

Autor: Dietmar Zwerger,
Vors. RiVG

Erscheinungsdatum: 26.03.2014

Quelle:



Normen:

[§ 30 StVG](#), [§ 28 StVG](#), [§ 40 FeV](#), [§ 24a StVG](#), [§ 29 StVG](#), Anlage 16 FeV, [§ 11 FeV](#), [§ 80 VwGO](#), [§ 4 StVG](#), [§ 65 StVG](#)

Fundstelle: jurisPR-VerkR 6/2014 Anm. 1

Herausgeber: Jörg Elsner, LL.M., RA und FA für Verkehrsrecht und Versicherungsrecht
Dr. Klaus Schneider, RA und FA für Verkehrsrecht und Versicherungsrecht

Zitiervorschlag: Zwerger, jurisPR-VerkR 6/2014 Anm. 1

Neues Punktsystem ("Fahreignungs-Bewertungssystem") zum 01.05.2014

Mit Inkrafttreten des Fünften Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28.05.2013 (BGBl I 2013, 2013) und der Neunten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 05.11.2013 (BGBl I 2013, 3920) tritt zum 01.05.2014 ein neues Punktsystem („Fahreignungs-Bewertungssystem“) in Kraft. Das Bewertungssystem besteht im Wesentlichen aus den Maßnahmen bei Erreichen von Punkteschwellen ([§ 4 StVG](#)), der Bewertung der Verkehrsverstöße mit Punkten (geregelt in [§ 4 Abs. 2 StVG](#) und der Anlage 13 zur Fahrerlaubnis-Verordnung) und den Regelungen über die Tilgung und die Verwertbarkeit der Zuwiderhandlungen, die in das Fahreignungsregister eingetragen werden ([§§ 28 bis 30 StVG](#)).

Einzelheiten zu den jeweiligen Bestimmungen können den Gesetzgebungsmaterialien entnommen werden, die über Internet abrufbar sind: [BT-Drs. 17/12636](#) (zur Änderung des StVG) und [BR-Drs. 676/13](#) (Empfehlungen des Bundesrats zur Änderung der FeV). Da das Gesetz im Vermittlungsausschuss beraten und verändert wurde, sind die Motive der in dieser Phase erfolgten Änderungen – soweit ersichtlich – nicht über das Internet einsehbar.

Buchempfehlung: Eine sehr übersichtliche und praxisnahe Darstellung der Reform speziell für den Rechtsanwalt bietet Reisert, Das neue Fahreignungsregister, 1. Aufl. 2014, DeutscherAnwaltVerlag, 29 Euro.

I. Hintergründe und Ziele der Reform

Das bislang geltende Punktsystem hat sich als für alle Beteiligten komplizierte und wenig durchschaubare Regelung erwiesen. Der 47. Deutsche Verkehrsgerichtstag 2009 hatte eine Vereinfachung empfohlen (Empfehlungen AK VII, 47. VGT 2009, S. 11). Daraufhin wurde vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Gesetzentwurf für ein neues Punktsystem erarbeitet und vorgestellt. Ausdrücklich als Ziele der Neuregelung sind die Verbesserung der Verkehrssicherheit, eine verbesserte Transparenz und eine Vereinfachung des Systems genannt ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 17 f.). Dieser Entwurf wurde vom 51. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2013 nahezu einstimmig abgelehnt. Insbesondere die Beibehaltung des Tattagprinzips und der damit verbundenen Überliegefrist sowie die fehlende Möglichkeit des Punkteabbaus durch Absolvieren freiwilliger Maßnahmen wurde kritisiert (Empfehlungen AK V, 51. VGT 2013, S. XIV).

