

Die MPU im Fahrerlaubnisrecht

Der Verkehrsgerichtstag 2010 in Goslar beschäftigt sich im Arbeitskreis VI mit dem Thema „Idiotentest auf dem Prüfstand“. Der Arbeitskreis soll sich u.a. mit den Fragen auseinandersetzen: Ist die medizinisch-psychologische Begutachtung als Instrumentarium der Verkehrssicherheit zu sehen? Welche Alternativen gibt es zur medizinisch-psychologischen Begutachtung? *Von Volker Kalus*

Die bedeutsamste Frage ist sicherlich, ob die med.-psy. Begutachtung als Instrumentarium der Eignungsüberprüfung innerhalb den Regelungen des Fahrerlaubnisrechts einen Beitrag zur Verkehrssicherheit leistet.

Für die Verwaltungsbehörden ist die med.-psy. Begutachtung unter Anwendung der §§ 11 Abs. 3, 13 und 14 FeV ein Instrumentarium zur Überprüfung der Eignung eines Fahrerlaubnisbewerbers oder -inhabers, wenn dieser, insbesondere durch Verkehrsauffälligkeiten oder relevante Straftaten, über ein normales Maß hinaus auffällig wurde bzw. von einer Alkohol- oder Drogenproblematik auszugehen ist.

Im Rahmen der Ersterteilung einer Fahrerlaubnis ist die Überprüfung eines Fahrerlaubnisinhabers unumgänglich, während im Rahmen der Neuerteilung Alternativen angedacht werden könnten. Im Zusammenhang mit dem Führerscheintourismus wurde unter anderem über eine Verlängerung der strafrechtlichen Sperrfristen nachgedacht um den Erwerb eines Führerscheins im Ausland unattraktiv zu machen, da dieser erst nach Ablauf der Sperrfrist erworben werden kann um eine Fahrberechtigung in Deutschland zu begründen.

Grundsätzlich legt die Sperrfrist im Strafrecht einen Zeitrahmen zur Besserung und Sicherung (StGB 3. Abschnitt 6. Titel §§ 61-72) fest. Nach Ablauf dieser Frist kann es je nach Schwere des „Verstoßes“ im Anschluss an die gerichtliche Entziehung der Fahrerlaubnis im Verfahren der Neuerteilung der Fahrerlaubnis zu einer ergänzenden Überprüfung durch die Verwaltungsbehörden kommen. **Dabei ist die Frage**

zu klären, ob das den Verstößen zugrunde liegende Problem „behoben“ wurde.

Die MPU ist eine Möglichkeit für die Betroffenen zu einem relativ frühen Zeitpunkt – direkt nach Ablauf der Sperrfrist (im Regelfall 6-12 Monate) – nachzuweisen, dass sie geeignet sind ein Fahrzeug im Straßenverkehr zu führen. Im Regelfall setzt dies Aktivitäten der Betroffenen voraus, die frühzeitig begonnen werden müssen.

Für eine günstige Eignungsprognose ist es notwendig, dass bei den Betroffenen auch tatsächlich eine Einstellungsänderung oder eine Bewusstseinsänderung hinsichtlich ihres früheren Verhaltens eingetreten ist und nicht nur durch Zeitablauf eine Eignung angenommen wird. Dies setzt im Regelfall nicht nur eine Motivation in Hinblick auf eine härtere Strafe im Wiederholungsfall oder gar der lebenslangen Sperrfrist voraus, sondern die tatsächliche Auseinandersetzung mit der zugrunde liegenden Problematik.

Die Alternative wäre „Zeit abzusitzen“ und dann ohne einen Nachweis darüber, dass ein Problem auch tatsächlich behoben ist, die Fahrerlaubnis neu erteilt zu bekommen. **Im Fahrerlaubnisrecht wären entsprechend den Regelungen des § 29 Abs.5 StVG 15 Jahre „abzusitzen“, um nach diesem Zeitraum ohne eine Eignungsüberprüfung die Fahrerlaubnis neu erteilt zu bekommen.**

Die Überprüfung durch eine med.-psy. Begutachtung, dahingehend ob eine Verhaltensänderung stattgefunden hat und inwieweit diese ausreichend stabil ist, muss als effektiver – wenn auch nicht 100 prozentig sicher – angesehen werden, als die Vermeidung einer erneuten Strafe.

Die med.-psy. Begutachtung ist aber nicht nur im Zusammenhang mit der Überprüfung der Stabilität einer erfolgten Verhaltensänderung zu sehen. In vielen Fällen bewirkt sie bei vielen Betroffenen überhaupt erst die Beschäftigung mit dem Problem, dass der oder den Auffälligkeiten zugrundegelegen hat. Damit leistet die MPU eindeutig einen Beitrag zur Verkehrssicherheit.

