

Merkmals, wobei es gerade bei substanzgebundener Auffälligkeit um die Prognose des künftigen Konsum- und Verkehrsverhaltens geht. Die Chance, zumindest durch die Formulierung einer Empfehlung innerhalb eines Erwägungsgrundes einen interdisziplinären Ansatz zu betonen, der nachhaltig und prognostisch stabil für mehr Verkehrssicherheit sorgen könnte, blieb ungenutzt.

6. Daher darf die Umsetzung in nationales Recht mit Spannung erwartet werden. Dem Vernehmen nach sollen auf der Basis der nun vorliegenden deutschen Übersetzung zur 4. EU-Führerscheinrichtlinie unter Beteiligung der Bundesländer, der Bundesanstalt für Straßen-

wesen und von Verbänden respektive betroffenen Institutionen themenbezogene Gremien eingerichtet werden, die den Richtlinien text in nationale Regelungen umsetzen helfen. Dabei sollte nicht versäumt werden, auch national kompatible sprachliche Lösungen zu finden, Übersetzungsfehler zu beseitigen sowie Auslegungsmöglichkeiten und Interpretationsspielräume anwenderfreundlich zu minimieren. Eine anspruchsvolle Aufgabe, die evidenzbasiert angegangen werden sollte und alle tangierten Interessenskreise mitnehmen muss. Denn schließlich geht es um nichts Geringeres als um Leib und Leben aller Verkehrsteilnehmenden und deren Schutzbedürftigkeit mit Hilfe übergeordneter Regelungen. ■

Rechtsanwältin Dr. Antje Weiss\*

## Führerscheinreform – Quo vadis?

### Die Führerscheinreform im Spannungsfeld der Verkehrssicherheit

„Der Führerschein ist zu teuer!“ Auf dieses Bauchgefühl, in dem sich seit je her die Generationen einig sind, und dem das Bundesverkehrsministerium mit seiner aktuellen Führerscheinreform ein für alle Mal entgegenzutreten möchte, wurde in der Januar-Ausgabe an dieser Stelle von NZV-Mitherausgeber Regierungsdirektor a.D. Rupert Schubert in Vorbereitung zum Deutschen Verkehrsgerichtstag 2026 bereits ausführlich eingegangen.<sup>1</sup> Wie haben nun die Experten des Deutschen Verkehrsgerichtstags über die Reformpläne geurteilt? Und wohin müssen sie sich noch entwickeln, um einen rechtssicheren Konsens vereinigen zu können?

#### I. Zum aktuellen Stand der Führerscheinreform

[1] Das Bundesministerium für Verkehr hat am 16.10.2025 das Eckpunktepapier „Bezahlbarer Führerschein“<sup>2</sup> vorgestellt, das als Diskussionsgrundlage mit den Ländern für die von der Koalition angestoßene Reform der Fahrausbildung<sup>3</sup> dienen soll. Ziel der Reform ist es, die Kosten für den Führerschein zu senken. Hierzu schlägt das BMV verschiedene Maßnahmen vor:

- Ein zentraler Punkt ist die Digitalisierung der Fahrschul-ausbildung, wonach zum einen die Pflicht zum Präsenzunterricht abgeschafft und es mithin für Fahrschüler möglich sein soll, sich das Wissen vollständig über einen digitalen Weg (zB per App) im Selbststudium anzueignen und zum anderen die Vorgaben zu den Schulungsräumen gelockert und Fahrschulen nicht mehr verpflichtet sein sollen, Schulungsräume bereitzuhalten.
- Ein weiterer wesentlicher Baustein ist die Einführung einer Experimentierklausel, wonach nahestehende Personen des Fahrschülers in die Fahrausbildung im Rahmen einer sogenannten Laienausbildung mit einbezogen werden sollen, ähnlich dem Vorbild der Laienausbildung anderer Länder, wie zB Österreich.
- Zu den weiteren Maßnahmen gehören die Reduzierung der Prüfungsfragen, der verpflichtenden Sonderstunden, der Fahrzeit in der praktischen Prüfung und der Dokumentationspflichten der Fahrschulen sowie die Möglichkeit, Fahrstunden in einem Simulator zu absolvieren und die Einführung von Maßnahmen zur Preistransparenz.

[2] In verschiedenen Stellungnahmen zu diesem Eckpunktepapier haben sich Vertreter der Branche sowie Experten aus flankierenden Fachbereichen kritisch zu den vorgeschlagenen Maßnahmen geäußert. Insbesondere die Digitalisierung der Fahrschul-ausbildung, aber auch die Experimentierklausel, seien danach kaum geeignet, den aktuellen Qualitätsstandard der Fahrausbildung aufrechtzuerhalten.<sup>4</sup> Auch die Verkehrsministerkonferenz betonte am 29./30.10.2025, dass das vordringliche Ziel der Führerscheinreform, namentlich die Kostensenkung, nicht zulasten einer qualitativ hochwertigen Fahrschul-ausbildung gehen dürfe.<sup>5</sup> Im Folgenden waren die Vorschläge des BMV zentraler Diskussionsgegenstand des Arbeitskreises VI auf dem 64. Deutschen Verkehrsgerichtstag vom 28. bis 30.1.2026, wobei als zentraler Punkt hervorgehoben wurde, dass die Ausbildungsqualität gegenüber einer Kostenreduktion Vorrang besitze.<sup>6</sup> Die Vorschläge des BMV aus dem Eckpunktepapier wurden zudem zwischenzeitlich in einer gemeinsamen ad-hoc Arbeitsgruppe des Bundes mit Vertretern der Länder diskutiert und weiterentwickelt.<sup>7</sup> Hierbei wurde an den Vorschlägen des BMV im Wesentlichen festgehalten und diese – trotz Betonung der

\* Die Autorin ist Rechtsanwältin der Kanzlei McDermott Will & Schulte in Düsseldorf und auf verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragestellungen mit Schwerpunkt „Verkehr und Mobilität“ spezialisiert.

1 Schubert, Runter mit den Führerscheinkosten!, NZV 2026, 33.

2 Bundesministerium für Verkehr, „Bezahlbarer Führerschein“-Eckpunkte, 16.10.2025, abrufbar unter [https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/bezahlbarer-fuehrerschein-eckpunkte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/bezahlbarer-fuehrerschein-eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile).

3 Vgl. „Verantwortung für Deutschland“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Zeilen 839-840, abrufbar unter [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf).

4 Vgl. zu den näheren Kritikpunkten die Darstellung unter Ziffer II. dieses Aufsatzes.

5 Vgl. Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz, 29./30.10.2025, Top 6.3, Ziffern 3 und 4, abrufbar unter [https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/25-10-29-30-vmk/25-10-29-30-beschluss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/25-10-29-30-vmk/25-10-29-30-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

6 Vgl. 64. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2026, Empfehlungen des AK VI, Ziffer 1, abrufbar unter [https://deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/64.%20VGT/AK\\_VI.pdf](https://deutscher-verkehrsgerichtstag.de/media/Editoren/64.%20VGT/AK_VI.pdf) = NZV 2026, 125.

7 Ergebnisse der ad-hoc Arbeitsgruppe, abrufbar unter <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/reform-ausbildung-pkw-fuehrerschein.html>.

Absicht zur Beibehaltung der Qualität der Fahrausbildung – um weitere Streichungen der Ausbildungsbausteine ergänzt, wie

- die Beschränkung des Inhalts des Theorieunterrichts auf den europarechtlichen Mindeststandard,
- die Abschaffung der Prüfungsreifefeststellung des Fahrerschülers durch die Fahrschule oder
- die Reduzierung der verpflichtenden Sonderfahrten von zwölf auf drei (jeweils eine Überland-, Autobahn- und Dunkelfahrt).

[3] Es wird betont, dass Fahrschüler hierdurch zukünftig ausschließlich online lernen und sich ortsunabhängig vorbereiten können, keine Lernmittel einer Fahrschule nutzen müssen und sich dann unmittelbar zur theoretischen Prüfung anmelden können. In diesem Fall würde die Fahrschule ausschließlich die praktische Ausbildung durchführen.

[4] Diese Ergebnisse der ad-hoc Arbeitsgruppe sind nun Grundlage für die Vorbereitung der Verkehrsministerkonferenz im März 2026. Das BMV plant den Abschluss des gesamten Gesetzgebungsprozesses für Anfang 2027.

