



04.05.2017

Wichtige neue Entscheidung

Fahrerlaubnisrecht: Zur Entziehung der Fahrerlaubnis wegen des Erreichens von acht Punkten

Art. 3 Abs. 1, Art. 103 Abs. 2 GG, § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, Abs. 6, Abs. 8 Satz 1, § 28 Abs. 4, § 65 Abs. 3 Nr. 4 StVG

Entziehung der Fahrerlaubnis
Fahreignungs-Bewertungssystem
Verringerung des Punktestandes
Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.01.2017, Az. 3 C 21.15

Leitsatz:

Die Fahrerlaubnis ist nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG auch dann zu entziehen, wenn der Fahrerlaubnisinhaber die zum Erreichen der Acht-Punkte-Grenze führende weitere Zuwiderhandlung vor der Erteilung der Verwarnung begangen hatte und diese Zuwiderhandlung zum Zeitpunkt der Verwarnung rechtskräftig geahndet und im Fahreignungsregister gespeichert, der Fahrerlaubnisbehörde aber noch nicht übermittelt war. Eine Verringerung des Punktestandes nach § 4 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 StVG tritt in einem solchen Fall nicht ein.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweise:

Die Entscheidung betrifft im Kern die Frage, wer das Risiko der verspäteten Kenntniserlangung trägt, wenn die Fahrerlaubnisbehörde erst nach ihrer Entscheidung über die Entziehung einer Fahrerlaubnis wegen des Erreichens des hierfür maßgeblichen Standes von acht Punkten im Fahreignungs-Bewertungssystem von einer weiteren Eintragung im Fahreignungsregister erfährt, die – wenn sie der Behörde bereits im Zeitpunkt der Eintragung bekannt gewesen wäre – zu einer Verringerung des Punktestandes geführt und einer Entziehung der Fahrerlaubnis damit zunächst entgegengestanden hätte.

In dem zu Grunde liegenden Fall hatte der Kläger am 10.02.2014 und 10.03.2014 jeweils Geschwindigkeitsübertretungen begangen, die durch Urteile des zuständigen Amtsgerichts vom 13.11.2014 geahndet wurden. Die Eintragungen der beiden Taten ins Fahreignungsregister erfolgten dann jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten: Die Tat vom 10.02.2014 wurde dem Kraftfahrt-Bundesamt von der Staatsanwaltschaft am 05.01.2015 mitgeteilt und am 06.01.2015 im Fahreignungsregister eingetragen, wodurch der Kläger sieben Punkte erreichte. Hiervon erfuhr die zuständige Fahrerlaubnisbehörde aufgrund einer Mitteilung des Kraftfahrt-Bundesamtes am 19.01.2015. Daraufhin sprach die Fahrerlaubnisbehörde mit Schreiben vom 21.01.2015 eine Verwarnung des Klägers (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 StVG) aus.

Die Tat vom 10.03.2014 wurde dem Kraftfahrt-Bundesamt dagegen erst am 19.01.2015 mitgeteilt und am 20.01.2015 – also einen Tag vor der Verwarnung des Klägers – im Fahreignungsregister eingetragen. Mit Schreiben vom 22.1.2015 teilte das Kraftfahrt-Bundesamt der Fahrerlaubnisbehörde mit, dass der Kläger aufgrund der Tat vom 10.3.2014 nunmehr neun Punkte im Fahreignungsregister erreicht habe. Daraufhin entzog die Fahrerlaubnisbehörde dem Kläger mit Bescheid vom 13.2.2015 nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG die Fahrerlaubnis.

Nachdem das Verwaltungsgericht Regensburg der hiergegen gerichteten Klage zunächst stattgegeben hatte (Urteil vom 18.03.2015, Az. RO 8 K 15.249, juris), hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) auf die Berufung des Beklagten hin die Klage abgewiesen (Urteil vom 11.08.2015, Az. 11 BV 15.909, juris). Die vom BayVGh zugelassene Revision des Klägers hatte keinen Erfolg:

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat entschieden, dass es für die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nach § 4 Abs. 5 StVG ausschließlich auf den tatsächlichen Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde ankommt; das Risiko einer – wie im zugrunde liegenden Fall – verspäteten bzw. verzögerten Kenntniserlangung trägt der Fahrerlaubnisinhaber.

Das Gericht hat seine Entscheidung maßgeblich damit begründet, dass der Gesetzgeber mit der Reform des Punktesystems im Jahr 2014 die Warn- und Erziehungsfunktion des gestuften Maßnahmensystems des § 4 Abs. 5 StVG hinter den Schutz der Verkehrssicherheit vor ungeeigneten Fahrern habe zurücktreten lassen. Ein Fahrerlaubnisinhaber könne daher nicht mehr mit Erfolg geltend machen, er habe den weiteren Verkehrsverstoß, der zum Überschreiten der Acht-Punkte-Grenze führe, bereits vor der Erteilung der Verwarnung begangen, so dass diese ihre Warnfunktion nicht mehr habe ausüben können. Nach der geänderten gesetzgeberischen Konzeption komme es – insoweit in bewusster Abkehr vom sogenannten Tattagprinzip – nur auf den Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde im Zeitpunkt des Ergreifens der jeweiligen Maßnahme an. Weder das Wissen der im Maßnahmensystem „vorgelagerten“ Stellen (etwa der Staatsanwaltschaft und des Kraftfahrt-Bundesamts) noch ein etwaiges Verschulden dieser Stellen bei der Datenübermittlung müsse sich die Fahrerlaubnisbehörde zurechnen lassen. Gleiches gelte für die Punktereduzierung nach § 4 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 StVG. Auch sie trete nur ein, wenn der Fahrerlaubnisbehörde die weiteren, zum Erreichen von acht oder mehr Punkten führenden Verkehrsverstöße bereits bei der Verwarnung bekannt gewesen seien.

Die vom Kläger geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Rückwirkungsverbot und den Gleichbehandlungsgrundsatz teilt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) im Ergebnis nicht. Die mit unterschiedlichen Bearbeitungs- und Übermittlungszeiten verbundenen Ungleichbehandlungen seien gerade solchen Fahrern, die in dichter Folge mehrere schwere Verkehrsverstöße begangen hätten und vor Entziehung der Fahrerlaubnis verwarnt worden sein, zuzumuten.

