



Sachstand

Einzelfragen zur Durchführung von digitalem Theorieunterricht in Fahrschulen

Einzelfragen zur Durchführung von digitalem Theorieunterricht in Fahrschulen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 030/22
Abschluss der Arbeit: 20. April 2022
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Hintergrund und Rechtslage de lege lata	4
3.	Rechtslage de lege ferenda	5
4.	Verhältnis der Neufassung zur bisherigen Ausnahmeermächtigung des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 FahrlG	6
5.	Auslegung des Merkmals „begründeter Ausnahmefälle“	7

1. Einführung

Die Qualität des Fahrprüfungswesens ist für die Verkehrssicherheit von Fahranfängern von besonderer Bedeutung und daher umfassend reguliert. Dies betrifft insbesondere auch die Durchführung des für die Erlangung der Fahrerlaubnis notwendigen theoretischen Unterrichts. Nachfolgend sollen Einzelfragen zur digitalen Durchführung dieser für die Fahrerlaubnis wesentlichen Komponente überblicksartig und summarisch beleuchtet werden. Insbesondere wird dabei auch auf den zukünftig geltenden Rechtsrahmen eingegangen.

2. Hintergrund und Rechtslage de lege lata

Rechtsquellen des Fahrprüfungsrechts finden sich im Straßenverkehrsgesetz (StVG)¹, vor allem aber in der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV)², sowie den Prüfungsrichtlinien zur praktischen und zur theoretischen Prüfung, wobei sich die entsprechenden Vorschriften jeweils ergänzen und teilweise sogar überlappen.³

Der Erhalt einer Fahrerlaubnis nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 StVG sowie § 11 Abs. 1 Satz 1 FeV setzt voraus, dass der Bewerber zum Führen eines Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr geeignet ist. Diese Eignung hat der Bewerber in der theoretischen und praktischen Fahrerlaubnisprüfung unter Beweis zu stellen (vgl. §§ 16 und 17 FeV). Im Rahmen der theoretischen Prüfung muss er dabei gemäß § 16 Abs. 2 FeV insbesondere ausreichende Kenntnisse hinsichtlich der Gefahren des Straßenverkehrs und der Verkehrssicherheit nachweisen können.

Der theoretische Unterricht von Fahrschülern darf nach den Vorgaben von § 3 der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz⁴ dabei nur in ortsfesten Gebäuden erteilt werden. Danach sind die Fahrschüler mithin grundsätzlich zur persönlichen Präsenzteilnahme an den theoretischen Unterrichtsstunden verpflichtet. Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie und den aufgrund der Eindämmungsverordnungen der Länder erlassenen Kontaktbeschränkungen, wurde jedoch in zahlreichen Bundesländern von der Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung nach § 54 Abs.1 Satz 1 Nr. 13 Fahrlehrergesetz (FahrLG)⁵ Gebrauch gemacht und zeitlich befristete

1 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3108) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/BJNR004370909.html#BJNR004370909BJNG000101308> (letzter Abruf dieses Links und aller weiteren am 20. April.2022).

2 Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. März 2022 (BGBl. I S. 498) geändert worden ist, abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/BJNR198000010.html#BJNR198000010BJNG000100000.

3 Trésoret, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. Stand 25. Januar 2022, § 16 FeV, Rn. 49.

4 Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz vom 2. Januar 2018 (BGBl. I S. 2), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 18. März 2022 (BGBl. I S. 498) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/fahrhg2018dv/BJNR000210018.html>.

5 Fahrlehrergesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2162, 3784), das zuletzt durch Artikel 122 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/fahrhg_2018/FahrLG.pdf.

Ausnahmen⁶ von der Präsenzpflcht erteilt. Eine bundesweit einheitliche Regelung entsprechender Rahmenbedingungen war bislang jedoch nicht gegeben.⁷

3. Rechtslage de lege ferenda

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr hat, die aufgrund des § 68 Abs.1 Nr.14 FahrIG erlassene Fahr Schüler- Ausbildungsordnung (FahrSchAusbO)⁸ durch die **15. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnisverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften**⁹ nunmehr um den § 4 Abs. 1 b FahrSchAusbO ergänzt.

Zukünftig¹⁰ soll diese neu eingeführte Regelung bundeseinheitliche Rahmenbedingungen vorgeben:

§ 4 Abs. 1 b FahrSchAusbO (in der ab dem 1. Juni 2022 geltenden Fassung):

„Der theoretische Unterricht setzt die physische Präsenz der Fahr Schüler voraus. Ist Präsenzunterricht in begründeten Ausnahmefällen nicht oder nur eingeschränkt möglich, kann der Unterricht mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörden auch in digitaler Form stattfinden. In den Fällen des Satzes 2 sind die Anforderungen nach Anlage 2a zu § 4 der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrgesetz zu erfüllen. Der digitale Unterricht ist synchron durchzuführen, alle Teilnehmer sind zeitgleich am Unterricht zu beteiligen. Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann die Genehmigung nach Satz 2 von weiteren Anforderungen abhängig machen, soweit dies erforderlich ist, einen ordnungsgemäßen Unterricht zu gewährleisten.“¹¹

Die Begründung führt insoweit aus:

-
- 6 Vgl. exemplarisch etwa den Erlass der Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz vom 18. Februar 2021, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/lab0/assets/kraftfahrzeugwesen/erlass-online-theorieunterricht.pdf>.
 - 7 Vgl. so auch die Begründung der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften auf BR-Drs. 858/21, S. 78, abrufbar unter: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/858-21.pdf?blob=publicationFile&v=1>.
 - 8 Fahr Schüler-Ausbildungsordnung vom 19. Juni 2012 (BGBl. I S. 1318), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 18. März 2022 (BGBl. I S. 498) geändert worden ist, aktuell gültige Fassung abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/fahrchausbo_2012/BJNR131800012.html.
 - 9 Fünfzehnte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).
 - 10 Die entscheidenden Regelungen der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7) treten am 1. Juni 2022 in Kraft.
 - 11 Fahr Schüler-Ausbildungsordnung vom 19. Juni 2012 (BGBl. I S. 1318), in der ab dem 1. Juni 2022 gültigen Fassung (BGBl. I S. 498), abrufbar unter: <https://www.juris.de/jportal/docs/anlage/gportal3/bgbl/bgbl122s498b561a.pdf>.

„Für die Ausnahmefälle, in denen Präsenzunterricht nicht möglich ist und die nach Landesrecht zuständigen Behörden digitalen Unterricht zulassen, formuliert diese Vorschrift in Verbindung mit § 4 und Anlage 2a der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz nun bundeseinheitliche Rahmenbedingungen. Diese ermöglichen den nach Landesrecht zuständigen Behörden eine Bewertung der Konzepte und dienen den Entwicklern der Konzepte als Richtschnur.“¹²

4. Verhältnis der Neufassung¹³ zur bisherigen Ausnahmeermächtigung des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 FahrlG

Die Neuregelung des § 4 Abs. 1 b FahrschAusbO statuiert zunächst die physische Präsenz der Fahrschüler als Voraussetzung für den theoretischen Unterricht. Von diesem Grundsatz darf mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörden in „begründeten Ausnahmefällen“ abgewichen werden. Es besteht also nunmehr ausdrücklich die explizite Möglichkeit eines rein digitalen Unterrichtsformats.¹⁴

Zum Verhältnis der bisher genutzten – und weiterhin gültigen – Ausnahmeermächtigung des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 FahrlG und der neuen Regelung des § 4 Abs.1 b FahrschAusbO trifft deren Begründung hingegen keine Aussage. Vieles spricht jedoch dafür, die nunmehr weitaus speziellere Regelung des § 4 Abs.1 b FahrschAusbO als vorrangige Rechtsgrundlage zukünftiger Ausnahme genehmigungen anzusehen. Dafür spricht insbesondere auch der neu geschaffene und mit der Neuregelung verknüpfte Anforderungskatalog „an die Durchführung von theoretischem Unterricht in digitaler Form“¹⁵.

§ 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 FahrlG ermächtigt die nach dem Landesrecht zuständigen Behörden, Ausnahmen von den aufgrund des § 68 Abs.1 Nr.14 FahrlG erlassenen Rechtsverordnungen zu genehmigen, falls Gründe der Verkehrssicherheit nicht entgegenstehen.

Demgegenüber erlaubt der zukünftige § 4 Abs. 1 b FahrschAusbO die digitale Durchführung der theoretischen Unterrichtsstunden in „begründeten Ausnahmefällen“. Zudem sind entsprechend § 4 Abs. 1 b Satz 3 FahrschAusbO „die Anforderungen nach Anlage 2a zu § 4 der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz zu erfüllen“. Die hierin enthaltenen Vorgaben bilden einen deutlich über die bisherigen Voraussetzungen des § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 FahrlG hinausgehenden Rahmen, der mithin zukünftig bundeseinheitlich zu beachten ist.

12 Begründung der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).

13 Fünfzehnte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).

14 Begründung der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).

15 Vgl. Anlage 2a der Durchführungsverordnung zur Neufassung des Fahrlehrergesetzes, enthalten in der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).

Die Begründung der Verordnung macht darüber hinaus deutlich, dass für die Durchführung von digitalem Theorieunterricht die Verordnung nur als „Rahmenbedingung“ und „Richtschnur“ für digitale Konzepte dienen soll. Ein über den „begründeten Ausnahmefall“ hinausgehender Einsatz digitaler Medien, ist nach der Begründung explizit der weiteren Diskussion vorbehalten.¹⁶

5. Auslegung des Merkmals „begründeter Ausnahmefälle“

Zur Frage der konkreten Auslegung des zukünftigen Tatbestandsmerkmals „begründeter Ausnahmefälle“ existiert nach hiesiger Kenntnis noch keine Würdigung in der Literatur. Wie oben dargelegt, könnte aus der Begründung der Verordnung und der darin vorgenommen Aufzählung von „Situationen [...] in denen die Durchführung von theoretischem Unterricht in der Fahrschule nicht möglich ist“, namentlich „Pandemien oder auch Unwetterereignissen“, ¹⁷ allerdings geschlossen werden, dass für das Vorliegen eines begründeten Ausnahmefalls nach § 4 Abs. 1 b FahrschAusbO ein Ereignis von vergleichbarer Gravität vorliegen muss, welches die Möglichkeit der faktischen Anwesenheit vor Ort stark einschränkt oder die Teilnehmer einer entsprechenden Gefährdung aussetzen würde.

* * *

16 Begründung der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).

17 Begründung der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. oben Fußnote 7).