## II. Zum Nachbesserungsbedarf und Entwicklungspotential der Führerscheinreform

[5] Durchweg wurde von Vertretern der Branche und Experten aus flankierenden Disziplinen, wie bspw. der Pädagogik, bereits mit Blick auf die vom BMV im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Maßnahmen vor einem Qualitätsverlust gewarnt. So sei allein der Präsenzunterricht hinreichend geeignet, den Fahrschülern die erforderlichen Qualifikationen zu vermitteln und digitaler Unterricht könne hierbei allenfalls begleitend eingesetzt werden.<sup>8</sup> Dies gelte insbesondere für das Lernen junger Menschen mit bildungsfernerem und/oder ökonomisch benachteiligtem psychosozialen Hintergrund.<sup>9</sup> Tests, strukturierte Lernstandsabfragen und regelmäßige Rückmeldungen im Ausbildungsprozess seien notwendig, um den individuellen Kompetenzzuwachs sichtbar zu machen und etwaige Defizite frühzeitig zu erkennen.<sup>10</sup> Insbesondere die Förderung verkehrssicherheitsrelevanter Einstellungen, Erörterungen individueller Fahrerfahrungen, Diskussionen über Risiken sowie emotionale Lernprozesse bräuchten Präsenz.<sup>11</sup> Unfälle und Verkehrsauffälligkeiten seien eher auf kritische Einstellungen zu regelkonformem Verhalten zurückzuführen, als auf mangelnde Regelkenntnis.<sup>12</sup> Die effektive Vermittlung essenzieller überfachlicher Kompetenzen – wie Risikowahrnehmung, Verantwortungsbewusstsein und soziales Verhalten – werde vorrangig durch interaktive und gruppenbasierte Lehr-Lern-Formate gewährleistet.<sup>13</sup>

[6] Als besonderer Kostentreiber der Führerscheinausbildung wurde zudem von den Branchenvertretern die Wiederholung der theoretischen Prüfung identifiziert,<sup>14</sup> so dass eine Kostenreduzierung in erster Linie durch eine optimierte und qualitativ hochwertige vorgelagerte Ausbildung zu erreichen sei;<sup>15</sup> dies unter anderem etwa durch den Ansatz, der Mobilitätsbildung bereits in der Schule einen größeren Stellenwert beizumessen.<sup>16</sup>

[7] Auch die Neueinführung einer Experimentierklausel nach österreichischem Vorbild lehnen die Experten und Branchenvertreter mit Blick auf Bedenken an der Verkehrssicherheit durchweg ab,<sup>17</sup> und verweisen auf die bereits bestehenden Möglichkeiten zur Sammlung von Fahrpraxis, wie dem begleiteten Fahren, die ihrer Meinung nach ausreichen oder ggf. weiterentwickelt werden sollten.<sup>18</sup>

[8] Ob diese Warnungen vor einem Qualitätsverlust der Fahrausbildung berechtigt sind, soll und kann hier nicht bewertet werden. Aus rechtlicher Sicht kann jedoch beigesteuert werden, dass die Aufrechterhaltung der Ausbildungsqualität nicht nur ein politisches, soziales oder gar gewillkürtes Verlangen ist, sondern vor allem ein rechtlich Gefordertes (hierzu unter Ziffer 1.). Zusätzlich stellt sich bei den geplanten Systemumstellungen der Fahrausbildung, die zudem mit einem Bürokratieabbau einhergehen sollen, aus rechtlicher Sicht die Frage, ob hier wirklich nur überflüssige Restanten beseitigt werden oder nicht vielmehr Vollzugsdefizite heraufbeschworen werden (hierzu unter Ziffer 2.). In jedem Fall handelt es sich bei den geplanten Maßnahmen um tiefgreifende Änderungen der bestehenden Fahrausbildung, die mit umfassenden gesetzlichen Änderungen einhergehen müssen und nicht unter dem Deckmantel eines zu bloßen Testzwecken gestalteten Experiments eingeführt werden können (hierzu unter Ziffer 3.).

### 1. Qualitätssicherung: Ein rechtliches Kriterium!

[9] Das Fahrerlaubnisrecht ist maßgeblich von der Verkehrssicherheit als übergreifenden und ausschlaggebenden Leitgedanken geprägt. Die Qualität der Fahrausbildung ist hierbei ein wesentlicher Baustein zur Gewährleistung der erforderlichen Verkehrssicherheit im deutschen Verkehrs-

- 8 Vgl. zB Stellungnahme des BAGFA zum Eckpunktepapier, 28.10.2025, Ziffer 1, abrufbar unter [https://www.jetzt-fahrlehrer-werden.de/fileadmin/user\\_upload/Stellungnahme\\_BAGFA\\_eV.pdf](https://www.jetzt-fahrlehrer-werden.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_BAGFA_eV.pdf); DFA-Stellungnahme zum Eckpunktepapier, 24.10.2025, S. 1 ff. abrufbar unter <https://www.deutsche-fahrlehrer-akademie.de/files/Bilder%20und%20Downloads/Projekte/Stellungnahme%20Reform%20der%20Fahrschulerausbildung.pdf>; Stellungnahme des BVF zum Eckpunktepapier, 24.10.2025, S. 1, abrufbar unter [https://www.flvbw.de/itm-1761060635-DOWN\\_1\\_8331\\_28742460\\_enc/BVF-PM-2025-10-21.pdf](https://www.flvbw.de/itm-1761060635-DOWN_1_8331_28742460_enc/BVF-PM-2025-10-21.pdf); Stellungnahme des FLVBW zum Eckpunktepapier, 21.10.2025, S. 2, abrufbar unter [https://www.flvbw.de/itm-1761060635-DOWN\\_1\\_8330\\_47701497\\_enc/PM-FLVBW-2025-10-21-Statement-BMV-Vorschlaege.pdf](https://www.flvbw.de/itm-1761060635-DOWN_1_8330_47701497_enc/PM-FLVBW-2025-10-21-Statement-BMV-Vorschlaege.pdf).
- 9 Vgl. Spitzer, Theorieunterricht in Fahrschulen – Digital oder in Präsenz?, Geist&Gehirn Nervenheilkunde 2022, S. 692 – 701; vgl. weiter Untersuchungen der BASt OFSA I und II, Ausbildungs- und Evaluationskonzept zur Optimierung der Fahrausbildung in Deutschland, Mensch und Sicherheit, Heft M330, abrufbar unter <https://www.nw-veilag.de/media/nwdownload/M%203030%20Gesamtversion%20BF.pdf>; Stellungnahme des ACE Auto Club Europa zum Arbeitskreis VI des 64. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2026, S.7, abrufbar unter: <https://verkehrspolitik.ace.de/content/dam/ace/dokumente/verkehrspolitik/vgt-2026-stellungnahme-ak6-f%C3%BChrschein.pdf>.
- 10 Vgl. Stellungnahme des ACE Auto Club Europa zum Arbeitskreis VI des 64. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2026, S.7, abrufbar unter s. Fn. 9.
- 11 Vgl. Pressemitteilung von MOVING Road Safety Association e. V. vom 26.11.2025, abrufbar unter [https://www.moving-roadsafety.com/wp-content/uploads/2025/11/PM\\_MOVING\\_Umfrage\\_Abschaffung\\_Praesenzpflicht\\_26112025.pdf](https://www.moving-roadsafety.com/wp-content/uploads/2025/11/PM_MOVING_Umfrage_Abschaffung_Praesenzpflicht_26112025.pdf).
- 12 DFA-Stellungnahme zum Eckpunktepapier, 24.10.2025, abrufbar unter s. Fn.8; vgl. dazu: Hautzinger et al., Regelverstöße im Straßenverkehr, Forschungsbericht VV05, 2011, S. 69 f., abrufbar unter <https://www.udv.de/resource/blob/78144/2690223db99b945b06e0f8735d70a540/08-regelverstoesse-im-strassenverkehr-data.pdf>.
- 13 Stellungnahme des BAGFA zum Eckpunktepapier, 28.10.2025, Ziffer 1, abrufbar unter s. Fn. 8.
- 14 Vgl. bspw. Stellungnahme des ACE Auto Club Europa zum Arbeitskreis VI des 64. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2026, S.4 f., abrufbar unter s. Fn. 9.
- 15 Vgl. 64. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2026, Empfehlungen des AK VI, Ziffer 8, abrufbar unter s. Fn. 6 = NZV 2026, 125.
- 16 Stellungnahme des ACE Auto Club Europa zum Arbeitskreis VI des 64. Deutschen Verkehrsgerichtstages 2026, S.6, abrufbar unter s. Fn. 9.
- 17 DFA-Stellungnahme zum Eckpunktepapier, 24.10.2025, S. 4, abrufbar unter s. Fn. 8; Stellungnahme des BAGFA zum Eckpunktepapier, 28.10.2025, Ziffer 5, abrufbar unter s. Fn. 8; Stellungnahme des FLVBW zum Eckpunktepapier, 21.10.2025, S. 3, abrufbar unter s. Fn. 8; Stellungnahme des BVF zum Eckpunktepapier, 24.10.2025, S. 2 f., abrufbar unter s. Fn. 8.
- 18 Vgl. 64. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2026, Empfehlungen des AK VI, Ziffer 6, abrufbar unter s. Fn. 6.