Dr. Hahn
Landesanwalt



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 21.15
VGH 11 BV 15.909

Verkündet
am 26. Januar 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 26. Januar 2017 durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Dr. Wysk, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. August 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Entziehung seiner Fahrerlaubnis auf der Grundlage des Fahreignungs-Bewertungssystems.
- 2 Nach dem Erreichen von acht Punkten nach dem Mehrfachtäter-Punktsystem verwarnte ihn die Fahrerlaubnisbehörde mit Schreiben vom 28. Juni 2011 gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in der damals geltenden Fassung vom 2. Dezember 2010. Nach Einführung des Fahreignungs-Bewertungssystems zum 1. Mai 2014 wurden die vom Kläger bis dahin erreichten zwölf Punkte in fünf Punkte nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem umgestellt.
- 3 Das Kraftfahrt-Bundesamt teilte der Fahrerlaubnisbehörde mit dort am 19. Januar 2015 eingegangenem Schreiben vom 8. Januar 2015 mit, der Kläger

habe aufgrund einer am 10. Februar 2014 begangenen Geschwindigkeitsüberschreitung, die durch ein am 19. Dezember 2014 rechtskräftig gewordenes strafgerichtliches Urteil vom 13. November 2014 geahndet worden sei, sieben Punkte nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem erreicht. Die Tat und deren rechtskräftige Ahndung waren dem Kraftfahrt-Bundesamt von der Staatsanwaltschaft am 5. Januar 2015 mitgeteilt und am 6. Januar 2015 im Fahreignungsregister gespeichert worden. Daraufhin verwarnte die Fahrerlaubnisbehörde den Kläger mit Schreiben vom 21. Januar 2015.

- 4 Mit Schreiben vom 22. Januar 2015, dort eingegangen am 2. Februar 2015, erhielt die Fahrerlaubnisbehörde vom Kraftfahrt-Bundesamt die Mitteilung, der Kläger habe aufgrund einer am 10. März 2014 begangenen weiteren Geschwindigkeitsüberschreitung, die durch ein ebenfalls am 13. November 2014 ergangenes, seit dem 19. Dezember 2014 rechtskräftiges Strafurteil geahndet worden sei, neun Punkte erreicht. Die Staatsanwaltschaft hatte dies dem Kraftfahrt-Bundesamt am 19. Januar 2015 mitgeteilt; die Speicherung im Fahreignungsregister war einen Tag später erfolgt. Daraufhin entzog die Fahrerlaubnisbehörde dem Kläger mit Bescheid vom 13. Februar 2015 die Fahrerlaubnis. Zur Begründung heißt es: Gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG erweise er sich mit dem Erreichen von neun Punkten als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen. Im Fahreignungs-Bewertungssystem stehe der Erziehungsgedanke nicht mehr im Vordergrund. In Abwägung mit der Verkehrssicherheit sei es nicht hinnehmbar, dass in kurzer Zeit zahlreiche schwere Verkehrsverstöße begangen werden könnten und das nur wegen des gestuften Maßnahmensystems nach § 4 Abs. 5 StVG nicht zur Fahrerlaubnisentziehung führe. In solchen Fällen müsse auf eine Chance des Betroffenen verzichtet werden, sein Verhalten vor der Entziehung zu ändern. Im Falle des Klägers seien vor der Entziehung der Fahrerlaubnis alle Maßnahmenstufen ordnungsgemäß durchlaufen worden.
- 5 Diesen Bescheid hat das Verwaltungsgericht aufgehoben. Der Kläger habe den Maßnahmenkatalog nicht ordnungsgemäß durchlaufen, die Fahrerlaubnisentziehung sei daher rechtswidrig. Zwar habe er mit der rechtskräftig geahndeten Geschwindigkeitsüberschreitung vom 10. März 2014 neun Punkte nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem erreicht; auch sei gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1

Nr. 3 StVG beim Erreichen von acht oder mehr Punkten die Fahrerlaubnis zu entziehen. Doch setze das Ergreifen einer weiteren Maßnahme nach Wortlaut und Systematik von § 4 StVG voraus, dass zeitlich nach der vorangegangenen Maßnahme eine weitere mit Punkten zu bewertende Zuwiderhandlung begangen worden sei. Das sei hier nicht der Fall. Deshalb verringere sich der Punktestand des Klägers gemäß § 4 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 StVG auf sieben Punkte.

- 6 Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Entscheidung geändert und die Klage abgewiesen. Zur Begründung heißt es: Dem Kläger sei die Fahrerlaubnis zu Recht entzogen worden. Er habe mit den für die Geschwindigkeitsüberschreitung vom 10. März 2014 anfallenden Punkten neun Punkte im Fahreignungsregister erreicht und die vor der Fahrerlaubnisentziehung liegenden Stufen des Punktesystems ordnungsgemäß durchlaufen. Die Fahrerlaubnisbehörde habe ihn mit Schreiben vom 21. Januar 2015 bei einem auf den Tattag 10. Februar 2014 bezogenen und im Fahreignungsregister eingetragenen Stand von sieben Punkten ordnungsgemäß verwarnt. Zu einer Verringerung des Punktestands gemäß § 4 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 StVG komme es nicht. Zwar sei auch die vom Kläger am 10. März 2014 begangene Ordnungswidrigkeit bei Ausstellung der Verwarnung bereits rechtskräftig geahndet und im Fahreignungsregister eingetragen gewesen. Das sei der Fahrerlaubnisbehörde aber zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt gewesen; deshalb habe sie diesen Verkehrsverstoß bei der Verwarnung noch nicht berücksichtigen können. Für die Frage, ob dem Betroffenen eine Punkteverringerung zu Gute komme, sei nach dem Wortlaut von § 4 Abs. 6 Satz 1 und 2 StVG nicht auf den Zeitpunkt der rechtskräftigen Ahndung oder der Eintragung der letzten zu berücksichtigenden Zuwiderhandlung im Fahreignungsregister abzustellen; es komme allein darauf an, ob die vorherige Maßnahme schon rechtmäßig ergriffen worden sei. Das bestätige auch § 4 Abs. 6 Satz 4 StVG. Diese Auslegung entspreche dem Zweck der Rechtsänderungen zum 1. Mai 2014 und zum 5. Dezember 2014. Der Gesetzgeber habe sich ausweislich der Gesetzesbegründung von den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Punkteentstehung und zum Tattagprinzip in dessen Urteil vom 25. September 2008 - BVerwG 3 C 3.07 - absetzen wollen. Es solle nun nicht mehr darauf ankommen, dass eine Maßnahme den Betroffenen vor der Begehung weiterer Verstöße erreiche und er die Möglichkeit zu einer Verhal-