II. Wesentliche Neuregelungen

1. Grundsätzliches

Das Punktsystem heißt zukünftig „Fahreignungs-Bewertungssystem“ ([§ 4 StVG](#)), das Verkehrszentralregister trägt künftig die Bezeichnung „Fahreignungsregister“ ([§ 28 StVG](#)). Es bleibt bei dem schon bislang bekannten Stufenmodell, das für mehrfach auffällige Kraftfahrer zu durchlaufen ist, bevor auf der letzten Stufe die Fahrerlaubnis entzogen wird. Durch eine Bewertung der Zuwiderhandlungen mit einem bis drei Punkten und einem Entzug der Fahrerlaubnis bereits bei acht Punkten soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die (Unfall-)Gefährlichkeit von Kraftfahrern eher an der Zahl der Zuwiderhandlungen und weniger in deren Schwere festmachen lässt ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 39). Auch die Punktereduzierung durch Besuch eines Fahreignungsseminars ist nur noch eingeschränkt möglich. Diesen Verschärfungen steht ein Wegfall der Tilgungshemmung neuer Eintragungen gegenüber.

2. Punkteschwellen

Durch den vollständig neu gefassten [§ 4 StVG](#) werden folgende Maßnahmen festgeschrieben:

a) Vormerkung bei einem Stand bis zu drei Punkten ([§ 4 Abs. 4 StVG](#)): Die Vormerkung hat noch keine Rechtswirkung und stellt noch keine Maßnahme im Sinne des Punktsystems dar. Es handelt sich um die formalisierte Mitteilung, dass eine Zuwiderhandlung im Fahreignungsregister eingetragen ist und den Betroffenen darauf hinweist, dass er bei einer Erhöhung des Punktestandes der ersten Stufe des Maßnahmenkataloges zugeordnet wird (ausdrücklich: [BT-Drs. 17/12636](#), S. 40).

b) Erste Stufe: Ermahnung bei einem Stand von vier oder fünf Punkten ([§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG](#)): Die Ermahnung ist ein Hinweis an den Kraftfahrer, verstärkt auf ein rechtskonformes Verhalten zu achten. Damit sind keine Rechte oder Pflichten verbunden ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 40).

c) Zweite Stufe: Verwarnung bei einem Stand von sechs oder sieben Punkten ([§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 StVG](#)): Das stellt eine formalisierte Warnung an den Führerscheininhaber dar, dass ihm bei Erreichen der nächsten Stufe die Fahrerlaubnis entzogen wird. In der Gesetzesbegründung ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 41) ist – anders als noch im Referentenentwurf, der Gegenstand der Beratungen des Verkehrsgerichtstags 2013 war – nicht mehr der Hinweis enthalten, dass hinsichtlich des Eingriffscharakters der Verwarnung Identität mit der Ermahnung nach dem alten Punktsystem besteht. Von der isolierten Anfechtbarkeit dieser Maßnahme ist aber auszugehen.

d) Dritte Stufe: Entzug der Fahrerlaubnis bei einem Stand von acht Punkten ([§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG](#)): Wie schon bisher ist auch beim neuen Punktsystem die letzte Maßnahme der Entzug der Fahrerlaubnis. Dieser Entzug ist zwingend angeordnet; bei Erreichen von acht Punkten hat die Behörde ohne Alternativen die Fahrerlaubnis durch (kraft Gesetzes sofort vollziehbaren) Bescheid zu entziehen. Die Fahrerlaubnis ist – wie nach altem Recht – in der Regel erst nach Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens hinsichtlich der zukünftigen Normtreue frühestens sechs Monate nach Wirksamkeit des Entzugs zulässig ([§ 4 Abs. 10 StVG](#)).

Für die Anordnung der Maßnahmen ist nur das Erreichen der Punktestufen „von unten“ maßgeblich. Liegt im Zeitpunkt der Anordnung einer Maßnahme aufgrund einer Punktereduzierung durch Zeitablauf ein geringerer Punktestand vor, ist die Behörde dennoch an den sich zum Tattag ergebenden Punktestand gebunden ([§ 4 Abs. 5 Satz 7 StVG](#)). Damit wird die Rechtsprechung umgesetzt, wonach maßgeblicher Zeitpunkt für das Ergreifen der Maßnahmen der Tattag ist und ein bis zum Ergehen der Anordnung erfolgreicher Punkteabbau durch Zeitablauf nicht maßgeblich ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.09.2008 - [3 C 21.07](#) - BVerwGE 132, 57; VGH Mannheim, Beschl. v. 07.12.2010 - [10 S 2053/10](#) - NJW 2011, 2311; vgl. zum Ganzen: [BT-Drs. 17/12636](#), S. 42).