geschehen und die Führerscheinreform daher daran zu messen, ob hierdurch das erforderliche Schutzniveau gewährleistet werden kann. Der Gesetzgeber ist hier auch aus rechtlicher Sicht gehalten, die Bedenken der Branche und Experten zum Qualitätsverlust der Ausbildung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ernst zu nehmen, sich mit den Auswirkungen seiner Reform des Ausbildungssystems in entsprechender Weise auseinanderzusetzen und diese durch die Einbindung von fachlicher Expertise hinreichend aufzuklären und zu berücksichtigen. Im Einzelnen:

a) Verkehrssicherheit als Leitgedanke des Fahrerlaubnisrechts

[10] Das Straßenverkehrsgesetz als zentrale Regelungsgrundlage statuiert bereits in § 2 Abs. 1 Satz 1 StVG ausdrücklich, dass jeder, der auf öffentlichen Straßen in Deutschland ein Kraftfahrzeug führt, hierfür einer Fahrerlaubnis bedarf. Dieser Fahrerlaubniszwang, der wie bei gefahrträchtigen Tätigkeiten in rechtlicher Hinsicht üblich als grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet ist, dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.<sup>19</sup> Für die Gewährleistung des Schutzes von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer ist es unerlässlich, dass die Führer von Kraftfahrzeugen hierzu ausreichend geeignet und befähigt sind.<sup>20</sup>

[11] Diese Ausgestaltung entspricht den hohen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgut von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer aufgestellt hat. Danach ist das Recht, ein Kfz im öffentlichen Verkehr zu führen, zwar Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz.<sup>21</sup> Ein Eingriff in dieses Grundrecht durch den Gesetzgeber, etwa in Form des Führerscheinzwangs, sei aber dennoch gerechtfertigt. Das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs und dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Auftrag zum Schutz vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben gebieten es, hohe Anforderungen an die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen zu stellen.<sup>22</sup> Das Fahrerlaubnisrecht hat damit in erster Linie die Aufgabe, Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs zu verhindern. Als Gefahrenabwehrrecht ist es darauf ausgerichtet, zukünftige Risiken für die Verkehrssicherheit so weit wie möglich auszuschalten.<sup>23</sup>

[12] Dementsprechend sind Verstöße gegen diese zentrale Vorschrift der Verkehrssicherheit mit erheblichen Sanktionen bewährt. Bei dem Führen eines Fahrzeugs ohne Fahrerlaubnis auf öffentlichen Straßen handelt es sich bereits abstrakt und ohne Eintritt eines konkreten Schadens um eine so gefährliche Tätigkeit, dass das Fahren ohne Fahrerlaubnis nicht mehr als bloße Ordnungswidrigkeit geahndet wird, sondern vielmehr – unabhängig von der konkreten Gefährlichkeit der Situation, wie der Länge der gefahrenen Strecke, des Verkehrsaufkommens, der Fahrtüchtigkeit und -fähigkeit des Täters – nach § 21 StVG eine Straftat darstellt. Auch die fahrlässige Begehung ist hierbei bereits unter Strafe gestellt.

[13] Die in Deutschland im europäischen Vergleich besonders streng regulierte Fahrausbildung und Verkehrsteilnahme liegen insbesondere auch darin begründet, dass aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens, der Verkehrsdichte und weiterer Besonderheiten, wie bspw. dem Fehlen eines Tempolimits auf Autobahnen, der Verkehrssicherheit in Deutschland eine besonders hohe Relevanz zukommt.

[14] Damit kann festgehalten werden, dass das Fahrerlaubnisrecht von dem alle Regelungen überspannenden Leit-

gedanken der Verkehrssicherheit geprägt ist und die Ausgestaltung und Änderung sämtlicher Regelungen daher daran zu messen ist, ob hierdurch ein vergleichbares Schutzniveau gewährleistet werden kann.

b) Die Fahrausbildung als wesentlicher Baustein für die Verkehrssicherheit

[15] Anknüpfend an diesen Leitgedanken der Verkehrssicherheit, der das gesamte Fahrerlaubnisrecht trägt, ist Ziel der Fahrausbildung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FahrschAusBO die Befähigung zum sicheren, verantwortungsvollen und umweltbewussten Verkehrsteilnehmer. Erst nachrangig verfolgt die Fahrausbildung auch die Vorbereitung auf die Fahrerlaubnisprüfung. Primäres Ziel der Fahrausbildung ist es zuvörderst, den Bewerbern die Fähigkeiten zu vermitteln, ein Kraftfahrzeug sicher zu führen.

[16] In diesem Sinne wurde auch auf europäischer Ebene mit Blick auf die hohe Zahl der Verkehrstoten und zur Stärkung der Verkehrssicherheit mit Nachdruck ein Rechtsrahmen für eine europaweite Reform der Führerscheinvorschriften verabschiedet, wonach Fahranfänger unter anderem strengeren Sanktionen für unsicheres Fahrverhalten unterworfen werden sollen.<sup>24</sup>

[17] An dieses europäische Signal knüpfen die jüngsten Vorschläge der ad-hoc Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder ausdrücklich an und nehmen gleich an mehreren Stellen auf die in der 4. EU-Führerscheinrichtlinie niedergelegten Mindestanforderungen<sup>25</sup> für die Führerscheinprüfung Bezug. Hierzu ist anzumerken, dass es sich bei diesen allerdings auch nur um genau das handelt, namentlich um *Mindestanforderungen* für die Führerscheinprüfung. Sie können damit nicht der alleinige rechtliche Maßstab der angestrebten Fahrausbildungsreform sein.

• Zum einen macht die 4. EU-Führerscheinrichtlinie lediglich Vorgaben hinsichtlich der *Fahrprüfung* und nicht mit Blick auf die vorgelagerte *Ausbildung*. Zwar impliziert dies, dass der Unterricht so gestaltet sein muss, dass die Fahrschüler die in der Richtlinie geforderten Mindestanforderungen letztlich erfüllen können müssen. Inhaltliche oder didaktische Vorgaben zur Unterrichtsgestaltung enthält die Richtlinie aber gerade nicht – was mit Blick auf ihren Charakter als von den Mitgliedstaaten umzusetzende Richtlinie und die Vielgestaltigkeit der Fahrausbildung in den Mitgliedsstaaten üblich und angemessen ist. Die Richtlinie beschränkt sich auf Vorgaben zu den (mindestens) abzu prüfenden Kenntnissen und Fähigkeiten in der Führerscheinprüfung. Relevante Anhaltspunkte für die inhaltliche und didaktische Gestaltung der

19 Haus/Krumm/Quarch/Koehl, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl. 2021, § 2 StVG Rn. 1.

20 Haus/Krumm/Quarch/Koehl, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl. 2021, § 2 StVG Rn. 1; vgl. zur Gesetzeshistorie und dem hinter § 2 StVG stehenden Normverständnis des Gesetzgebers, wonach die Interessen der Verkehrssicherheit die Normierung der prinzipiellen Fahrerlaubnispflicht gebieten, die näheren Ausführungen bei BVerfG 27.3.1979 – 2 BvL 7/78, BeckRS 1979, 02798 Rn. 54 ff.

21 Vgl. BVerfG 20.6.2002 – 1 BvR 2062/96, BeckRS 2002, 22568 Rn. 38.

22 Vgl. zur Zulässigkeit der präventiven Eignungsprüfung von Kraftfahrern: BVerfG 20.6.2002 – 1 BvR 2062/96, BeckRS 2002, 22568 Rn. 52.