tensänderung habe, bevor ihn die Folgemaßnahme treffe. Vorrangig seien nach dem Willen des Gesetzgebers nun die Effektivität des Fahreignungs-Bewertungssystems und die Verkehrssicherheit. Es sei auf der Grundlage des Kenntnisstandes der Fahrerlaubnisbehörde zu beurteilen, ob die Maßnahme der vorangegangenen Stufe bereits ergriffen worden sei. Das Entstehen von Punkten solle davon nicht beeinflusst werden. § 4 Abs. 5 Satz 6 Nr. 1 StVG verdeutliche, dass ein Verkehrsverstoß auch dann zu Punkten führe, wenn er vor dem Ergreifen einer Maßnahme begangen worden sei, dabei aber noch nicht habe verwertet werden können. Um einen solchen Fall gehe es hier. Die Fahrerlaubnisbehörde habe vor der am 2. Februar 2015 bei ihr eingegangenen Mitteilung des Kraftfahrt-Bundesamtes keine Kenntnis von der am 10. März 2014 begangenen weiteren Geschwindigkeitsüberschreitung gehabt. Ob sich die Fahrerlaubnisbehörde eine schuldhafte Verzögerung durch andere Behörden (Staatsanwaltschaften und Kraftfahrt-Bundesamt) zurechnen lassen müsse, könne offen bleiben. Eine solche Verzögerung habe es hier nicht gegeben. Die Fahrerlaubnisbehörde sei auch nicht verpflichtet, den Punktestand vor dem Ergreifen einer Maßnahme nochmals durch eine Anfrage beim Kraftfahrt-Bundesamt zu überprüfen. Durchgreifende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von § 4 Abs. 5 und 6 StVG n.F. bestünden nicht. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung stelle sich hier nicht, da die beiden Geschwindigkeitsüberschreitungen erst nach dem In-Kraft-Treten der Gesetzesänderung zum 5. Dezember 2014 rechtskräftig geahndet worden seien. Dass der Gesetzgeber die frühere Erziehungs- und Warnfunktion der einzelnen Stufen des Maßnahmensystems weitestgehend aufgegeben habe, verstoße auch nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip.

- 7 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Wegen eines Fehlers der Staatsanwaltschaft seien die beiden am 19. Dezember 2014 rechtskräftig gewordenen Strafurteile dem Kraftfahrt-Bundesamt nicht gleichzeitig mitgeteilt worden; die Staatsanwaltschaft habe zu Unrecht zunächst angenommen, die beiden Fahrverbote seien nacheinander zu vollstrecken. Nur aus diesem Grund habe das Kraftfahrt-Bundesamt anschließend getrennte Mitteilungen an die Fahrerlaubnisbehörde übersandt, die deshalb nicht von einem sofortigen Anstieg auf neun Punkte und dementsprechend auch nicht von einem Punkte-

abzug ausgegangen sei. Es könne nicht zu seinen Lasten gehen, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Information wegen der langsamen und daher unzureichenden Übermittlung per Brief erst verspätet erhalten habe und deshalb bei der Verwarnung in einem unzulässigen Zwischenschritt einen Stand von nur sieben Punkten angenommen habe. Maßgeblich sei stattdessen das Tattagprinzip. Die gesetzlichen Neuregelungen seien mit einer echten Rückwirkung verbunden, da sie erst nach dem letzten Tattag in Kraft getreten seien; eine Rechtfertigung dafür fehle. Verletzt sei außerdem der Gleichbehandlungsgrundsatz. Bei einer Übermittlung des Punktestandes auf dem Postwege hänge es letztlich von Zufällen ab, wann die Information die Fahrerlaubnisbehörde erreiche.

- 8 Der Beklagte tritt der Revision entgegen und trägt vor: Die Revision sei bereits unzulässig. Ihre Begründung genüge nicht den formalen Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO; es fehle eine hinreichende Auseinandersetzung mit dem Berufungsurteil. Um eine echte Rückwirkung der Neuregelung gehe es nicht; auf die Ausführungen des Berufungsgerichts zur Frage einer unechten Rückwirkung gehe die Revisionsbegründung nicht ein. Ebenfalls unzureichend seien die Darlegungen zu einer vermeintlich verzögerten Sachbearbeitung durch die Staatsanwaltschaft. Auch werde nicht aufgezeigt, weshalb eine postalische Übermittlung der Informationen zum Punktestand durch das Kraftfahrt-Bundesamt an die Fahrerlaubnisbehörde unzulässig sein solle. Bei den Ausführungen zum Tattagprinzip werde die Rechtslage verkannt.
- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur das Urteil des Berufungsgerichts ebenfalls für zutreffend. Eine Punktereduzierung nach § 4 Abs. 6 Satz 3 StVG trete nur ein, wenn der Fahrerlaubnisbehörde zum Zeitpunkt der Maßnahme weitere Verkehrsverstöße bekannt seien, die zur Einordnung in eine höhere Stufe des Maßnahmensystems führten. Aus § 4 Abs. 5 Satz 5, Abs. 5 Satz 6 Nr. 1, Abs. 6 Satz 4 und Abs. 8 Satz 1 StVG ergebe sich, dass es für das Ergreifen einer Maßnahme auf den Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde ankomme. Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG werde nicht dadurch verletzt, dass das Tattagprinzip nach

der Neuregelung nicht ohne Ausnahmen gelte; das diene der Effektivität des Fahreignungs-Bewertungssystems und dem Schutz der Verkehrsteilnehmer. Dass für die Entstehung von Punkten auf den Tattag, für das Ergreifen der Maßnahmen dagegen auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung abzustellen sei, sei nicht systemwidrig, sondern beruhe auf einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers.

II

- 10 Die Revision des Klägers ist zulässig, aber unbegründet. Die Revisionsbegründung macht hinreichend deutlich, worin der Kläger den geltend gemachten Bundesrechtsverstoß sieht. Die Annahme des Berufungsgerichts, der Kläger habe zum maßgeblichen Zeitpunkt der Fahrerlaubnisentziehung neun Punkte im Fahrerlaubnisregister erreicht und die vorgelagerten Stufen des Maßnahmen-systems nach § 4 Abs. 5 StVG ordnungsgemäß durchlaufen, so dass es zu keiner Verringerung des Punktestandes nach § 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 StVG komme, steht im Einklang mit Bundesrecht (1. und 2.). Im Ergebnis zutreffend geht das Berufungsgericht davon aus, dass die hier anzuwendende Neuregelung, mit der der Gesetzgeber eine teilweise Abkehr vom so genannten Tattag-prinzip sowie von der Warn- und Erziehungsfunktion des bisherigen Mehrfach-täter-Punktsystems vollzogen hat, auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstan-den ist (3.).
- 11 1. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Fahrerlaubnisent-ziehung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenent-scheidung (stRspr, vgl. u.a. BVerwG, Urteil vom 27. September 1995 - 11 C 34.94 - BVerwGE 99, 249 <250> und Beschluss vom 22. Januar 2001 - 3 B 144.00 - juris Rn. 2 m.w.N.). Damit ist - da kein Widerspruchsverfahren durchzuführen war - auf den Erlass des Bescheids vom 13. Februar 2015 abzu-stellen.
- 12 Zugrunde zu legen ist danach das mit Wirkung vom 1. Mai 2014 mit dem Fünf-ten Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3313) eingeführte Fahreignungs-Bewertungs-

system, das mit Wirkung ab dem 5. Dezember 2014 insbesondere hinsichtlich der Regelungen in § 4 Abs. 5 und 6 StVG nochmals durch das Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, der Gewerbeordnung und des Bundeszentralregistergesetzes vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist.