3. Punktebewertung

Entsprechend der geringeren Punktezahl für die einzelnen Maßnahmenstufen werden die Zuwiderhandlungen mit einem bis drei Punkten belegt. [§ 4 Abs. 2 Satz 2 StVG](#) führt folgende Punktekategorien ein:

- a) Verkehrsbeeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten: 1 Punkt,
- b) verkehrssicherheitsbezogene Straftaten ohne Entzug der Fahrerlaubnis sowie besonders verkehrssicherheits-beeinträchtigende Ordnungswidrigkeiten: 2 Punkte,
- c) verkehrssicherheitsbezogene Straftaten mit Entzug der Fahrerlaubnis bzw. Sperre für die Erteilung: 3 Punkte.

Punkte werden für Verkehrsverstöße vergeben, für die eine Geldbuße von mindestens 60 Euro vorgesehen ist, wobei es sich um einen Verstoß gegen Vorschriften zum Schutz der Sicherheit im Straßenverkehr handeln muss. Die genaue Punktbewertung ist in der Anlage 13 zu [§ 40 FeV](#) enthalten. Nur die dort ausdrücklich angegebenen Zuwiderhandlungen führen zu Punkten, die in das Fahreignungsregister eingetragen werden.

Mit einem Punkt sind z.B. Geschwindigkeitsüberschreitungen ab 16 km/h oder Abstandsverstöße, die zu keinem Fahrverbot führen, belegt. Mit zwei Punkten etwa ist eine Zuwiderhandlung gegen [§ 24a StVG](#) (0,5 Promille-Grenze) bewertet wie auch Geschwindigkeits- und Abstandsverstöße, die nach der Bußgeldkatalog-Verordnung zu einem Fahrverbot führen. Keine Punkte werden zukünftig für Verstöße vergeben, die keinen unmittelbaren Bezug zur Verkehrssicherheit haben, etwa Verstöße in einer Umweltzone, Verstöße gegen eine Fahrtenbuchauflage u.a.

4. Entstehen der Punkte

In [§ 4 Abs. 2 Satz 3 StVG](#) ist nunmehr ausdrücklich für das Entstehen der Punkte auf den Tag abgestellt, an dem die Zuwiderhandlung begangen wurde. Zwar entspricht das der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum vorangegangenen Punktsystem (BVerwG, Urt. v. 25.09.2008 - [3 C 3.07](#) - BVerwGE 132, 48). Dadurch wird aber eine intransparente und komplizierte Bestimmungsmethode festgeschrieben. Insbesondere die „Überliegefrist“ von einem Jahr bleibt weiter bestehen ([§ 29 Abs. 6 Satz 2 StVG](#)). Der Deutsche Verkehrsgerichtstag 2013 hatte sich ausdrücklich gegen das „Tattagprinzip“ ausgesprochen (51. VGT 2014, XIV).

5. Tilgungsfristen

In [§ 29 Abs. 1 StVG](#) werden die Tilgungsfristen neu geregelt. Als Faustregel gilt:

- a) Mit einem Punkt belegte Eintragungen: zwei Jahre und sechs Monate,
- b) Mit zwei Punkten belegte Eintragungen: fünf Jahre,
- c) Mit drei Punkten belegte Eintragungen: zehn Jahre.

Als Beginn der Tilgungsfrist ist einheitlich immer die Rechtskraft der jeweiligen zur Eintragung führenden Entscheidung bestimmt ([§ 29 Abs. 4 StVG](#)). Eine Tilgungshemmung gibt es nicht mehr. Das bedeutet, dass die Tilgung jeder Eintragung isoliert nach der jeweiligen Tilgungsfrist berechnet wird. Der Umstand, dass später weitere Eintragungen hinzu kommen, hindert die Tilgung einer früheren Eintragung nicht. Das ist eine echte Vereinfachung. Allerdings wird durch die Verlängerung der Tilgungsfristen der Beobachtungszeitraum angepasst. Damit soll der Wegfall der Tilgungshemmung kompensiert werden. Das hätten Simulationsberechnungen des Kraftfahrt-Bundesamtes ergeben ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 46).

6. Punkteabbau

Grundsätzlich erfolgt eine Punktereduzierung nur durch Zeitablauf.