23 BVerwG 14.11.2013 – 3 C 32.12, BeckRS 2014, 45803 Rn. 21; BVerwG 11.4.2019 – 3 C 25.17, BeckRS 2019, 19967 Rn. 25.

24 Vgl. bspw. Art 18 RL (EU) 2025/2205; vgl. zur Initiative und Motivation des EU-Parlaments in diesem Zusammenhang die Pressemitteilung beck-aktuell, 29.2.2024, becklink 2030025 sowie Erwägungsgrund 1 RL (EU) 2025/2205.

25 Vgl. insbesondere Anh. II RL (EU) 2025/2205.

neuen Fahrerschulungsbildung kann die 4. EU-Führerscheinrichtlinie hingegen nicht beisteuern.

- Zum anderen taugt sie auch deshalb nicht als Maßstab für eine Ausbildungsreform, da die bestehenden Ausbildungsziele und Prüfungsinhalte in Deutschland die in der Richtlinie genannten *Mindestkriterien* nicht nur bereits erfüllen, sondern sogar über diese hinausgehen. Eine Absenkung der Prüfungsanforderungen auf das europäische Mindestmaß ist nur dann rechtlich zulässig, wenn dadurch zugleich die Aufrechterhaltung des (nach deutschem Recht) erforderlichen Verkehrssicherheitsniveaus gewährleistet werden kann. Dazu, welche konkreten Kenntnisse und Fähigkeiten zur Gewährleistung des Verkehrssicherheitsniveaus in Deutschland erforderlich sind, trifft die EU-Richtlinie aber keine Aussage und kann es auch nicht. Es versteht sich von selbst, dass die europäischen Mindestvorgaben, die bspw. keine Absolvierung einer Sonderfahrt auf Autobahnfahrten enthalten, für einen Mitgliedstaat mit nur wenigen Autobahnkilometern und einem eher geringen, temporeduzierten Verkehrsaufkommen durchaus zur Gewährleistung des dortigen Verkehrssicherheitsniveaus ausreichen können, während hingegen die Anforderungen an die Vermittlung von Kompetenzen, die Fahrlehrer in Deutschland benötigen, um das Verkehrsgeschehen sicher bewältigen zu können, über die europarechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen dürften – dies jedenfalls wenn man sich vergegenwärtigt, dass das deutsche Verkehrsgeschehen in weiten Teilen durch große Innenstadtbereiche und eine hohe Autobahndichte ohne Tempolimit geprägt ist. Die deutsche Fahrausbildung *darf* – aus europarechtlicher Sicht – lediglich nicht hinter den Mindestanforderungen zurückbleiben, *muss* aber – aus (deutscher) fahrerlaubnisrechtlicher Sicht – über dieses Mindestmaß hinausgehen, soweit dies erforderlich ist, um die Fahrschüler mit Blick auf das deutsche Verkehrsgeschehen zu verantwortungsvollen und sicheren Verkehrsteilnehmern auszubilden.

[18] Eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Fahrlehrer zu gewährleisten, die diese unter Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Verkehrsaufkommens zu sicheren und verantwortungsbewussten Teilnehmern im Straßenverkehr erzieht, muss damit der ausschlaggebende rechtliche Prüfungsmaßstab sämtlicher Regelungsansätze sein.

[19] Um dieses Ziel zu erreichen, sieht das Gesetz in § 12 Satz 1 FahrIG derzeit vor, dass Fahrlehrer die Fahrschüler gewissenhaft zu unterrichten haben und auch selbst eine qualitativ hochwertige Ausbildung durchlaufen müssen, bevor sie Fahrschüler unterrichten dürfen, § 1 Abs. 1 Satz 1 FahrIG. Bereits im Entwurf eines Gesetzes über das Fahrlehrerwesen heißt es ausdrücklich, dass eine gute Ausbildung in der Fahrschule die intensive Ausbildung des Fahrlehrers voraussetzt.<sup>26</sup> Diese Anforderungen wurden in der Folge immer weiter erhöht, um die Ausbildung der Fahrschüler mit Blick auf die steigenden Anforderungen an die Verkehrssicherheit durch zunehmend kritische Verkehrssituationen ebenfalls auf das zur Bewältigung erforderliche Niveau zu heben. Dem Fahrlehrer wird die Fahrlehrerlaubnis nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 FahrIG nur noch erteilt, wenn er hinreichend fachlich und pädagogisch geeignet ist. Hierunter versteht der Gesetzgeber:

„Der Begriff pädagogisch umfasst die pädagogisch-psychologischen und verkehrspädagogischen (fachdidaktische) Kompetenzen, die Fahrlehrer befähigen, sachlich richtig, auf die Ziele der Fahrschülerausbildung bezogen und methodisch überlegt auszubilden zu können.“<sup>27</sup>

[20] Zu diesem Zweck wurden bereits mit Erlass des FahrIG auch die Anforderungen an den Inhaber der Fahrlehrerlaubnis angehoben, der nun ebenfalls die verkehrserzieherischen Aufgaben einer Fahrschule beherrschen muss. Abgerundet wurde dieser Ansatz vom Gesetzgeber dadurch, dass die Erlaubnisbehörden den Unterricht entsprechend zu überprüfen haben.<sup>28</sup>

[21] Wie die Qualität des Unterrichts im Einzelnen gewährleistet wird, obliegt hierbei der Ausgestaltung des Gesetzgebers und seiner Einschätzungsprärogative. Die Verbände der Fahrlehrer und Ausbildungseinrichtungen sowie Experten aus dem Bereich der pädagogischen Ausbildungsforschung bewerten jedenfalls eine rein digitale Ausbildung im Wege des App- bzw. KI-gestützten Selbststudiums als nicht ausreichend, um die für eine erfolgreiche Fahrausbildung erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erfolgreich zu vermitteln, und sehen auch die Laienausbildung kritisch.

[22] Der aktuelle Gesetzgeber ist vor diesem Hintergrund aus rechtlicher Sicht gehalten, die Bedenken der Branche und Experten zum Qualitätsverlust der Ausbildung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ernst zu nehmen, sich mit den Auswirkungen seiner Reform des Ausbildungssystems in entsprechender Weise auseinanderzusetzen und diese durch die Einbindung von fachlicher Expertise hinreichend aufzuklären und zu berücksichtigen. Sollte sich die vorläufige Einschätzung der Branchenvertreter hierbei bestätigen und die Qualität der Ausbildung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht in ausreichender Weise aufrechterhalten werden können, um die Ausbildung zu verantwortungsbewussten Verkehrsteilnehmern auf deutschen Straßen zu gewährleisten, mithin eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit durch die Maßnahmen absehbar sein, wäre die Verabschiedung entsprechender Regelungen auch aus rechtlicher Sicht unzulässig. Insbesondere würde sie dem vom Bundesverfassungsgericht skizzierten Schutzauftrag des Gesetzgebers für die Verkehrsteilnehmenden durch Zulassung von allein ausreichend verantwortungsbewussten und sicheren Teilnehmern am Straßenverkehr zuwider laufen.

## 2. Bürokratieabbau: Abschneiden eines alten Zopfs oder Demontage der Qualitätssicherung?

[23] Einer der zentralen Punkte der Führerscheinreform ist der Bürokratieabbau. Dieser soll durch ein ganzes Maßnahmenpaket erreicht werden, unter anderem durch die Streichung von Vorgaben zu Lehr- und Lernmitteln („Die Fahrschule entscheidet selbst, wie sie das erforderliche Wissen vermittelt.“), die Reduzierung behördlicher Kontroll- und Aufsichtspflichten mit Blick auf den Fahrschulunterricht sowie die Streichung der Prüfungsreifefeststellung.<sup>29</sup>

[24] Die vom BMV vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduzierung der behördlichen Kontrollpflichten im Rahmen des Theorieunterrichts dienen im Ergebnis der Entlastung der öffentlichen Haushalte und sind damit im Grundsatz zulässig. Im Zusammenspiel mit der angestrebten Öffnung der Fahrerschulungsbildung für rein-digitale Wege des Selbststudiums und die Abkehr vom örtlich radizierten Präsenzunterricht birgt die Beschränkung von Kontrollinstanzen jedoch das Risiko, dass Vollzugsdefizite auftreten und bei