Teilnahme an Kursen

Als weitere Alternative zur Überprüfung der Verhaltens- und Bewusstseinsänderung durch eine med.-psy. Begutachtung wäre der Nachweis von **Interventionsmaßnahmen in Form von Kursen in Betracht zu ziehen. In dieser Fallkonstellation wird die Fahrerlaubnis auf unbestimmte Zeit entzogen und kann jederzeit aufgrund des Nachweises der Teilnahme an entsprechenden Kursen neu erteilt werden.**

Hier wird den Betroffenen nach dem Besuch anerkannter Kurse eine Verhaltensänderung zuerkannt, ohne die Wirkung wirklich überprüft zu haben. Die Wirkung der Kurse wird ausschließlich durch die Tatsache begründet, dass die Teilnehmer an diesen Kursen eine geringere Wiederauffallensquote haben als andere.

Unproblematisch ist diese Vorgehensweise im Zusammenhang mit den **Kursen zur Sperrfristverkürzung** (z.B. Alkoholkurse nach dem Modell Mainz 77). Hier wird die Sperrfrist nach § 69a StGB nach Besuch eines entsprechenden Kurses um ein bis zwei Monate verkürzt und die Betroffenen kommen durch den Kursbesuch früher wieder in den Besitz einer Fahrerlaubnis. **Eine Kurszuweisung erfolgt mittlerweile nur noch bei Trunkenheitsfahrten bis zu 1,6 Promille.** Deshalb kommt es im Neuerteilungsverfahren auch zu keiner Eignungsüberprüfung, die die Wirksamkeit der Kursteilnahme überprüfen würde. Im Regelfall stellen diese Entzugsfälle auch noch nicht die Problemfälle dar, bei denen eine intensive Auseinandersetzung mit der Problematik erforderlich ist, die es auch zu überprüfen gilt. **Anders stellt sich dies dar bei den Kurs-**

modellen nach § 70 Fahrerlaubnisverordnung. Diese Kurse werden nach einer med.-psy. Begutachtung alternativ zu einer erneuten med.-psy. Begutachtung empfohlen. Welche Voraussetzungen an diese Kursteilnahme geknüpft sind wurde bereits im *verkehrsdienst*¹ dargestellt. Diese „Kurse zur Wiederherstellung der Fahreignung“ bedürfen einer besonderen Zulassung, sie werden zur Zeit noch evaluiert. **Um Ihre Zulassung zu behalten, muss die Wiederauffallensquote der Kursteilnehmer unter 30 % liegen.** Während die Alkohol- und Drogenkurse noch bis 2010 in der Evaluierungsphase sind, wurde diese Phase bei einem Kurs der sich mit verkehrsauffälligen Kraftfahrern beschäftigt mit einer Quote von ca. 50 % abgeschlossen.

Inwieweit diese Kursmodelle grundsätzlich in allen Fällen der Fahrerlaubnisentziehung als Alternative zur med.-psy. Begutachtung eingesetzt werden können, ist fraglich. Zum einen ist die Wirksamkeit dieser Kurse noch nicht ausreichend überprüft und zum anderen ist nach meiner Auffassung ein Instrumentarium wie die med.-psy. Begutachtung, das die Wirkung von Interventionsmaßnahmen und deren Stabilität überprüft ein besserer Beitrag zur Verkehrssicherheit als die anderen diskutierten Alternativen.

Eine entscheidende Frage, die meiner Meinung nach ebenso wichtig ist wie die Frage nach dem Beitrag zur Verkehrssicherheit, wird in diesem Arbeitskreis nicht diskutiert. Es geht dabei um die ergänzende Frage, ob die med.-psy. Begutachtung im Gesamtkonzept der rechtlichen Normen ausreichend eingebunden ist.

Als Grundlagen zur Erstellung von med.-psy. Begutachtungen dienen zur Zeit primär die Begutachtungs-Leitlinien und die Beurteilungskriterien. In beiden Werken finden sich Kriterien, die erfüllt sein müssen, um eine positive Begutachtung zu gewährleisten.

Diese Kriterien dienen jedoch nicht nur den Gutachtern bei der Erstellung der Gutachten, sondern auch den Verwaltungsbehörden bei der Entscheidung, ob bei einem Fahrerlaubnisin-

1) Kalus – Kursempfehlung nach § 70 FeV und die bedingte Eignung – VD 2007/06

ber die Fahrerlaubnis unter Bezug auf § 11 Abs. 7 FeV direkt zu entziehen bzw. ein Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis zu versagen oder eine Eignungsüberprüfung anzuordnen ist.