Ein weiterer Punkteabbau durch den Kraftfahrer war zunächst nicht vorgesehen. Die Aufbauseminare nach altem Recht hätten keinen Nachweis der Sicherheitswirksamkeit erbracht ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 21, 44). Im Referentenentwurf war auf der Stufe der Verwarnung bei sechs oder sieben Punkten die Anordnung zur Teilnahme an einem Fahreignungsseminar vorgesehen, ohne dass der verpflichtende Kurs zu einer Punktereduzierung geführt hätte. Erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Möglichkeit zum Punkteabbau durch freiwillige Teilnahme an einem Fahreignungsseminar in [§ 4 Abs. 7 StVG](#) eingefügt: Eine Punktereduzierung um einen Punkt ist nun bei einem Stand von einem bis fünf Punkten möglich und auch nur einmal in fünf Jahren. Für die Fristen ist das Ausstellungsdatum der Teilnahmebescheinigung maßgeblich. Die Behörde hat nach [§ 4 Abs. 5](#)

Satz 2 StVG lediglich auf die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Fahreignungsseminar hinzuweisen. Das Fahreignungsseminar ist wesentlich umfangreicher – es besteht aus einer verkehrspädagogischen (Fahrschule) und einer verkehrspsychologischen (Verkehrspsychologe) Teilmaßnahme – als die bisherigen Kurse und verlangt vom Teilnehmer ausdrücklich eine aktive Mitwirkung. Die Inhalte sind in der neuen Anlage 16 zur FeV aufgeführt. Es ist auch wesentlich teurer (Schätzungen zufolge zwischen 400 und 650 Euro, vgl. Reisert, Das neue Fahreignungsregister, § 4 Rn. 25, S. 88).

7. Gesetzliche Punktereduzierung

Wie schon nach altem Recht ist in § 4 Abs. 6 StVG geregelt, dass die einzelnen Stufen des Systems nacheinander zu durchlaufen sind. Die Behörde darf also keine Maßnahme ergreifen, ohne dass die Reaktion der gesetzlich zuvor festgelegten Stufe angeordnet ist. Hat die Behörde die bei Erreichen eines bestimmten Punktestandes vorgesehene Maßnahme nicht ergriffen, verringert sich das Punktekonto auf den höchsten Stand der Stufe, die gesetzlich vorgegeben ist. So wird verhindert, dass ein Führerscheininhaber Nachteile durch Behördenfehler zu gewärtigen hat. Außerdem wird eine Anwendung der Maßnahmen des Fahreignungs-Bewertungssystems auf die Kraftfahrer erreicht, die sehr schnell einen höheren Punktestand erreichen. Dabei handelt es sich um eine echte Punktereduzierung, da weitere Verringerungen von dem gesetzlich reduzierten Punktestand aus berechnet werden (§ 4 Abs. 6 Satz 4 StVG, vgl. BT-Drs. 17/12636, S. 42).

8. Gesetzliche Punktelöschung

§ 4 Abs. 3 StVG regelt die Löschung von Punkten bei der Wiedererteilung der Fahrerlaubnis, wenn diese zuvor entzogen oder darauf verzichtet worden war. Entzug und Verzicht werden insoweit klarstellend (vgl. zum alten Recht BVerwG, Urt. v. 03.03.2011 - 3 C 1.10 - NJW 2011, 1690) gleichgestellt. Maßgeblich für die Beurteilung der Fahreignung nach Entzug oder Verzicht ist der Zeitpunkt der Wiedererteilung. Hält die Behörde einen Antragsteller nach dem sich im Zeitpunkt der Wiedererteilung ergebenden Punktestand für geeignet, werden konsequenterweise die Punkte gelöscht. Das Punktekonto wird auf null Punkte reduziert. Die Eintragungen im Fahreignungsregister bleiben aber bis zum Ablauf der jeweiligen Tilgungsfristen bestehen. Kommen weitere Eintragungen hinzu, können die neuen Zuwiderhandlungen in Zusammenschau mit den vorhandenen Eintragungen der Behörde Anlass bieten, die Kraftfahreignung nach allgemeinen Grundsätzen (§ 11 Abs. 3 Nr. 4 bis 7 FeV) überprüfen zu lassen (BT-Drs. 17/12636, S. 39 f.). Das erfolgt in der Regel durch Aufforderung zur Beibringung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung.