26 BT-Drs. 5/4181, 14.

27 BT-Drs. 18/10937, 124.

28 BT-Drs. 5/4181, 14.

29 Vgl. Ergebnisse der ad-hoc Arbeitsgruppe, Ziffer 1. b), abrufbar unter s. Fn.7.

etwaigen Qualitätsverlusten des Fahrschulunterrichts kein kurzfristiges Gegensteuern mehr möglich ist. Dies wird im Rahmen der weiteren Diskussion zur Führerscheinreform – idealerweise unter Einbeziehung der kommunalen Ebene – zu erörtern sein. Die Reduzierung hoheitlicher Vorgaben und Kontrollpflichten darf nicht derart ausgestaltet sein, dass diese zulasten der Verkehrssicherheit ausfällt. Die Erlaubnisbehörden wurden vom Gesetzgeber gerade zum Zwecke der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Vollzugs der Regelungen, die die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit sicherstellen sollen, in die Pflicht genommen, bspw. den Unterricht entsprechend zu überprüfen.<sup>30</sup>

[25] Auch wenn digitale Lehrangebote in der Regel bundeseinheitlich angeboten werden und deren Qualität durch die Angebotszentralisierung damit im Grunde leichter überwacht werden kann, haben Digitalisierungstendenzen in anderen gewerblichen Bereichen gezeigt, dass die Kontrollen durch die Behörden häufig nicht in ausreichendem Maße bewerkstelligt werden können – sei es aufgrund der Unzugänglichkeit der für die Kontrolle erforderlichen Informationen oder dem Mangel an technischem Knowhow und entsprechendem Equipment auf Seiten der Aufsichtsbehörde.

[26] Die Verschiebung der Anknüpfungspunkte für die Aufsicht von präsent zu digital geht regelmäßig mit Kontrolldefiziten einher. Als Beispiel kann hier etwa das ebenfalls zur Gefahrenabwehr regulierte Mietwagengewerbe<sup>31</sup> im Sinne von § 49 Abs. 4 PBefG genannt werden. Bei den modernen Mietwagenunternehmen wird die Auftragsannahme zunehmend digitalisiert abgewickelt, so dass durch die Aufsichtsbehörden kaum noch nachvollzogen werden kann, ob der Auftrag – wie vom Gesetz vorgeschrieben – am Betriebssitz des Unternehmers eingegangen ist und von dort an die Mietwagenfahrer disponiert wurde. Anknüpfungspunkt für die Kontrollen sind nicht mehr die am Betriebssitz vorgehaltenen Unterlagen und Dokumente, sondern von außerhalb des Gemeindegebiets agierenden Dritten betriebene, digitale Plattformen und Apps. Der Zugang zu und die Auswertung von diesen Daten stellt die Aufsichtsbehörden zunehmend vor große Herausforderungen und ist nur durch eine radikale (und kostenintensive) Umstellung der bisherigen behördlichen Aufsichtsprozedere und -methoden möglich.

[27] Bei der angedachten Streichung von verbindlichen Vorgaben zur Unterrichtsgestaltung und von der Pflicht zum Präsenzunterricht wird man zudem berücksichtigen müssen, dass hierdurch keinesfalls die behördliche Überwachung der Fahrlehrer und Fahrschulen entfällt. Die Erlaubnisbehörden sind auch ohne verbindliche Ausbildungsprogramme oder örtliche Schulungsräume gehalten, die Fahrlehrer und Fahrschulen auf ihre Zuverlässigkeit<sup>32</sup> und die Einhaltung der fahrlehrerrechtlichen Vorschriften, wie die Ausbildung der Fahrschüler zu sicheren und verantwortungsbewussten Verkehrsteilnehmern,<sup>33</sup> gemäß § 51 FahrIG zu überwachen. Die Überwachung umfasst hierbei nach § 51 Abs. 2 Nr. 2 FahrIG ausdrücklich die Beurteilung der fachlichen und pädagogischen Qualität der Fahrschulbildung. Ohne verbindliche und für die Aufsichtsbehörden nachvollziehbare Vorgaben, wie die Ausbildungsziele zu erreichen sein sollen, wird es den Aufsichtsbehörden erschwert bis nahezu unmöglich gemacht, die ohnehin schwierigen, weil unbestimmten Rechtsbegriffe „Ausbildungsqualität“ und „Zuverlässigkeit“ rechtssicher auszufüllen und ihre Einhaltung zu überwachen.

[28] Hinzukommt, dass in vielen Bundesländern die kommunale Ebene für die Überwachung der Fahrschulen und Fahrlehrer zuständig ist<sup>34</sup> und auch in den anderen Bundesländern die Aufsicht nach § 50 Abs. 1 FahrIG nicht beim Bund, sondern bei Landesinstanzen liegt. Bei einer Digitalisierung der Unterrichtsmethoden, der Zulassung von länderübergreifenden Angeboten und einer Entkoppelung des Unterrichts von örtlich radizierten Fahrschulen müssten damit also auch neue Kontrollinstanzen mit entsprechenden Befugnissen geschaffen werden. Die Reform des Glücksspielstaatsvertrags, die letztlich in der Errichtung einer gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder mündete,<sup>35</sup> hat gezeigt, dass die rechtssichere Ausgestaltung solcher Kontrollwege und -instanzen nur mit einem erheblichen zeitlichen, rechtlichen, politischen und vor allem finanziellen Aufwand realisierbar ist. Dieser neue Kontrollstrang zur Überwachung der digitalen Ausbildung wäre zudem zusätzlich zu dem bestehenden Aufsichtssystem zu errichten und könnte diesen nicht ersetzen, da die Möglichkeit zum Präsenzunterricht nach dem aktuellen Diskussionsstand weiterhin bestehen bleiben soll. Die behördlichen Kontrollpflichten würden also nicht reduziert, sondern im besten Fall nur verlagert, ggf. aber sogar ausgeweitet werden müssen, um weiterhin das erforderliche Kontrollniveau zur ausreichenden Gewährleistung der Verkehrssicherheit zu erhalten.

[29] Zu beachten ist zudem, dass durch ein App-basiertes Selbststudium nicht nur die zu überwachenden Fahrlehrer, sondern auch die Teilnahme der Fahrschüler am Unterricht und ihr Ausbildungsstand der Überwachung entzogen sind. Insbesondere kann nicht nachgewiesen werden, ob und welche Fahrschüler die theoretische Ausbildung absolviert und die zu vermittelnden Inhalte verinnerlicht haben. Nach der aktuellen Rechtslage ist eine Teilnahme der Fahrschüler am Präsenzunterricht verpflichtend vorgesehen, § 4 Abs. 1b FahrAusbO, und der Abschluss der Ausbildung wird durch den Fahrlehrer verantwortet (Prüfungsreifefeststellung). Dieser darf die Ausbildung gemäß § 6 Abs. 1 FahrAusbO erst abschließen, wenn er davon überzeugt ist, dass der Fahrschüler alle Ausbildungsziele erreicht hat, also insbesondere auch ein sicherer und verantwortungsvoller Verkehrsteilnehmer iSd § 1 Abs. 1 FahrAusbO geworden ist. Nach § 6 Abs. 2 FahrAusbO ist der Abschluss der Ausbildung dem Fahrschüler durch die Fahrschule zu bescheinigen. Die Ausbildungsbescheinigung ist Voraussetzung für die Zulassung zur theoretischen Fahrprüfung, wobei der Abschluss der Ausbildung zudem nicht länger als zwei Jahre zurückliegen darf, § 16 Abs. 3 FeV. Diese vorgelagerte Ausbildungsüberwachung in Form eines von einem Fahrlehrer geleiteten Unterrichts (sei er präsent oder digital) und der Prüfungsreifefeststellung soll nach dem aktuellen Diskussionsstand entfallen. Zur fortgesetzten Gewährleistung des Ausbildungsniveaus wären also Folgeanpassungen an der Ausbildung vorzunehmen, wie etwa eine entsprechende Auf-

30 BT-Drs. 5/4181, 14.

31 Hierunter fallen bspw. UBER-Fahrdienste.

32 Das Fehlen von Zuverlässigkeitsmängeln ist nach den § 2 Abs. 1 Nr. 4 FahrIG und § 18 Abs. 1 Nr. 1 FahrIG Voraussetzung für die Genehmigungserteilung und muss für die Genehmigungsdauer fortgesetzt vorliegen, vgl. § 14 Abs. 2 FahrIG und § 34 Abs. 2 FahrIG.