- 13 2. Ihre Rechtsgrundlage findet die Fahrerlaubnisentziehung in § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG; nach dieser Bestimmung gilt der Inhaber einer Fahrerlaubnis als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen und ihm ist die Fahrerlaubnis zu entziehen, sobald sich in der Summe acht oder mehr Punkte ergeben. Nach § 4 Abs. 5 Satz 5 StVG hat die nach Landesrecht zuständige Behörde für das Ergreifen der Maßnahmen nach Satz 1 auf den Punktestand abzustellen, der sich zum Zeitpunkt der Begehung der letzten zur Ergreifung der Maßnahme führenden Straftat oder Ordnungswidrigkeit ergeben hat. Punkte ergeben sich gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 StVG mit der Begehung der Straftat oder Ordnungswidrigkeit, sofern sie rechtskräftig geahndet wird.
- 14 Die letzte vom Kläger zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt begangene rechtskräftig geahndete Zuwiderhandlung, die die Fahrerlaubnisbehörde bei der Entscheidung über die Entziehung seiner Fahrerlaubnis zu berücksichtigen hatte, war die Geschwindigkeitsüberschreitung vom 10. März 2014. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) nimmt das Berufungsgericht an, dass sie zur Erhöhung seines Punktestandes im Fahreignungsregister um weitere zwei auf insgesamt neun Punkte führte.
- 15 § 4 Abs. 5 Satz 1 StVG bestimmt, dass die nach Landesrecht zuständige Behörde gegenüber den Inhabern einer Fahrerlaubnis die in den Nummern 1 bis 3 aufgeführten Maßnahmen stufenweise zu ergreifen hat. Dieses Stufensystem wird im Hinblick auf seine Rechtsfolgen in § 4 Abs. 6 StVG näher präzisiert. Gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 StVG darf die nach Landesrecht zuständige Behörde eine Maßnahme nach Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 (Verwarnung) oder Nr. 3 (Entziehung der Fahrerlaubnis) nur ergreifen, wenn die Maßnahme der davor liegenden Stufe nach Absatz 5 Satz 1 Nr. 1 oder 2 bereits ergriffen worden ist. Sofern die Maßnahme der davor liegenden Stufe noch nicht ergriffen worden ist, ist

diese zu ergreifen (§ 4 Abs. 6 Satz 2 StVG). Nach § 4 Abs. 6 Satz 3 StVG verringert sich der Punktestand im Falle des Satzes 2 mit Wirkung vom Tag des Ausstellens der ergriffenen Ermahnung auf fünf Punkte (Nr. 1) und der Verwarnung auf sieben Punkte (Nr. 2), wenn der Punktestand zu diesem Zeitpunkt nicht bereits durch Tilgungen oder Punktabzüge niedriger ist.

- 16 Hier hatte die Fahrerlaubnisbehörde die beiden nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und 2 StVG vor der Entziehung der Fahrerlaubnis liegenden Stufen des Maßnahmensystems rechtsfehlerfrei gegen den Kläger ergriffen. Eine Punktereduzierung nach § 4 Abs. 6 Satz 3 StVG ist dabei nicht eingetreten.
- 17 a) Nach dem Erreichen von acht Punkten nach dem (alten) Mehrfachtäter-Punktsystem hatte die Fahrerlaubnisbehörde den Kläger mit Schreiben vom 28. Juni 2011 auf der Grundlage von § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StVG a.F. verwarnet; dies entsprach der ersten Maßnahmenstufe nach dem bis zum 30. April 2014 geltenden Mehrfachtäter-Punktsystem.
- 18 In der Folgezeit ergaben sich aus den bis zum 1. Mai 2014 rechtskräftig geahndeten und im Verkehrszentralregister eingetragenen Zuwiderhandlungen des Klägers zwölf Punkte nach dem Mehrfachtäter-Punktsystem. Diese Punkte waren nach der Übergangsbestimmung des § 65 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 StVG zum 1. Mai 2014 in fünf Punkte nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem umzustellen; das führte zur Einordnung des Klägers in die Stufe 1 (Ermahnung) nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem. Diese am 1. Mai 2014 erreichte Stufe wird gemäß § 65 Abs. 3 Nr. 4 Satz 2 StVG für Maßnahmen nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem zugrunde gelegt. § 65 Abs. 3 Nr. 4 Satz 3 StVG bestimmt, dass die Einordnung nach Satz 1 allein nicht zu einer Maßnahme nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem führt. Eine Wiederholung der ersten Maßnahmenstufe nach der Einführung des Fahreignungs-Bewertungssystems war somit nicht erforderlich.
- 19 b) Gegen die Annahme des Berufungsgerichts, der Kläger habe mit der Verwarnung, die ihm die Fahrerlaubnisbehörde auf der Grundlage von § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 StVG mit Schreiben vom 21. Januar 2015 erteilt hatte, auch die

zweite Stufe des in § 4 Abs. 5 StVG vorgesehenen Maßnahmensystems ordnungsgemäß und ohne Verringerung des Punktestandes durchlaufen, ist revisionsrechtlich ebenfalls nichts zu erinnern.