9. Rechtsschutz

Wie nach altem Recht ist durch den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 4 Abs. 9 StVG) die Anordnung über den Entzug der Fahrerlaubnis bei Erreichen von acht Punkten kraft Gesetzes sofort vollziehbar (§ 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Die Behörde muss also die sofortige Vollziehbarkeit – d.h. den Umstand, dass Widerspruch (falls nach Landesrecht statthaft) und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben – nicht besonders begründen. Tut sie das dennoch, ist das unschädlich, weil es aufgrund gesetzlich angeordneten Sofortvollzugs ins Leere geht.

10. Übergangsregelung

a) Anwendbarkeit des neuen Rechts

Auf alle Zuwiderhandlungen, die bis zum Ablauf des 30.04.2014 begangen, aber erst nach dem 01.05.2014 eingetragen werden, ist das neue Recht anwendbar (§ 65 Abs. 3 Nr. 2 StVG). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass auf alle bis zum Ablauf des 30.04.2014 eingetragenen Verstöße das alte Recht anwendbar ist. Bereits eingetragene Zuwiderhandlungen, die nach neuem Recht zu keiner Eintragung führen würden, werden am 01.05.2014 gelöscht (§ 65 Abs. 3 Nr. 1 StVG).

In § 65 Abs. 3 Nr. 5 StVG sind Übergangsbestimmungen für Punkteabzüge und Aufbau-seminare getroffen.

b) Umrechnung eines am 01.05.2014 bestehenden Punktekontos

In § 65 Abs. 3 Nr. 4 StVG ist die Überleitung des bisher erreichten Punktestands in das

System des neuen Fahreignungs-Bewertungssystems tabellarisch festgelegt.

**Punktestand vor Fahreignungs-Bewertungssystem ab dem 01.05.2014
dem 01.05.2014**

	Punktestand	Stufe
1 - 3	1	Vormerkung (§ 4 Abs. 4 StVG)
4 - 5	2	
6 - 7	3	
8 - 10	4	1: Ermahnung (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 StVG)
11 - 13	5	
14 - 15	6	2: Verwarnung (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 StVG)
16 - 17	7	
>= 18	8	3: Entzug (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG)

c) Tilgungsregelung für bis zum 30.04.2014 erfolgte Eintragungen ([§ 65 Abs. 3 Nr. 2 StVG](#))

Für bis zum Ablauf des 30.04.2014 erfolgte Eintragungen wird bis zum 30.04.2019 für die Tilgung das alte Recht angewendet. Das betrifft aber nur bis zum 30.04.2014 erfolgte Eintragungen. Eintragungen ab dem 01.05.2019 lösen keine Tilgungshemmung aus. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll damit ein kontinuierlicher Übergang erreicht und eine faktische Teilamnestie für „Verkehrssünder“ vermieden werden ([BT-Drs. 17/12636](#), S. 49 f. – wobei diese Begründung verwirrt, da sie sich noch auf die überholte Entwurfsfassung bezieht).

III. Zusammenfassung

In aller Kürze: Das neue „Fahreignungs-Bewertungssystem“ ist nicht der große Wurf, den sich alle Beteiligten erhofft hatten. Das gilt insbesondere für die Festschreibung des „Tattagprinzips“ beim Entstehen der Punkte. Insgesamt ist es eine eher halbherzige Reform, die deutlich den Einfluss der Politik erkennen lässt. Durch die neue Bewertung der Zuwiderhandlungen mit Punkten und die Herabsetzung der Maßnahmenschwelen mag dem Ziel der Verkehrssicherheit gedient sein. Das System bleibt aber insgesamt intransparent und zu kompliziert. Auch die Übergangsregelung ist sehr umständlich gefasst. Hinzu kommt, dass mit der Reform einhergehend die Bußgeldsätze teilweise deutlich erhöht werden (z.B. Handyverstoß: 60 Euro – 1 Punkt; Verstoß gegen Umweltzone: 80 Euro EUR – kein Punkt, als „Ausgleich“ Verdoppelung des Bußgeldes).