33 Vgl. bspw. § 12 FahrIG.

34 Vgl. bspw. Baden-Württemberg (§ 8 Nr. 4 FeFahrIGZuVO); Brandenburg (§ 4 Abs. 3 Nr. 11 StGÜZV); Mecklenburg-Vorpommern (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 lit. f StVZustLVO M-V); Nordrhein-Westfalen (§ 28 Abs. 1 NRWStrVGüBefZustVO); Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 1 Satz 1 FahrIGZuVO); Sachsen-Anhalt (§ 1 Abs. 1 Nr. 27 AllgZustVO-Kom); Schleswig-Holstein (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StrVRZustVO).

35 Vgl. § 27a Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021.

wertung und Ausweitung der theoretischen Prüfung dahingehend, dass nun zusätzlich alle (nur) im Unterricht zu erwerbenden Kompetenzen (Einstellung zum Verkehrsgeschehen, Geisteshaltung, Emotionskontrolle etc.) verlässlich erfasst und mit abgeprüft werden. Alternativ kann der Erwerb dieser Kompetenzen natürlich auch in die praktische Fahrausbildung verlagert werden; dies jedoch nur dann, wenn hier die erforderliche Betreuung durch eine entsprechend ausgebildete Person gewährleistet ist, die diese Kompetenzen vermitteln kann. Eine Kombination von Abbau institutionalisierter Ausbildungskontrollen mit der Einführung einer Laienausbildung birgt erhebliche Zweifel daran, ob die erforderliche Kompetenzvermittlung dann noch erfolgen kann und wäre im Rahmen der weiteren Diskussion der Führerscheinreform zu überdenken. Dies auch angesichts des Umstandes, ob der mit der Führerscheinreform verfolgte Zweck der Kostenreduktion durch die Verlagerung von Ausbildungsinhalten des „günstigen“ Theorieunterrichts in den „teuren“ Praxisunterricht überhaupt erreicht werden kann.

### 3. Experimentierklausel: Ein taugliches Instrument für ein neues Ausbildungssystem?

[30] Ein weiterer zentraler Baustein der Führerscheinreform ist die Etablierung einer praktischen Fahrausbildung durch Laien entsprechend dem österreichischen Vorbild. Diese Laienausbildung soll hierbei im Rahmen einer sogenannten Experimentierklausel eingeführt werden. Gerade hinsichtlich der praktischen Fahrausbildung, die mit gesteigerten Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer verbunden ist, besteht derzeit ein umfassendes Regelungssystem, dessen verschiedene Bausteine die Verkehrssicherheit auch während der praktischen Ausbildungsphase gewährleisten sollen. Die Laienausbildung stellt hierbei einen Fremdkörper dar und ließe sich nur durch weitreichende Anpassungen der entsprechenden Regelungsgrundlagen rechtssicher etablieren. Die Einführung eines neuen Ausbildungssystems mittels einer Experimentierklausel ist hierfür bereits im Ansatz ungeeignet. Zusätzlich birgt die hierdurch suggerierte Herabsetzung der Regelungsanforderungen die Gefahr, dass die Komplexität der erforderlichen Gesetzesanpassungen für eine rechtssichere Ausgestaltung der Laienausbildung unterschätzt und diese letztlich nicht mit der erforderlichen (Grund)Rechtssensibilität vorgenommen wird. Im Einzelnen:

#### a) Laienausbildung erfordert Systemwechsel

[31] Zugunsten der Verkehrssicherheit ist die derzeitige praktische Ausbildung durchgehend auf Vermeidung und Reduzierung von Gefahrensituationen bzw. planvolles Heranführen der Fahrschüler an entsprechende Situationen ausgestaltet. Dementsprechend sieht § 2 Abs. 15 StVG für die Ausbildungsfahrten eine Privilegierung und Ausnahme vom Führerscheinzwang für Fahrten auf öffentlichen Straßen vor, wenn der Fahrschüler während der Ausbildungsfahrt durchweg von einem ausgebildeten Fahrlehrer<sup>36</sup> begleitet wird. Da der Fahrlehrer den Fahrschüler hierbei bis zur Prüfungsreife fördern muss, darf er ihn bei entsprechendem Ausbildungsstand auch mit schwierigen Verkehrsaufgaben betrauen.<sup>37</sup> Der Fahrlehrer unterliegt hierbei einem strengen Aufsichts- und Haftungsmaßstab.<sup>38</sup> Der Fahrlehrer muss nicht nur durch die Belehrung des Fahrschülers und erforderlichenfalls rechtzeitiges Eingreifen die Schädigung Dritter verhindern.<sup>39</sup> Er muss vielmehr bereits in dem Augenblick, in dem sich der Fahrschüler situationswidrig anschickt, die typischen einer Wiederanfahrt vorausgehenden Bedienungsbewegungen zu machen, sofort eingreifen, um eine solche Wiederanfahrt schon vor ihrem bewegungsmäßigen Beginn zu vermeiden.<sup>40</sup>

[32] Um diesen strengen Anforderungen zur Vermeidung von Gefahren durch einen Fahrschüler für ihn selbst aber auch für dritte Verkehrsteilnehmer genügen zu können, sieht das aktuelle System vor, dass der Fahrlehrer den Fahrschüler grundsätzlich im Schulfahrzeug auf dem Beifahrersitz begleitet und jederzeit in der Lage sein muss, auf die Kfz-Führung einzuwirken, zB durch Benutzung der Doppelbedienungseinrichtung.<sup>41</sup> Ausnahmen sind nur dann zulässig, wenn sie unvermeidbar oder für die Ausbildung erforderlich sind, zB Unterricht an einsitzigen Fahrzeugen oder zur Erzielung größerer Selbstständigkeit eines Schülers.<sup>42</sup> In solchen Fällen muss der Fahrlehrer die Fahrt aber besonders sorgfältig durch die Auswahl von Zeit und Ort sowie genaue Anweisung vorbereiten.

[33] Der Fahrlehrer haftet gegenüber dem Fahrschüler und anderen Verkehrsteilnehmern bei Verletzung von Sorgfalts- bzw. Berufspflichten<sup>43</sup>, da der Fahrlehrer gemäß § 2 Abs. 15 Satz 2 StVG bei Ausbildungsfahrten etc. als Führer des Fahrzeugs im Sinne des StVG gilt.<sup>44</sup>

[34] Bei einer Laienausbildung können alle diese qualifizierten und in der Rechtsprechung über Jahre entwickelten Anforderungen, die gerade mit Blick auf die Verkehrssicherheit etabliert wurden, von den Laien im Wesentlichen nicht gewährleistet werden. Weder verfügen diese über das Knowhow und die pädagogischen Fähigkeiten, die Fahrschüler anzuleiten und auf die Verkehrssituationen vorzubereiten oder in schwierigen Situationen zu begleiten, noch sind technische Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten vorhanden (wie ein zweites Begleitpedal), die ein Eingreifen in sich abzeichnenden Gefahrensituationen ermöglichen. Es spricht daher viel dafür, dass die Fahrausbildung durch Laien nicht einfach in das bestehende Ausbildungssystem integriert werden kann, etwa durch die Einfügung eines weiteren Paragraphen, sondern durch eigene systemische Elemente und Besonderheiten gestaltet werden muss. Zur Verdeutlichung einige Beispiele:

- Eine Laienausbildung kann mit Blick auf die Verkehrssicherheit, wenn überhaupt, nur **ab einem gewissen Ausbildungs-niveau** der Fahrschüler in Betracht kommen. Hier wäre im weiteren Verlauf der Diskussion zur Führerscheinreform zu bewerten, ob die derzeit diskutierten sechs Fahrstunden<sup>45</sup> ausreichen, um zu gewährleisten, dass auch ein langsam lernender Fahrschüler typischerweise das erforderliche Niveau erreicht haben wird, um selbstständig und nur in Begleitung eines Laien ohne tech-

36 Den ausgebildeten Fahrlehrern stehen Fahrlehreranwärter im Sinne des Fahrlehrergesetzes in der Regel gleich. Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden bei der Darstellung der Rechtslage ausschließlich auf die „Fahrlehrer“ abgestellt.

37 Vgl. OLG Hamm 27.9.1978 – 4 Ss 818/77, BeckRS 1978, 108973; KG, 27.6.1988 – 12 U 7102/87, BeckRS 1988, 3107.

38 Vgl. OLG Koblenz 1.12.2003 – 12 U 772/02, NZV 2004, 401 Ls. 2, wonach an die Pflicht des Fahrlehrers, seinen Fahrschüler ständig im Auge zu behalten und seine Fahrweise sorgfältig zu überwachen, ausdrücklich ein „strenger Maßstab“ anzulegen ist.