- 20 aa) Gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 StVG ist, wenn sich sechs oder sieben Punkte ergeben, der Inhaber einer Fahrerlaubnis beim Erreichen eines dieser Punktestände schriftlich zu verwarnen. Das ist hier mit dem Schreiben vom 21. Januar 2015 rechtsfehlerfrei erfolgt. Mit der am 10. Februar 2014 begangenen und mit Strafurteil vom 13. Dezember 2014 rechtskräftig geahndeten Geschwindigkeitsüberschreitung erreichte der Kläger "retrospektiv" (vgl. BT-Drs. 17/12636 S. 19) zum 10. Februar 2014 einen Stand von sieben Punkten nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem. Die Punktebewertung richtete sich nach der Übergangsbestimmung des § 65 Abs. 3 Nr. 3 Satz 1 StVG; danach sind auf Entscheidungen, die bis zum Ablauf des 30. April 2014 begangene Zuwiderhandlungen ahnden und erst ab dem 1. Mai 2014 im Fahreignungsregister gespeichert werden, dieses Gesetz und die auf Grund des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. s erlassenen Rechtsverordnungen in der ab dem 1. Mai 2014 geltenden Fassung anzuwenden. Die Ordnungswidrigkeit vom 10. Februar 2014 führte danach zu zwei Punkten (vgl. Nr. 2.2.3 der Anlage 13 zu § 40 FeV) nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem.
- 21 bb) Der Kläger meint, bei dieser Verwarnung hätte der Beklagte aufgrund des Tattagprinzips außer dem Verkehrsverstoß vom 10. Februar 2014 zusätzlich die am 10. März 2014 begangene und zum Zeitpunkt der Verwarnung auch bereits rechtskräftig geahndete sowie im Fahreignungsregister gespeicherte Geschwindigkeitsüberschreitung berücksichtigen müssen. Es müsse, nicht anders als wenn die Fahrerlaubnisbehörde von beiden Verkehrsverstößen gleichzeitig Kenntnis erhalten hätte, eine Punkteverringerung nach § 4 Abs. 6 Satz 3 StVG gewährt werden.
- 22 Dieser Einwand geht fehl. Spätestens seit der zum 5. Dezember 2014 in Kraft getretenen erneuten Gesetzesänderung ist für das Ergreifen von Maßnahmen nach rechtskräftiger Ahndung der Zuwiderhandlung nicht mehr ausschließlich auf den sich für den betreffenden Tattag ergebenden Punktestand abzustellen.

Maßgebend für die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme nach § 4 Abs. 5 Satz 1 StVG und eine Verringerung des Punktestandes nach § 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 StVG sind die im Fahrerlaubnisregister eingetragenen und der Fahrerlaubnisbehörde im Zeitpunkt des Ergreifens der Maßnahme nach § 4 Abs. 8 StVG übermittelten Zuwiderhandlungen.

- 23 Im alten Mehrfachtäter-Punktsystem hatte der erkennende Senat der Stufung der Maßnahmen eine "Warnfunktion" beigemessen und daraus hergeleitet, dass die Maßnahmen den Fahrerlaubnisinhaber "möglichst frühzeitig und insbesondere noch vor Eintritt in die nächste Stufe erreichen" sollten, damit ihm die "Möglichkeit der Verhaltensänderung" effektiv eröffnet werde (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 3 C 3.07 - BVerwGE 132, 48 Rn. 33). Die Fahrerlaubnis konnte nur entzogen werden, wenn deren Inhaber nach seiner Verwarnung eine weitere zur Überschreitung der Schwelle von § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 StVG a.F. führende Zuwiderhandlung begangen hatte. Weitere vor der Verwarnung begangene, der Fahrerlaubnisbehörde im Zeitpunkt der Verwarnung aber noch nicht bekannte Zuwiderhandlungen konnten auf der Grundlage des Mehrfachtäter-Punktsystems nicht unmittelbar zur Entziehung der Fahrerlaubnis führen (§ 4 Abs. 5 Satz 2 StVG a.F.). Hiervon hat sich der Gesetzgeber für das Fahreignungs-Bewertungssystem bewusst abgesetzt. Bei Fahrerlaubnisinhabern, die sich durch eine Anhäufung von innerhalb kurzer Zeit begangenen Verkehrsverstößen als ungeeignet erwiesen haben, sollen die Verkehrssicherheit und das Ziel, die Allgemeinheit vor ungeeigneten Fahrern zu schützen, Vorrang vor dem Erziehungsgedanken haben. Für das Fahreignungs-Bewertungssystem soll es nicht mehr darauf ankommen, dass eine Maßnahme den Betroffenen vor der Begehung weiterer Verstöße erreicht und ihm die Möglichkeit der Verhaltensänderung einräumt, bevor es zu weiteren Maßnahmen kommen darf. Die Erziehungswirkung liege - so der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Begründung der vorgeschlagenen und im Gesetzgebungsverfahren angenommenen Änderungen des Regierungsentwurfs - dem Gesamtsystem als solchem zu Grunde, während die Stufen in erster Linie der Information des Betroffenen dienen. Die Maßnahmen stellten somit lediglich eine Information über den Stand im System dar. Die Prüfung der Behörde, ob die Maßnahme der vorangehenden Stufe bereits ergriffen worden sei, sei vom

Kenntnisstand der Behörde bei der Bearbeitung zu beurteilen und beeinflusse das Entstehen von Punkten nicht (BT-Drs. 18/2775 S. 9 f.).

- 24 Umgesetzt wird der vom Gesetzgeber gewollte Systemwechsel insbesondere durch § 4 Abs. 5 Satz 6 Nr. 1 und § 4 Abs. 6 Satz 4 StVG. Gemäß § 4 Abs. 5 Satz 6 Nr. 1 StVG werden bei der Berechnung des Punktestandes Zuwiderhandlungen unabhängig davon berücksichtigt, ob nach deren Begehung bereits Maßnahmen ergriffen worden sind. Diese Vorschrift soll die Punktebewertung eines Verkehrsverstoßes auch dann ermöglichen, wenn er vor dem Ergreifen einer Maßnahme begangen wurde, bei dieser Maßnahme aber noch nicht verwertet werden konnte, etwa weil deren Ahndung erst später Rechtskraft erlangt hat oder sie erst später im Fahreignungsregister eingetragen oder der Behörde zur Kenntnis gelangt sei (BT-Drs. 18/2775 S. 10). Ein solcher Fall liegt - wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt hat (UA Rn. 20) - hier bezogen auf die Ordnungswidrigkeit vom 10. März 2014 vor. Sie ist gemäß § 4 Abs. 5 Satz 6 Nr. 1 StVG zu berücksichtigen, obwohl der Kläger wegen der am 10. Februar 2014 begangenen Zuwiderhandlung erst am 21. Januar 2015 und damit nach der Begehung der weiteren Ordnungswidrigkeit verwarnt wurde. § 4 Abs. 6 Satz 4 StVG stellt ausdrücklich auf den Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde ab. Nach dieser Bestimmung erhöhen Punkte für Zuwiderhandlungen, die vor der Verringerung nach Satz 3 begangen worden sind und von denen die nach Landesrecht zuständige Behörde erst nach der Verringerung Kenntnis erhält, den sich nach Satz 3 ergebenden Punktestand (vgl. zur Systematik auch Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl. 2017, § 4 StVG Rn. 88a).
- 25 Im Fahreignungs-Bewertungssystem entscheidet die Fahrerlaubnisbehörde mithin auf der Grundlage der ihr gemäß § 4 Abs. 8 StVG vom Kraftfahrt-Bundesamt übermittelten Eintragungen im Fahreignungsregister. Dieser Kenntnisstand ist maßgebend für die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nach § 4 Abs. 5 StVG. Für die Frage, ob die Maßnahme der davor liegenden Stufe noch nicht ergriffen worden ist und sich, wenn zunächst diese Maßnahme zu ergreifen ist, der Punktestand verringert (§ 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 StVG), kann nichts anderes gelten. Eine andere Betrachtung liefe dem Ziel der Gesetzesänderung

