nach bestem Wissen und Gewissen handelte, sind täglich vorkommende Delikte, die jeweils zur Eintragung von mindestens einem Punkt führen. Berücksichtigt man nun, dass ein Lkw-Fahrer jährlich durchschnittlich 120.000 Kilometer zurücklegt, wird deutlich, welche Gefahr die Absenkung auf acht Punkte mit sich bringt. Gleiches gilt für Außendienstmitarbeiter oder alle übrigen Vielfahrer, die allein durch die hohe Fahrleistung proportional öfter in die Gefahr geraten, einen – oft nur geringfügigen und nicht immer vermeidbaren – Verstoß gegen die Straßenverkehrsvorschriften zu begehen.

Sicherlich ist von diesen Berufsgruppen in besonderem Maße zu erwarten, dass sie sich verantwortungsbewusst im Straßenverkehr verhalten. Dennoch wird es hier vergleichsweise häufiger zu Verstößen kommen, mit der Folge, dass die Höchstgrenze deutlich schneller erreicht wird. Berücksichtigt man nun noch, dass die Verteuerung des Seminars sicherlich dazu führt, dass manche die Kosten von 600 Euro für ein verpflichtendes Seminar auf der zweiten Eingriffsstufe nicht aufbringen können, führt dies in vielen Fällen zu einem Führerscheinverlust bereits ab sechs Punkten. Verschärft wird die Situation der Vielfahrer noch durch die entfallende Punktabbaumöglichkeit. Bei Berufskraftfahrern wird mit der Fahrerlaubnis auch die Existenzgrundlage entzogen. Dies betrifft nicht selten die ganze Familie. Die Reform bedeutet hier eine ganz erhebliche und nicht mehr im Verhältnis stehende Verböserung für diesen Personenkreis.

### 5. Kritikpunkt: Tattagprinzip vs. Rechtskraftprinzip

Es wurde die Chance vertan, dass durch die Rechtsprechung in der Vergangenheit aufgehobene Rechtskraftprinzip gesetzlich festzu-

zuführen. Im Gegensatz zum vorgesehenen kombinierten Tattag- und Rechtskraftprinzip hätte dies zu der gewünschten Transparenz geführt. Die Kombination von Tattag und Rechtskraft bedeutet, die Punkte nach Rechtskraft rückwirkend auf den Tattag einzutragen, aber erst ab Rechtskraft den Lauf der Tilgungsfrist beginnen zu lassen. Nach wie vor kann dann also der Punktstand nicht unmittelbar abgerufen, sondern nur rückblickend festgestellt werden. Die Beibehaltung dieses Prinzips bedingt also zwangsweise eine Intransparenz. Von den Reformern wird dies zur Vermeidung der Einlegung taktischer Rechtsmittel in Kauf genommen.

Tatsächlich führt die Kombination von Tattags- und Rechtskraftprinzip zu einer Schlechterstellung der Rechtssuchenden, was vor dem Hintergrund der durch unser Rechtssystem in jeder Hinsicht zu schützenden Unschuldsvermutung zumindest bedenklich ist. Die Folgen einer verlängerten Tilgungsfrist könnten einen vermeintlichen Verkehrssünder durchaus von der Einlegung eines die Tilgung verzögernden Einspruchs abhalten. Es ist nicht auszuschließen, dass einige ihr Recht auf Verteidigung aufgrund der damit einhergehenden späteren Tilgung aufgeben, trotz möglicher Erfolgsaussichten.

Auch in Fällen in denen ein Freispruch ausgeschlossen, jedoch eine Verringerung der Geldbuße aufgrund geringerer Schuld oder schlechter finanzieller Verhältnisse sehr wahrscheinlich ist (die Unschuldsvermutung also nicht tangiert wäre), mag man sich aufgrund des verlängerten Fristenlaufs und seiner Konsequenzen gegen die Inanspruchnahme rechtsstaatlicher Möglichkeiten entscheiden. Diese Ausgestaltung der Reform ist daher ebenfalls überaus kritikwürdig.

### Fazit

Eine Vereinfachung des Systems und damit eine Verbesserung ist sicherlich darin zu sehen, dass zukünftig auf die Tilgungshemmung verzichtet werden soll und nur noch verkehrssicherheitsbeeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten eingetragen werden. Die gleichzeitig eingeführten Verschlechterungen, wie die Anhebung der Buß- und Verwarngelder, der Wegfall des Punkt-

rabattes, die Verteuerung der Fahreignungsseminare, die Verlängerung der Tilgungsfristen bei groben Ordnungswidrigkeiten, die Absenkung der Höchstgrenze des Systems von 18 auf acht Punkte sowie die Festschreibung des kombinierten Tattag- und Rechtskraftprinzips, stehen dazu in keinem Verhältnis.

Insgesamt ergeben sich für die in das Register einzutragenden Personen durch die Reform in ihrer jetzigen Ausgestaltung somit eine Reihe von Verschlechterungen, die zum erreichten – ohnehin stark abgeschwächten – Ziel außer Verhältnis stehen. Es bleibt zu hoffen, dass Nachbesserungen vorgenommen werden, um den zu erwartenden Anstieg der Fahrerlaubnisentziehungen zu begrenzen.

Änderungen zumindest bezogen auf die Einführung eines freiwilligen Seminars auf einer früheren Punktstufe mit der Möglichkeit zum Punkteabbau sowie die Wiedereinführung des Rechtskraftprinzips sind unbedingt zu empfehlen.



**Die Autorin:** Daniela Mielchen gründete 1991 die auf Verkehrsrecht spezialisierte Kanzlei Mielchen&Coll., die von Hamburg aus bundesweit tätig ist. Rechtsanwältin Mielchen ist Fachanwältin für Verkehrsrecht, Mitglied des Vorstandes der ARGE Verkehrsrecht sowie des Gesetzgebungsausschusses Verkehrsrecht des DAV (Deutscher Anwaltverein). Daneben ist sie Herausgeberin der zfs und Chefredakteurin der AUTOHAUS-Schadenrecht. Parallel ist Mielchen Dozentin unter anderem für die DeutscheAnwaltAkademie sowie Autorin zahlreicher rechtlicher Publikationen.