39 KG 4.7.1966 – 12 U 173/66, NJW 1966, 2365.

40 OLG Koblenz 1.12.2003 – 12 U 772/02, NZV 2004, 401.

41 BGH 16.9.1969 – VI ZR 80/68, NJW 1969, 2197; OVG Berlin 21.2.1990 – 1 B 155.88, NZV 1991, 46 (47).

42 KG 4.7.1966 – 12 U 173/66, NJW 1966, 2365; Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht/Hühnermann, 29. Aufl. 2026, StVG § 2 Rn. 53.

43 Vgl. OLG Hamm 5.4.2005 – 9 U 41/03, NZV 2005, 637; KG 27.6.1988 – 12 U 7102/87, BeckRS 1988, 3107.

44 Eine Haftung ergibt sich insbesondere aus §§ 7, 18 StVG; nicht jedoch in strafrechtlicher Hinsicht, vgl. BGH 23.9.2014 – 4 StR 92/14, NZV 2015, 145.

45 Vgl. Ergebnisse der ad-hoc Arbeitsgruppe, Ziffer 2. e), abrufbar unter s. Fn. 7.

nische Eingriffsmöglichkeiten am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen zu dürfen.

- Weiter wirft der Einsatz von Laien **Haftungsfragen** auf, die im Vorfeld zur Einführung der Laienausbildung umfassend gelöst werden müssen und nicht unter Verweis auf die Vorläufigkeit der Experimentierklausel einem nachgelagerten Zeithorizont zugewiesen werden dürfen. Selbst bei erfahrenen Fahrerschülern trifft den Fahrlehrer eine ständige Überwachungs- und ggf. Eingriffspflicht, die von den Laien so nicht erfüllt werden kann. Ein gewisses (ggf. sogar gesteigertes) Schadensrisiko besteht, mit dem umgegangen werden muss: Eine Reduzierung des Haftungslevels der Laien ginge vollständig zulasten der anderen Verkehrsteilnehmer und dürfte ohne besonderen, rechtfertigenden Grund unzulässig sein. Damit käme allenfalls eine mit der Haftung der Fahrlehrer vergleichbare Haftung der Laienausbilder in Betracht. Es steht kaum zu erwarten, dass sich eine Vielzahl der Laien einem solchen Haftungsrisiko aussetzen wird. Alternativ könnte die Laienausbildung von vorneherein auf wenig risikobehaftete Verkehrssituationen begrenzt werden, wie Fahrten bei geringer Geschwindigkeit (keine Autobahnen oder Landstraßen) und außerhalb von hohem Verkehrsaufkommen (keine Innenstadtfahrten oder Fahrverbot während Berufsverkehrszeiten). Eine Umsetzung dürfte jedenfalls in dicht besiedelten Gebieten wenig praktikabel sein.
- Im Zusammenhang mit den Haftungsfragen sind auch die **Versicherungsverhältnisse** in den Blick zu nehmen, die allesamt anzupassen und auf das neue Haftungsrisiko abzustimmen wären. Es steht zudem zu erwarten, dass die Versicherungen das zusätzliche Haftungsrisiko der Laien durch finanzielle Aufschläge ausgleichen werden.<sup>46</sup>
- Weiter muss sichergestellt sein, dass die zur Ausbildung berechtigten Laien **hinreichend zuverlässig und geeignet** sind, um Fahr Schüler zu verantwortungs- und rücksichtsvollen Fahrern auszubilden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die bislang vorgelagerte und in den theoretischen Ausbildungsbereich eingebettete Ausbildungsfeinstreuung der einzelnen Fahr Schüler durch die Fahrlehrer entfallen sollte, wie es derzeit diskutiert wird.<sup>47</sup>
- Die bei Fahrlehrern durch ihre Ausbildung gewährleistete Befähigung muss im Rahmen der Experimentierklausel gleichwertig durch ein gewisses Mindestmaß an Zuverlässigkeits- und Fachkundekontrolle sichergestellt werden. Für diese „Laienzulassung“ kann die Befähigung, ein Fahrzeug zu führen, nicht ausreichen, so dass der bloße Besitz eines Führerscheins seit mindestens sieben Jahren und der Mangel an „Vorstrafen“ nicht genügen wird, wie es derzeit als Anforderungen an den Laienausbilder diskutiert wird.<sup>48</sup> Zusätzlich sollte bspw. sichergestellt sein, dass die Laien über sämtliche Änderungen der verkehrsrechtlichen Vorschriften informiert und auf aktuellem Kenntnisstand sind.<sup>49</sup> Auch müssen sie die richtige Geisteshaltung und körperliche Fähigkeit aufweisen, die etwa durch Kriterien wie Mindestfahrpraxis, psychologische Bewertung, Altersgrenze bzw. körperliche Eignung und Ähnliches sichergestellt werden können.
- Eine entsprechende **Laienzulassung** wäre vor Einführung der Laienausbildung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu entwickeln und auszugestalten. Neben Inhalt und Anforderung an die Laienzulassung wäre auch die Kostentragung hierfür zu regeln sowie, welche Stelle hierfür zuständig sein soll und diese mit entsprechenden Befugnissen auszustatten.

[35] Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob mit der Experimentierklausel der angestrebte Zweck der Kostensenkung der Fahrschul Ausbildung überhaupt erreicht werden kann. Zu beachten ist zudem, dass aktuell der Großteil der Fahrstunden nicht verpflichtend gesetzlich angeordnet ist, sondern auf den (Mehr)Bedarf des jeweiligen Fahr Schülers zurückgeht. Für eine Kostenreduzierung wäre also ggf. ein Ansatz erfolgversprechend, der den *Bedarf* der Schüler an begleiteten Fahrstunden senkt. Derzeit gibt es bereits die Möglichkeit, die technische Beherrschung des Fahrzeugs und typische Fahrzeuglenkungsmanöver laienbegleitet auf Straßenverkehrsübungsplätzen einzuüben und so den Bedarf an Fahrstunden zu verringern. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wäre daher zu klären, ob für die Verlagerung dieser Fahrstunden in die „kostenfreie“ Laiensphäre eine derart risikobehaftete Regelung wie die Laienausbildung überhaupt erforderlich ist.

[36] Damit ist festzuhalten, dass die Experimentierklausel erhebliche rechtliche Bedenken aufwirft und eine rechtssichere Ausgestaltung eine Vielzahl an flankierenden Regelungen, Anpassungen und Ergänzungen im derzeitigen Rechtsgefüge erforderlich machen würde.

#### b) Verharmlosungsrisiko

[37] Die Bezeichnung „Experimentierklausel“ lässt darauf schließen, dass dem BMV die Reichweite und Komplexität der Einführung einer Laienausbildung nicht bewusst ist. Da hierfür nicht nur punktuelle Änderungen im bisherigen Regelungsgefüge ausreichen, sondern vielmehr ein vollständiges (zusätzliches) Ausbildungssystem zu etablieren ist, ist fraglich, ob den vorstehend skizzierten Sicherheitsbedenken überhaupt durch punktuelle Ausgestaltungsmodifikationen hinreichend begegnet werden kann.

[38] Hinzuweisen ist zudem auf den Umstand, dass die Laienausbildung im deutschen Fahrschulbereich mit Blick auf die Verkehrssicherheit bereits vor ca. 40 Jahren gezielt vom Gesetzgeber abgeschafft und gleichzeitig die obligatorische Teilnahme am Fahrschulunterricht als Voraussetzung für die Erteilung einer Fahrerlaubnis eingeführt wurde.<sup>50</sup> Begründet wurde der Wegfall der Laienausbildung damit, dass es angesichts der gestiegenen Anforderungen an eine effektive Fahr Schülers Ausbildung nicht mehr vertretbar erschien, die Vorbereitung durch Laien zuzulassen. Der Erfolg der Fahr Schülers Ausbildung, deren Ziel die Ausbildung zum sicheren Kraftfahrzeugführer und nicht bloß die Vorbereitung auf die Prüfung sei, hänge in hohem Maße von der eigenen Fahrerfahrung, dem fachlichen Können, dem pädagogischen und psychologischen Geschick des Fahrlehrers ab.<sup>51</sup> Da sogar die damalige Zulassung der Laien in Form einer behördlichen Einzelausbildungserlaubnis, die nur bei Vorliegen von hohen Zulassungshürden erteilt wurde,<sup>52</sup>

46 Siehe zu diesem ohnehin kritischen Kostenpunkt für Kfz-Eigentümer die Hinweise und Anregungen bei Schubert, *Runter mit den Führerscheinkosten!*, NZV 2026, 33 (33 ff.).