zuwider, bei einer Anhäufung von Verkehrsverstößen die Entziehung der Fahrerlaubnis auch dann zu ermöglichen, wenn der Betroffene nach der Verwarnung die Entziehung der Fahrerlaubnis nicht mehr durch eine Änderung seines Verkehrsverhaltens verhindern kann.

- 26 cc) Entgegen der Auffassung des Klägers muss sich die Fahrerlaubnisbehörde weder das Wissen, über das eine der im Maßnahmensystem "vorgelagerten" Stellen (hier Staatsanwaltschaft und Kraftfahrt-Bundesamt) hinsichtlich weiterer Verkehrsverstöße des betroffenen Fahrerlaubnisinhabers verfügt, noch ein Verschulden dieser Stellen bei der Datenübermittlung zurechnen lassen. Ob dem Berufungsgericht in der Bewertung des Verhaltens der Staatsanwaltschaft bei der Übermittlung der Zuwiderhandlung vom 10. März 2014 zu folgen ist, kann deshalb offen bleiben. Mangels Zurechenbarkeit eines Verschuldens der Staatsanwaltschaft ist das Urteil jedenfalls im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Eine Zurechnung von Wissen oder von Verschulden bei der Datenübermittlung liefe der Konzeption des Gesetzgebers zuwider, nach der gerade auf den Kenntnisstand der Fahrerlaubnisbehörde abgestellt werden soll. Abgesehen davon fehlt es an der erforderlichen Rechtsgrundlage für eine solche Zurechnung (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Urteil vom 12. März 2015 - 3 C 6.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:120315U3C6.14.0] - Buchholz 427.3 § 349 LAG Nr. 30 Rn. 14 ff.). Der Vollzug des Maßnahmensystems ist, wie § 4 Abs. 8 und § 28 Abs. 4 StVG sowie die Gesetzesbegründung zeigen, auf die Übermittlung der entsprechenden Daten und auf deren Kenntnisnahme beim Empfänger angelegt. Ob etwas anderes gilt, wenn ein Berufen auf die Unkenntnis als rechtsmissbräuchlich anzusehen wäre (vgl. VGH München, Beschluss vom 28. April 2016 - 11 CS 16.537 - ZfS 2016, 415 Rn. 13), kann offen bleiben. Anhaltspunkte für einen Rechtsmissbrauch ergeben sich aus den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht.
- 27 dd) Die Fahrerlaubnisbehörde muss auch nicht unmittelbar vor dem Ergreifen der Maßnahme nochmals beim Kraftfahrt-Bundesamt den aktuellen Punktestand erfragen. Eine solche Rechtspflicht lässt sich den Regelungen zum Fahr-eignungs-Bewertungssystem nicht entnehmen (ebenso Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl. 2017, § 4 StVG Rn. 60

m.w.N.). Der Gesetzgeber hat in § 4 Abs. 8 StVG eine Übermittlungspflicht des Kraftfahrt-Bundesamtes, nicht aber eine Nachfragepflicht der Fahrerlaubnisbehörde begründet.

- 28 ee) Auch daraus, dass die Übermittlung von Daten aus dem Fahreignungsregister an die Fahrerlaubnisbehörde im Postwege und nicht automatisiert erfolgte, kann der Kläger nichts zu seinen Gunsten herleiten. Ein Anspruch auf Einrichtung eines automatisierten Abfrageverfahrens besteht nicht. § 30a und b StVG geben zwar die Befugnis zur Übermittlung bzw. zur Abfrage von Daten aus dem Fahreignungsregister in einem automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren; diese Regelungen verpflichten die betroffenen Stellen jedoch nicht dazu. Nach § 30a Abs. 2 und § 30b StVG steht die Einrichtung solcher automatisierter Übermittlungsverfahren zudem unter dem Vorbehalt der näheren Bestimmung durch Rechtsverordnung. Eine solche Rechtsverordnung wurde bislang nicht erlassen. Unbeschadet dessen wird den Gerichten, Staatsanwaltschaften und anderen Behörden durch § 28 Abs. 4 StVG die Verpflichtung auferlegt, dem Kraftfahrt-Bundesamt "unverzüglich" die nach Absatz 3 zu speichernden oder zu einer Änderung oder Löschung führenden Daten mitzuteilen. Nach § 4 Abs. 8 StVG muss das Kraftfahrt-Bundesamt "bei Erreichen der jeweiligen Punktestände nach Absatz 5" den Fahrerlaubnisbehörden die vorhandenen Eintragungen aus dem Fahreignungsregister übermitteln. Somit besteht auch ohne ein automatisiertes Verfahren ein gesetzliches "Beschleunigungsgebot". Unabhängig davon ist der Umstand, dass die Fahrerlaubnisbehörde hier von den beiden am selben Tag rechtskräftig geahndeten Zuwiderhandlungen des Klägers nicht gleichzeitig Kenntnis erhielt, nicht auf die Postlaufzeiten, sondern darauf zurückzuführen, dass die Staatsanwaltschaft die im Fahreignungsregister zu speichernden Daten wegen einer von ihr zunächst angenommenen Nacheinandervollstreckung der beiden Fahrverbote zeitlich versetzt an das Kraftfahrt-Bundesamt übermittelt hatte.
- 29 3. Die hier in ihrer ab dem 5. Dezember 2014 geltenden Fassung anzuwendenden Regelungen des § 4 Abs. 5 und 6 StVG sind verfassungsrechtlich weder wegen einer unzulässigen Rückwirkung (a) noch wegen eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu beanstanden (b).