Die Verwaltungsbehörde muss demzufolge insbesondere unter Berücksichtigung der Entscheidungskriterien der Beurteilungskriterien entscheiden, ob es Sinn macht einem Inhaber einer Überprüfung zuzuführen oder ob zu erwarten ist, dass der Betroffene keine positive Prognose bekommen hat, weil er ein Kriterium nach den Beurteilungs-Kriterien nicht erfüllen kann.

„...Seinem Sinn und Zweck nach stellt § 11 Abs. 7 FeV aber lediglich klar, dass die Begutachtung unterbleibt, wenn die mangelnde Eignung bereits feststeht und ohne Hinzuziehung eines Gutachters über sie entschieden werden kann (BR-Drs. 443/98, S. 254). Danach kommt es also allein darauf an, dass die Nichteignung des Betroffenen objektiv feststeht. Dies ist im Übrigen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zwingend, denn die Anforderung eines objektiv nicht erforderlichen Gutachtens zum Zwecke der Sachverhaltsaufklärung wäre ein unnötiger und damit unverhältnismäßiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) des Betroffenen. Der Wortlaut des § 11 Abs. 7 FeV steht einer solchen Auslegung nicht entgegen. ...“²

Damit ist eine klare Aussage getroffen, dass es sich hier nicht um ein Service- oder Beratungsangebot durch die Verwaltungsbehörde handelt, sondern um eine notwendige Entscheidungsgrundlage innerhalb des Verwaltungshandelns.

Eines der wenigen „messbaren“ Kriterien die sich für die Verwaltungsbehörden aus den Beurteilungskriterien herausziehen lassen sind die erforderlichen Mindestabstinenzzeiträume im Bereich Drogen und Alkohol. Im Verwaltungsbereich wird dies als „Zeitnähe“ bezeichnet.

Zur Verdeutlichung soll dies aus dem Kapitel „Drogen“ der Beurteilungskriterien differenziert dargestellt werden.

Abhängig von dem durch den Mediziner und Gutachter ermittelten Drogenkonsumverhalten in der Vergangenheit wurden 4 sogenannte (D) Hypothesen festgelegt:

Hypothese D1 - Abhängigkeit

■ Kriterium D 1.3 N Nr. 4 -> **1 Jahr Abstinenz**

Hypothese D2 - fortgeschrittene Drogenproblematik (z.B.: polyvalenter Konsum / hoch suchtpotente Drogen)

■ Kriterium D 2.4 N Nr. 4-6 -> **1 Jahr Abstinenz**

Hypothese D3 - Drogengefährdung (gewohnheitsmäßig Cannabiskonsum / gelegentlich andere Drogen)

■ Kriterium D 3.4 N Nr. 1-3 -> **3 - 6 Monate Abstinenz** (in Ausnahmefällen länger)

Hypothese D4 - gelegentlicher Cannabiskonsum (Im Regelfall mangelndes Trennungsvermögens)

■ Kein Abstinenznachweis erforderlich - auch nicht wenn für die Zukunft ein Abstinenzverfordernis besteht.

Nun kann nach Aktenlage durch die Verwaltungsbehörde versucht werden, die für den Betroffenen „günstigste“ Hypothese festzulegen und dann zu entscheiden, ob der erforderliche Zeitabstand zum letzten der Verwaltungsbehörde bekannten Konsum grundsätzlich ausreichend wäre, um bis zur Erstellung des Gutachtens den erforderlichen Abstinenznachweis zu erbringen. In letzter Konsequenz müsste dann die Verwaltungsbehörde abklären, ob in diesem Zeitraum überhaupt Nachweise wie z.B. Abstinenznachweise erbracht wurden.

Erschwerend kommen weitere Aspekte hinzu, welche die Anwendung der Beurteilungskriterien für die Verwaltungsbehörden kompliziert macht.

Die Konsummuster der Beurteilungskriterien finden sich nicht in den Normen des Fahrerlaubnisrechts. Sondern dort findet sich weiterhin die „mißbräuchliche Einnahme von Betäubungsmitteln“ oder z. B. der „regelmäßige Konsum von Cannabis“. Hier bedarf es einer Übertragung der Begrifflichkeiten der Beurteilungskriterien in die Regelwerke der Fahrerlaubnisbehörden.

2) VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 04.09.2008 – 9 L 895/08

Weiterhin ist festzustellen, dass die **Entscheidungskriterien der Beurteilungskriterien durch die Rechtsprechung ausgehebelt werden. Hier wird zum Beispiel bei Cannabiskonsum teilweise grundsätzlich ein Jahr Abstinenz³ gefordert.** Auch findet sich oft keine Differenzierung zwischen den Hypothesen D2 und D3, sondern es wird grundsätzlich bei Konsum von so genannten „harten Drogen“ ein Jahr Abstinenz gefordert und demzufolge die Fahrerlaubnis entzogen, obwohl in einigen Fällen eine positive Begutachtung möglich wäre.

Ein besonderes Problem stellt für die Verwaltungsbehörden die Umsetzung der Hypothesen D3 und D4 dar. Die Verwaltungsbehörde muss bei einer Auffälligkeit nach § 24a StVG bei einem Fahrer, der durch „mangelndes Trennungsvermögen“ nach Cannabiskonsum aufgefallen ist, grundsätzlich von der Hypothese D4 ausgehen, sofern nicht weitere Tatsachen auf ein problematischeres Konsumverhalten hindeuten und der oder die Betroffene damit automatisch unter die Hypothese D3 einzuordnen ist. Dann wäre ein Abstinenznachweis erforderlich. Grundsätzlich kann die Verwaltungsbehörde nach Aktenlage im Regelfall nur von der Hypothese D4 ausgehen, nach der keine Abstinenznachweis zu führen ist. Somit wird die Fahrerlaubnis innerhalb von 6 Monaten nach der Auffälligkeit nicht entzogen, sondern eine med.-psy. Begutachtung angeordnet. Unter Zugrundelegung der Hypothese D3 wäre ein Abstinenznachweis zu erbringen und die Fahrerlaubnis muss entzogen werden, wenn die Fahrerlaubnisbehörde zum Ergebnis käme, dass eine positive Begutachtung nicht möglich ist.

Dies wäre noch umsetzbar, wenn die Umsetzung dieser beiden Hypothesen bei unterschiedlichen Trägern von Begutachtungsstellen für Fahreignung nicht unterschiedlich angewendet würde.

Während ein Teil der Begutachtungsstellen die Hypothese D4 für den Regelfall nach Anlage 4 Nr. 9.2.2 (der gelegentliche Cannabiskonsum der ein Fahrzeug unter dem Einfluss von Cannabis geführt hat) nicht zutreffend halten und im Regelfall einen Abstinenznachweis von 6

Monaten führen, ist bei dem anderen Teil der Begutachtungsstellen unter Anwendung der Hypothese D4 eine positive Begutachtung auch ohne einen Abstinenznachweis möglich.

Diese unterschiedliche Umsetzung bringt vielfältige Probleme mit sich. Zum einen müssten sich die Verwaltungsbehörden an den jeweiligen Begutachtungsstellen orientieren, um zu gewährleisten, dass Sie von einem Fahrerlaubnisinhaber nur dann eine med.-psy. Begutachtung fordern, die auch zu einer positiven Prognose führen kann.

Verwaltungsbehörden, die grundsätzlich unter Zugrundelegung der Hypothese D4 eine med.-psy. Begutachtung anordnen, werden von Verfahrensbevollmächtigten aus dem Wirkungsbereich der Begutachtungsstellen, welche die Anwendung dieser Hypothese als „für den Regelfall nicht anwendbar“ erklären entsprechend kritisiert.

Als Konsequenz aus dieser unterschiedlichen Anwendung der Beurteilungskriterien verliert ein Fahrerlaubnisinhaber im Bundesland A seine Fahrerlaubnis, – ggf. mit der Folge des Verlustes eines Arbeitsplatzes - während er im Bundesland B die Möglichkeit erhält seine Eignung durch ein med.-psy. Gutachten nachzuweisen.

Hier gibt es (wieder) Änderungsbedarf: ein einheitliches Handeln der Verwaltungsbehörden muss gewährleistet werden!

Das Beispiel aus dem Bereich der Überprüfung von Drogenkonsumenten ist nur eines von vielen. Mit diesem Beispiel sollte dargelegt werden, dass das Instrumentarium der med.-psy. Begutachtung zwar ein gutes Instrumentarium zur Erhöhung der Verkehrssicherheit darstellt, es aber insgesamt noch nicht ausreichend im Gesamtsystem der Eignungsbeurteilung „angekommen ist“.

Der Autor: Volker Kalus, Leiter der Führerscheinstelle der Stadt Ludwigshafen und Dozent für Fahrerlaubnis- und Fahrlehrerrecht

3) VGH München Beschluss vom 09.05.2005 – 11 CS 04.2526