47 Vgl. zur Streichung der Prüfungsreifefeststellung sowie der Präsenzpflicht die Ausführungen unter Ziffer 2. dieses Aufsatzes.

48 Vgl. Ergebnisse der ad-hoc Arbeitsgruppe, Ziffer 2. e), abrufbar unter s. Fn. 7.

49 Vgl. § 4 FahrIG2018DV, wonach der Fahrunterricht auf ausdrückliche Initiative des Bundesrates hin nur mit *aktuellen* verkehrsrechtlichen Bestimmungen gestaltet werden darf; hierzu auch: Dauer, Fahrlehrerrecht, 3. Aufl. 2022, DVOFahrIG § 4 Rn. 3.

50 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und des Fahrlehrergesetzes, BGBl. 1986 I 700.

51 Vgl. BT-Drs. 10/4490, 17.

52 Vgl. § 31 FahrIG a. F., in der Fassung vom 28.8.1969, abrufbar unter [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl169084.pdf%27%5D#/switch/tocPane?\\_ts=1768236559648](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl169084.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1768236559648).

nicht ausreichte, um ein hinreichendes Maß an Verkehrssicherheit zu erreichen, steht nicht zu erwarten, dass eine Laienzulassung unter den heutigen, gestiegenen Anforderungen an die Verkehrssicherheit<sup>53</sup> rechtssicher ausgestaltbar ist.

[39] Weiter stellt sich auch die Frage nach der Notwendigkeit einer „Experimentierklausel“, also einer Klausel zur *Erprobung*, wenn die Laienausbildung in Deutschland in der Vergangenheit bereits erfolglos praktiziert wurde und sich nicht bewährt hat – und dies unter dem Eindruck der damaligen Verkehrssituation, die gegenüber der heutigen wesentlich weniger risikobehaftet und weniger herausfordernd für die Fahrschüler gewesen sein dürfte.<sup>54</sup>

[40] Wenn jetzt also die Laienausbildung (wieder) eingeführt werden soll, dann ist dies nicht durch eine Experimentierklausel möglich, sondern nur durch planvolle und systematische Anpassungen in einer Vielzahl an Gesetzen und Verordnungen. Eine Experimentierklausel, wodurch in der Regel nur eine „vorläufige“ Regelung in einem untergeordneten Bereich eingeführt werden soll, um deren Praktikabilität und Auswirkungen eruieren zu können, die zuvor nicht verlässlich prognostiziert werden konnten, ist hierfür das falsche Werkzeug. Bei Einführung der Laienausbildung handelt es sich um einen grundsätzlichen Systemwandel, der zudem mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten und einer Verlagerung von Haftungs- und Kostenrisiken einhergeht, die sämtlich analysiert, bewertet, geregelt und erfasst werden müssen, *bevor* das neue System der Laienausbildung erprobt werden kann.

[41] Abschließend soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine grundlegende Umgestaltung des Ausbildungssystems voraussichtlich den grundrechtssensiblen Bereich der Fahrlehrer und Fahrschulen berühren würde und auch vor diesem Hintergrund mit Bedacht und nicht im Rahmen eines Experiments erfolgen sollte. Eine Grundrechtsberührung sollte jedenfalls dann eingehender untersucht werden, wenn die Ausbildung nicht nur punktuell erweitert, sondern systematisch neu strukturiert würde, und damit neue Ausbildungselemente nicht nur zu der unveränderten Ausbildung durch die Fahrlehrer hinzutreten, sondern diese ersetzen oder tiefgreifend umgestalten. In diesem Fall wären die gesetzlichen Änderungen zuvor im Detail sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit zu überprüfen, mit den beeinträchtigten Interessen der Fahrlehrer und Fahrschulinhaber abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Der derzeit allein angestrebte Zweck der Kostensenkung für die Fahrschüler wird voraussichtlich kein hinreichend tauglicher Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Berufsfreiheit sein. Es besteht kein öffentlicher Versorgungsauftrag hinsichtlich eines niedrigschwelligen Zugangs zum Individualverkehr. Dieser betrifft vielmehr den Bereich der „privaten Daseinsfürsorge“.<sup>55</sup> Zudem ist angesichts der nicht nur im Zusammenhang mit dem Führerschein, sondern auch beim Erwerb und Unterhalt von Kfz gestiegenen Kosten,<sup>56</sup> fraglich, ob die Senkung der Führerscheinkosten allein überhaupt zu einer Steigerung der privaten Mobilität führen kann. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Führerscheinerteilungszahlen trotz gestiegener Führerscheinkosten zunehmend steigen, statt zu sinken.<sup>57</sup>

### III. Zusammenfassung

1. Das Fahrerlaubnisrecht ist von dem alle Regelungen überspannenden Leitgedanken der Verkehrssicherheit geprägt. Die Qualität der Fahrausbildung ist hierbei ein wesentlicher Baustein zur Gewährleistung der erforderlichen Verkehrssicherheit im deutschen Verkehrsgeschehen und die Führerscheinreform daher daran zu messen, ob hierdurch das erforderliche Schutzniveau gewährleistet werden kann. Der Gesetzgeber ist hier auch aus rechtlicher Sicht gehalten, die Bedenken der Branche und Experten zum Qualitätsverlust der Ausbildung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ernst zu nehmen, sich mit den Auswirkungen seiner Reform des Ausbildungssystems in entsprechender Weise auseinanderzusetzen und diese durch die Einbindung von fachlicher Expertise hinreichend aufzuklären und zu berücksichtigen.

2. Weiter ist festzuhalten, dass die mit der Digitalisierung einhergehende Verschiebung der Anknüpfungspunkte für die behördliche Aufsicht von präsent zu digital aller Voraussicht nach mit Kontrolldefiziten einhergehen wird und entsprechende organisatorische Folgeänderungen im Regelungsgefüge erforderlich machen, die mit einem erheblichen zeitlichen, rechtlichen, finanziellen und politischen Aufwand verbunden wären. Dies wird im Rahmen der weiteren Diskussion zur Führerscheinreform – idealerweise unter Einbeziehung der kommunalen Ebene – zu erörtern sein.

3. Schließlich ist die Laienausbildung als Fremdkörper im praktischen Fahrausbildungssystem zu bewerten, das derzeit strukturiert auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit ausgerichtet ist. Die Einführung der Laienausbildung würde einen grundsätzlichen Systemwandel darstellen, der zudem mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten und einer Verlagerung von Haftungs- und Kostenrisiken einhergeht, die sämtlich analysiert, bewertet, geregelt und erfasst werden müssen, bevor das neue System der Laienausbildung erprobt werden kann. Die Experimentierklausel ist hierfür bereits im Ansatz ungeeignet. Zusätzlich birgt die hierdurch suggerierte Herabsetzung der Regelungsanforderungen die Gefahr, dass die Komplexität der erforderlichen Gesetzesanpassungen für eine rechtssichere Ausgestaltung der Laienausbildung unterschätzt und diese letztlich nicht mit der erforderlichen (Grund)Rechtssensibilität vorgenommen wird.

4. Die Führerscheinreform ist damit zwar nun erfolgreich angestoßen und im vollen Gange, aber mit Sicherheit noch nicht am Ende ihres Findungsweges. ■

53 Vgl. zum verkehrsstrukturellen Unterschied zwischen Deutschland und Österreich und zur Ungeeignetheit der Laienausbildung für die deutschen Strukturen die Darstellung bei: Brenner/Dill, Führerschein günstiger durch Laienausbildung? Das österreichische Modell auf dem Prüfstand, DVPL-Expertentipp, 2025, 19, abrufbar unter <https://dvpi.de/assets/pdf/fuehrerschein-guenstiger-durch-laienausbildung-das-oesterreich-modell.pdf>.

54 Vor diesem Hintergrund die Wiedereinführung einer Laienausbildung als kritisch bewertend: Schubert, Runter mit den Führerscheinkosten!, NZV 2026, 33 (39).

55 Vgl. BT-Drs. 21/1139, 4.

56 ZB die Versicherungskosten, vgl. die Darstellung und Nachweise bei: Schubert, Runter mit den Führerscheinkosten!, NZV 2026, 33 (37).

57 Vgl. die Darstellung und Nachweise bei: Schubert, Runter mit den Führerscheinkosten!, NZV 2026, 33 (36).