- 30 a) Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot liegt nicht vor.
- 31 aa) Art. 103 Abs. 2 GG, wonach eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde, ist auf eine Fahrerlaubnisentziehung nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem nicht anwendbar; sie ist keine Bestrafung im Sinne dieser Vorschrift. Das Fahreignungs-Bewertungssystem und eine Entziehung der Fahrerlaubnis auf der Grundlage von § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG haben keinen repressiven, sondern präventiven Charakter. Das Fahreignungs-Bewertungssystem ist nach der Konzeption des Gesetzgebers ein Instrument mit general- und spezialpräventiver Wirkung zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (vgl. BT-Drs. 17/12636 S. 38 und BT-Drs. 18/2775 S. 9 f.). Es dient dem Schutz vor Gefahren, die von Inhabern einer Fahrerlaubnis ausgehen, die wiederholt gegen die die Sicherheit des Straßenverkehrs betreffenden straßenverkehrsrechtlichen oder gefahrgutbeförderungsrechtlichen Vorschriften verstoßen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 StVG).
- 32 bb) Weder bezogen auf den 1. Mai 2014, den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Fünften Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3313), mit dem das Fahreignungs-Bewertungssystem eingeführt wurde, noch bezogen auf den 5. Dezember 2014, den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, der Gewerbeordnung und des Bundeszentralregistergesetzes vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1802) und der damit verbundenen (erneuten) Änderung von § 4 Abs. 5 und 6 StVG ist eine echte Rückwirkung zu Lasten des Klägers festzustellen. Ob der dargelegte Systemwechsel bereits durch die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Gesetzesänderung vollzogen wurde (verneinend: OVG Bautzen, Beschluss vom 7. Juli 2015 - 3 B 118/15 - SächsVBl. 2015, 255 Rn. 14), ist hier ohne Bedeutung.
- 33 Wie gezeigt, entfaltet die Gesetzesänderung belastende Wirkungen für Fahrerlaubnisinhaber, die vor ihrer Verwarnung weitere, der Fahrerlaubnisbehörde im Zeitpunkt der Verwarnung noch nicht bekannte Zuwiderhandlungen begangen haben. Damit wird in Fällen wie dem des Klägers jedoch nicht in einen in der

Vergangenheit liegenden, bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen. Zwar hat der Kläger die beiden zur Überschreitung der Acht-Punkte-Grenze des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG führenden Ordnungswidrigkeiten sowohl vor dem 5. Dezember 2014 als auch vor dem 1. Mai 2014 begangen. Doch bereits unter dem Mehrfachtäter-Punktsystem (dort noch ohne einfach-gesetzliche Regelung, aber vom Rechtsstaatsprinzip gefordert; vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 3 C 3.07 - BVerwGE 132, 48 Rn. 19 ff.) genügte die Begehung einer im Fahreignungsregister zu speichernden Straftat oder Ordnungswidrigkeit für das Entstehen von Punkten nicht. Erforderlich war schon damals die rechtskräftige Ahndung der betreffenden Tat. Somit lag und liegt der Entstehung von Punkten kein reines Tattagprinzip, sondern ein kombiniertes Tattag- und Rechtskraftprinzip zugrunde (so zum Mehrfachtäter-Punktsystem: BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 a.a.O.; für das Fahreignungs-Bewertungssystem: § 4 Abs. 2 Satz 3 StVG und BT-Drs. 17/12636 S. 19). Im Hinblick darauf waren hier die maßgeblichen Lebenssachverhalte beim In-Kraft-Treten der gesetzlichen Neuregelungen noch nicht abgeschlossen. Die beiden strafgerichtlichen Urteile wurden erst am 19. Dezember 2014 rechtskräftig.

- 34 cc) Aus dem zeitlichen Ablauf ergibt sich allerdings zugleich, dass dem Berufungsgericht nicht in der Annahme gefolgt werden kann, die Frage einer unechten Rückwirkung wegen des Eintritts der Rechtskraft erst zum 19. Dezember 2014 stelle sich hier nicht (UA Rn. 30; ähnlich bereits VGH München, Beschluss vom 8. Juni 2015 - 11 CS 15.718 - juris Rn. 22). Jedenfalls die Verkehrsverstöße als "Auslöser" der Maßnahmen waren bereits vor dem In-Kraft-Treten der gesetzlichen Neuregelungen begangen worden.
- 35 Diese unechte Rückwirkung (so in Bezug auf § 4 StVG n.F. in vergleichbaren Fällen auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. November 2016 - OVG 1 S 86.16 - ZfS 2017, 55 <56>; OVG Bautzen, Beschluss vom 7. Juli 2015 - 3 B 118/15 - SächsVBl. 2015, 255 Rn. 15; Stieber, in: Freymann/Wellner, jurisPK-StrVerkR, 1. Aufl. 2016, § 4 StVG Rn. 86) ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießt die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtli-

chen Schutz, soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten. Der Gesetzgeber muss aber, soweit er für künftige Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte anknüpft, dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz in hinreichendem Maß Rechnung tragen. Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes daher nur vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 - 2 BvL 1/03 u.a. - BVerfGE 127, 31 <47 f.> m.w.N.).

- 36 Das ist hier der Fall. Die Gesetzesänderung dient - wie gezeigt - der Effektivierung des Fahreignungs-Bewertungssystems. Sie zielt auf eine Stärkung der Verkehrssicherheit (vgl. BT-Drs. 18/2775 S. 9 f.) und soll dazu beitragen, dass Fahrerlaubnisinhaber, die sich durch das Erreichen von acht oder mehr Punkten nach der Wertung des Gesetzgebers als ungeeignet erwiesen haben, auch tatsächlich vom Führen von Kraftfahrzeugen ausgeschlossen werden. Dieses Ziel ließe sich nur eingeschränkt erreichen, wenn die Neuregelung auf vor ihrem In-Kraft-Treten begangene, aber noch nicht rechtskräftig geahndete Verkehrsverstöße nicht anwendbar wäre. Die Grenze der Zumutbarkeit bleibt für die Betroffenen gewahrt. Ihre Erwartung, dass das der Gefahrenabwehr dienende Fahrerlaubnisrecht nach Begehung einer noch nicht rechtskräftig geahndeten Straftat oder Ordnungswidrigkeit nicht zu ihrem Nachteil geändert werde, genießt keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz.
- 37 b) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist mit der gesetzlichen Neuregelung ebenfalls nicht verbunden.
- 38 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen bedürfen der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2015 - 1 BvR 2880/11 - BVerfGE 139, 1 Rn. 38 f. m.w.N.).

- 39 Ungleich behandelt werden Fahrerlaubnisinhaber, die wegen des Erreichens von vier oder fünf Punkten ermahnt worden sind und anschließend weitere Verkehrsverstöße begehen, die zum Erreichen von acht oder mehr Punkten führen: Erhält die Fahrerlaubnisbehörde die Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes über diese Verkehrsverstöße gleichzeitig oder die weitere Mitteilung jedenfalls, bevor sie den Fahrerlaubnisinhaber aufgrund der ersten Mitteilung verwarnt hat, wird der Fahrerlaubnisinhaber gemäß § 4 Abs. 6 Satz 2 StVG lediglich verwarnt und sein Punktestand verringert sich auf sieben Punkte (§ 4 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 StVG). Erhält die Fahrerlaubnisbehörde die zweite Mitteilung dagegen - wie im Falle des Klägers - erst, nachdem sie den Fahrerlaubnisinhaber aufgrund der ersten Mitteilung wegen des Erreichens von sechs oder sieben Punkten verwarnt hat, wird ihm die Fahrerlaubnis entzogen (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 StVG).
- 40 Das Ziel, die Allgemeinheit mit Hilfe eines typisierenden Fahreignungs-Bewertungssystems und einer daran anknüpfenden Maßnahmenstufung effektiv vor ungeeigneten Fahrern zu schützen, bietet auch für eine solche Ungleichbehandlung noch einen hinreichenden Sachgrund. Wann die Fahrerlaubnisbehörde den Fahrerlaubnisinhaber warnen kann, hängt nicht nur vom zeitlichen Abstand der Verkehrsverstöße, sondern auch davon ab, wann deren Ahndung rechtskräftig wird (§ 4 Abs. 2 Satz 3 StVG), wann die Gerichte, Staatsanwaltschaften und anderen Behörden dem Kraftfahrt-Bundesamt die über die Zuwiderhandlungen zu speichernden Daten mitteilen (§ 28 Abs. 4 StVG), wann das Kraftfahrt-Bundesamt der Fahrerlaubnisbehörde die Eintragungen im Fahreignungsregister übermittelt (§ 4 Abs. 8 StVG) und welche Bearbeitungszeiten bei der Fahrerlaubnisbehörde selbst anfallen. Ein Zusammenhang zwischen der Gestaltung und Dauer des Verfahrens und der Fahreignung des Fahrerlaubnisinhabers besteht nicht. Ein Fahrerlaubnisinhaber, der - wie der Kläger - mehrere, acht oder mehr Punkte ergebende Zuwiderhandlungen begangen hat, ist zum Führen von Kraftfahrzeugen nicht besser geeignet und gefährdet die Allgemeinheit nicht weniger, wenn die Staatsanwaltschaft und anschließend das Kraftfahrt-Bundesamt diese Verkehrsverstöße gleichzeitig weitermelden. Das

Fahreignungs-Bewertungssystem kommt jedoch ohne eine Anknüpfung an das betreffende Straf- oder Bußgeldverfahren nicht aus. Auch unter dem Mehrfach-täter-Punktsystem konnten nur rechtskräftig geahndete Verkehrsverstöße im Verkehrszentralregister eingetragen werden und Punkte ergeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 3 C 3.07 - BVerwGE 132, 48 Rn. 21). Je später die Ahndung eines Verkehrsverstößes rechtskräftig und damit eine Maßnahme nach § 4 Abs. 5 StVG möglich wurde, desto länger konnte der Fahrerlaubnisinhaber weitere Zuwiderhandlungen begehen, ohne die nächste Stufe des Maßnahmensystems zu erreichen. Eine sich daraus ergebende Ungleichbehandlung wurde hingenommen. Verfahrensbedingte Unterschiede bei der Ahndung von Verkehrsverstößen, wie sie z.B. bei der Verhängung von Fahrverboten auftreten können, werden in der Rechtsordnung auch sonst akzeptiert (vgl. BGH, Beschluss vom 16. Dezember 2015 - 4 StR 227/15 - BGHSt 61, 100). Soweit im Fahreignungs-Bewertungssystem die Punkteverringerung nach § 4 Abs. 6 Satz 3 StVG nicht nur vom Eintritt der Rechtskraft abhängt, sondern auch vom Ablauf des anschließenden Verwaltungsverfahrens, unterscheiden sich die damit verbundenen zusätzlichen Unwägbarkeiten im Ansatz nicht von jenen, die sich aus dem Ablauf des Straf- oder Bußgeldverfahrens ergeben; sie sind deshalb ebenfalls hinzunehmen. Dabei darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die beteiligten Stellen die Erledigung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verzögern, um den Fahrerlaubnisinhaber beim Vollzug des Fahreignungs-Bewertungssystems zu begünstigen oder ihm zu schaden.

- 41 Der Gesetzgeber muss auch nicht zur Vermeidung der dargelegten Ungleichbehandlung vorsehen, dass die Fahrerlaubnis bei Erreichen von acht Punkten aufgrund weiterer Verkehrsverstöße gegebenenfalls ohne vorherige Verwarnung zu entziehen ist. Zu einem neuen Gleichheitsproblem würde eine solche Regelung allerdings nicht führen. Fahrerlaubnisinhaber in der Situation des Klägers sind zwar verwarnt worden; sie hatten aber im Zeitpunkt der Verwarnung wegen der weiteren Zuwiderhandlung bereits acht Punkte. Die Entziehung der Fahrerlaubnis war damit unabwendbar, die Verwarnung aus ihrer Sicht eine bloße Formalie. Ungeachtet dessen bleibt die Stufung der Maßnahmen nach der gesetzgeberischen Konzeption ein wichtiges Element des Fahreignungs-Bewertungssystems. Die Behörde darf - wie § 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 StVG zu

entnehmen ist - die Fahrerlaubnis nach wie vor nur entziehen, wenn sie den Fahrerlaubnisinhaber zuvor nicht nur ermahnt, sondern auch verwarnt hat. In vielen Fällen kann die Verwarnung ihre Funktion auch erfüllen, den Fahrerlaubnisinhaber ein letztes Mal zu einer Verhaltensänderung anzuhalten. Wenn die Behörde wegen des Erreichens von sechs oder sieben Punkten die Verwarnung ausspricht, ist dies auf der Grundlage ihres Kenntnisstandes auch eine sinnvolle Maßnahme; sie hat keine Anhaltspunkte für weitere Verkehrsverstöße. Ausgehend hiervon liegt es innerhalb des Bewertungsspielraums des Gesetzgebers, wenn er meint, ein noch nicht verwarnter Fahrerlaubnisinhaber solle auch bei Erreichen von acht Punkten zunächst ein zweites Mal angehalten werden, sein Verhalten im Straßenverkehr zu ändern. Fahrern, die in dichter Folge schwere Verkehrsverstöße begangen haben und vor Entziehung der Fahrerlaubnis verwarnt worden sind, darf deshalb zugemutet werden, die dargestellten verfahrensbedingten Ungleichbehandlungen hinzunehmen.

42 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß