

2026-03-10

Erste Verordnung zur Änderung der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der rund 3000 privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Die Busbranche steht vor einer arbeitsmarktpolitischen und zugleich verkehrspolitischen Bewährungsprobe. Bundesweit fehlen bereits heute rund 25.000 Busfahrerinnen und Busfahrer im ÖPNV und Gelegenheitsverkehr; bis 2030 wird mit einer Lücke von 50.000 bis 60.000 Fahrerinnen und Fahrern gerechnet.

Diese Zahlen sind kein abstrakter Trend, sondern schlagen unmittelbar auf Angebotsstabilität, Fahrplanverlässlichkeit und den politisch gewollten Ausbau des ÖPNV durch. Der zentrale, wiederkehrende Engpass ist dabei der Berufszugang, der in Deutschland durch die parallele Struktur von D-Führerscheinausbildung und Berufskraftfahrerqualifikation unnötig komplex, langwierig und teuer ausgestaltet ist.

Hinzu tritt, dass Deutschland das einschlägige EU-Recht vielfach nicht nur umsetzt, sondern übererfüllt; Pflichtstunden und Doppelungen führen in der Praxis zu erheblichen Mehrkosten und einer Ausbildungsdauer, die über dem EU-Niveau liegt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der bdo ausdrücklich, dass das Bundesministerium für Verkehr mit dem Referentenentwurf der „Ersten Verordnung zur Änderung der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften“ einen Reformimpuls setzt und dabei den Zusammenhang zwischen Bürokratierückbau, Berufszugang und Fahrermangel ausdrücklich herstellt.

Der Entwurf greift an konkreten, in der Praxis wirksamen Stellschrauben an und setzt ein wichtiges politisches Signal: Berufszugangserleichterungen sind ein legitimes, ja notwendiges Mittel gegen den Fahrermangel.

Obwohl der Entwurf in die richtige Richtung geht, muss er nach Auffassung des bdo jedoch konsequent zu Ende gedacht werden. Die zentrale strukturelle Belastung bleibt ansonsten bestehen: In Deutschland werden der Erwerb der Fahrerlaubnis der Klasse D und der Erwerb der Grundqualifikation weiterhin faktisch als zwei getrennte Regime organisiert, vermittelt und geprüft. Das führt zu Doppelungen, Bürokratie und Kosten, ohne dass daraus ein entsprechender Sicherheits- oder Qualitätsgewinn folgt.

Die bdo Forderungen auf einen Blick

- **Kombinierte Praxisprüfung ermöglichen:** Fahrerlaubnisprüfung Klasse D/D1 und Fahrprüfung der Grundqualifikation sollen auf Antrag in einen verzahnten Prüfungsformat abgenommen werden.
- **EU-Mindestvorgaben als Leitlinie: Goldrand abbauen, indem die Theorieprüfung der Grundqualifikation praxistauglicher gestaltet wird** mit nur Multiple-Choice Fragen im ersten Teil, die Erörterung von Praxissituationen mündlich im zweiten Teil und Zulassung eines Dolmetschers.
- **Sprachzugang konsequent öffnen:** Fremdsprachenprüfung nicht nur für die beschleunigte Grundqualifikation, sondern spiegelbildlich auch für die reguläre Grundqualifikation; Ausrichtung an den in der FeV vorgesehenen Sprachen.
- **Weiterer Bürokratieabbau bei Ausbildungsstätten:** Bereits zugelassene Unterrichtsräume sollen bei Nutzung durch andere anerkannte Ausbildungsstätten nicht erneut zugelassen werden müssen; stattdessen Anzeige-/Informationslösung.
- **Weiterbildung modernisieren:** Digitale/IKT-gestützte Weiterbildung, wie E-Learning, anteilig zulassen – bis zum unionsrechtlich eröffneten Umfang.
- **Wohnortprinzip lockern:** Abnahme von Prüfungen soll bei jeder IHK möglich sein.
- **Umsetzung Brückenanerkennung ukrainische Berufskraftfahrerqualifikationen:** zwar begrüßt der bdo die Aufnahme in der Anlage 11 FeV, diese reicht allerdings nicht für den Berufszugang. In Brüssel eingeräumte Chancen werden daher in Deutschland nicht genutzt.

Änderungen der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung

Verzahnung der Grundqualifikation und der D-Führerscheinausbildung

Der bdo begrüßt ausdrücklich, dass der Referentenentwurf die praktische Prüfung der Grundqualifikation auf die europarechtlichen Mindestvorgaben zurückführt, indem die Fahrprüfung auf 90 Minuten reduziert und der dritte praktische Prüfungsteil ersatzlos gestrichen wird (vgl. Anlage 2 Nr. 2 Abs. 4 BKRfQV-E). Damit wird der unionsrechtliche Rahmen nach Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.2 Buchst. b Ziff. i RL (EU) 2022/2561 (Mindestdauer der Fahrprüfung) und der dort als fakultativ ausgestaltete zusätzliche dritte Teil (Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.2 Buchst. b, Abs. 4 RL (EU) 2022/2561) sachgerecht abgebildet.

Wünschenswert ist jedoch, die im Entwurf angelegte Entbürokratisierung konsequent zu Ende zu führen und die praktische Fahrerlaubnisprüfung der Klasse D/D1 und den praktischen Prüfungsteil der Grundqualifikation in einem antragsgebundenen kombinierten Format zu verzahnen. Ziel ist eine kohärente Prüfungsfolge mit drei Prüfungen statt vier:

- Theorie D/D1,
- Theorie Grundqualifikation,
- Kombinierte D/D1 und Grundqualifikation Praxis mit klarer Zuordnung und getrennter Bewertung.

Solange weiterhin zwei getrennte Praxissysteme nebeneinander existieren, bleibt der Berufszugang unnötig aufwendig organisiert. Der bdo fordert daher, in der BKrFQV einen Antragstatbestand zu schaffen, der die kombinierte praktische Prüfung ausdrücklich zulässt, den Prüfungsinhalt der Führerscheinausbildung und der Grundqualifikation vollständig sicherstellt und zugleich die Bewertungen rechtssicher trennt.

Hierfür schlägt der bdo folgende Normierung vor, die sich an einem solchen Antragsmodell orientiert und zugleich die in Deutschland erforderliche Prüfdokumentation im IHK-System absichert:

§ 1 BKrFQV – neuer Absatz (6)

Bewerberinnen und Bewerber, die eine Fahrerlaubnis der Klasse D oder D1 nach der Fahrerlaubnis-Verordnung erwerben und zugleich die Grundqualifikation nach dem Berufskraftfahrerqualifikationsgesetz nachweisen wollen, können bei der zuständigen Industrie- und Handelskammer beantragen, dass die Fahrprüfung und der praktische Prüfungsteil der Grundqualifikation nach Anlage 2 Nummer 2 im Rahmen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung abgenommen werden.

In diesem Fall ist die praktische Fahrerlaubnisprüfung so zu verlängern, dass die gesamte Prüfungsfahrt eine Dauer von mindestens 90 Minuten erreicht und die Inhalte des praktischen Prüfungsteils nach Anlage 2 Nummer 2 Absatz 3 dieser Verordnung und nach Anlage 7 Teil 2 der FeV vollständig abgedeckt werden.

Das eingesetzte Kraftfahrzeug muss den Anforderungen an Prüfungsfahrzeuge nach Anlage 7 Teil 2 der FeV entsprechen.

An der kombinierten praktischen Prüfung wirken für den fahrerlaubnisrechtlichen Prüfungsteil ein amtlich anerkannter Sachverständiger oder Prüfer für den Kraftfahrzeugverkehr und für den praktischen Prüfungsteil der Grundqualifikation ein von der zuständigen Industrie- und Handelskammer bestimmter Prüfer mit.

Der Prüfungsteilnehmer muss von einer Person begleitet werden, die eine gültige Fahrlehrerlaubnis nach dem Fahrlehrergesetz für die Fahrerlaubnisklasse D besitzt. Die nach dem Fahrerlaubnisrecht für die praktische Prüfung erforderliche Mitwirkung des Fahrlehrers bleibt unberührt.

Theorieprüfung der Grundqualifikation nach EU-Vorbild entschlacken

Unabhängig von der vorgeschlagenen Verzahnung muss die Grundqualifikation weiterhin auch als eigenständiger Qualifikationsweg neben dem Erwerb der Fahrerlaubnis der Klasse D möglich bleiben. Die Kombinationsoption darf daher nur als zusätzlicher, antragsgebundener Weg ausgestaltet werden, nicht als Ersatz des bestehenden Systems.

Vor diesem Hintergrund vertritt der bdo die Auffassung, dass die theoretische Prüfung der Grundqualifikation ebenfalls von Goldrand befreit werden kann und dadurch gerade für fremdsprachige Bewerberinnen und Bewerber eine unnötig hohe Hürde gesenkt werden kann. Nach der RL (EU) 2022/2561 besteht die theoretische Prüfung mindestens aus zwei Teilen (Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.2 Buchst. a Ziff. i und ii RL (EU) 2022/2561).

In Deutschland werden im ersten Teil Multiple-Choice-Elemente und offene Fragen abfragt, im zweiten Teil die Erörterung von Praxissituationen und dies bislang vollständig schriftlich. Das führt zu zusätzlichem Prüfungs- und Bewertungsaufwand und verstärkt sprachliche Barrieren, ohne dass daraus ein entsprechender Qualitätsgewinn folgt.

Der bdo hält demgegenüber eine theoretische Prüfung für vorzugswürdig, die sich:

- schriftlich auf einen Multiple-Choice-Test konzentriert
- und die Erörterung von Praxissituationen in einem mündlichen Prüfungsteil abbildet.

Für die mündliche Erörterung sollte – zur Herstellung praktischer Verständigung und ohne Abstriche beim fachlichen Standard – die Hinzuziehung eines Dolmetschers ausdrücklich zugelassen werden; die Amtssprache bleibt dabei Deutsch, der Dolmetscher dient der Verständigung.

Der bdo schlägt daher folgende Änderungen der Anlage 2 BKrFQV vor:

Anlage 2 (zu § 1 Abs. 2 Satz 1) – Prüfungen zum Erwerb der Grundqualifikation (Absatz 1):

Die theoretische Prüfung besteht aus einem schriftlichen Prüfungsteil und einem mündlichen Prüfungsteil:

- *Der schriftliche Prüfungsteil ist als Multiple-Choice-Test auszugestalten.*
- *Der mündliche Prüfungsteil dient der Erörterung von Praxissituationen.*
- *Soweit dies zur Verständigung erforderlich ist, ist die Hinzuziehung eines Dolmetschers zulässig.*

Alle Kenntnisbereiche nach Anlage 1 müssen angemessen abgedeckt sein.

Wichtig: Die Kombination mit der praktischen Fahrprüfung ist eurorechtlich zulässig und damit in anderen Mitgliedstaaten seit Jahren geübte Praxis. Hierzu konkret:

Die unionsrechtlichen Vorgaben zur Grundqualifikation enthalten Mindestanforderungen an Inhalte und Dauer, lassen den Mitgliedstaaten bewusst Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Prüfungs- und Ausbildungsweges. Damit ist unionsrechtlich gerade nicht vorgezeichnet, dass der Nachweis zwingend in einer nationalen „Doppelarchitektur“ strikt getrennt organisierter Prüfungen zu führen wäre; maßgeblich ist vielmehr der Kompetenznachweis – also die Prüfung, nicht die organisatorische Hülle. Entscheidend ist unionsrechtlich folglich, dass die Mindestinhalte tatsächlich geprüft und die Mindestzeiten eingehalten werden.

Diese Ausrichtung auf „Outcome statt Verfahren“ wird im Richtlinienentwurf zusätzlich dadurch bestätigt, dass im Unterrichtsmodell Anrechnungen ausdrücklich zugelassen sind: Nach Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.1 RL (EU) 2022/2561 können Mitgliedstaaten „nach anderen Unionsrechtsvorschriften vorgeschriebene spezielle Ausbildungsmaßnahmen“ als Teil der Ausbildung anrechnen; die Aufzählung ist ausdrücklich offen („u. a.“). Flankierend ist Erwägungsgrund 26 so formuliert, dass Mitgliedstaaten „die Möglichkeit haben“ sollen, „verschiedene Arten relevanter Ausbildung zu kombinieren“, und stellt dies ausdrücklich als nicht abschließende Beispielsbildung dar („beispielsweise ...“).

Auch das EU-Fahrerlaubnisrecht steht einer Verzahnung nicht entgegen, sondern ist unionssystematisch mit dem Ziel kompatibel, Doppelprüfungen bei Überschneidungen zu vermeiden. Der Normrahmen des Anhangs II zur RL 2006/126/EG formuliert ausdrücklich vor, dass Bewerber, die bereits einen Kenntnisteil für eine andere Klasse bestanden haben, von gemeinsamen Theorie- Bestandteilen befreit werden können.

Damit ist klar: Doppelprüfungen sind unionsrechtlich kein Selbstzweck. Zulässig ist eine Prüfungsarchitektur, die Überschneidungen nur einmal abnimmt – sofern beide Regime ihre Mindestanforderungen behalten, die Bewertung trennscharf erfolgt und der Nachweis jeweils eigenständig dokumentiert werden kann.

Dass dieser Spielraum praktisch wie rechtlich tragfähig ist, zeigt die österreichische Umsetzung als Vergleichsfall.

Berufszugang mit Sprachen erleichtern – nicht nur bei der beschleunigten Grundqualifikation, sondern auch bei der Grundqualifikation

Der bdo begrüßt die Einführung der Möglichkeit, den Unterricht und die Prüfung zur Erlangung der beschleunigten Grundqualifikation künftig auch in ausgewählten Fremdsprachen abzulegen (§ 2 Abs. 8 BKrFQV-E). Diese Maßnahme ist geeignet, sprachliche Hürden beim Berufszugang abzubauen, ohne den fachlichen Standard zu senken, weil die inhaltlichen Anforderungen der Prüfung unverändert bleiben (§ 2 Abs. 6 BKrFQV; Anlage 1 BKrFQV).

Konsequenterweise sollte diese Erleichterung jedoch nicht auf die beschleunigte Grundqualifikation beschränkt bleiben. Wenn der Ordnungsgeber Fremdsprachenprüfungen für den beschleunigten Weg zulässt (§ 2 Abs. 8 BKrFQV-E), muss aus Sicht des bdo spiegelbildlich auch die Grundqualifikationsprüfung für dieselben Sprachen geöffnet werden. Weder das BKrFQV noch die RL (EU) 2022/2561 schreiben für die Prüfungsabnahme eine bestimmte Sprache vor; maßgeblich ist allein der Nachweis der geforderten Kenntnisse (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BKrFQV; Art. 3 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii RL (EU) 2022/2561 i.V.m. Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.2 RL (EU) 2022/2561).

Der bdo empfiehlt daher, die Fremdsprachenregelung nicht nur als Änderung des § 2 BKrFQV (beschleunigte Grundqualifikation), sondern parallel auch für § 1 BKrFQV (Grundqualifikation) vorzusehen. Juristisch könnte dies über einen neuen Absatz im § 1 BKrFQV erfolgen.

Darüber hinaus sollte sowohl für die beschleunigte als auch für die reguläre Grundqualifikation die Möglichkeit, die Ausbildung und/oder die Prüfungen in Fremdsprachen abzulegen, an den in Anlage 7 Teil 1.3 FeV zugelassenen Fremdsprachen ausgerichtet werden.

§ 1 BKrFQV – neuer Absatz (7) – Vorschlag bdo

Die Prüfungen nach Absatz 2 ist in deutscher Sprache abzulegen. Abweichend von Satz 1 können die Prüfungen auch in folgenden Sprachen abgelegt werden: Englisch, Hocharabisch, Kroatisch, Polnisch, Rumänisch, Russisch, Türkisch, Ukrainisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Portugiesisch, Spanisch.

§ 2 BKrFQV – neuer Absatz (8) – Vorschlag bdo

Die Prüfung nach Absatz 6 ist in deutscher Sprache abzulegen. Abweichend von Satz 1 kann die Prüfung auch in folgenden Sprachen abgelegt werden: Englisch, Hocharabisch, Kroatisch, Polnisch, Rumänisch, Russisch, Türkisch, Ukrainisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Portugiesisch, Spanisch.

Aus Sicht des bdo sollte die Sprachenöffnung zwar rechtssicher in der Verordnung angelegt werden; die konkrete Sprachenliste jedoch nicht starr im Normtext selbst festgeschrieben. Welche Sprachen für Ausbildung und Prüfung praktisch benötigt werden, ist in besonderem Maße von arbeitsmarktlichen Entwicklungen und geopolitischen Veränderungen abhängig und kann sich innerhalb kurzer Zeit verschieben. Eine abschließende Aufzählung in der Verordnung würde diese Dynamik unnötig verengen und künftige Anpassungen erschweren, weil jede Änderung der Sprachenliste erneut das Ordnungsänderungsverfahren erfordern würde. Sachgerechter ist daher ein Regelungsansatz, der die Sprachenöffnung verbindlich absichert, die konkrete Ausgestaltung der Sprachenliste aber flexibel anpassbar hält.

Weiterer Bürokratieabbau im Rahmen der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung

Anerkennung Ausbildungsstätten – Unterrichtsräume (BKrFQV § 5)

Ein zentrales Bürokratieproblem in der Praxis ist, dass bereits zugelassene Unterrichtsräume bei Nutzung durch weitere anerkannte Ausbildungsstätten erneut anerkannt werden müssen. Der Zweck der Raumzulassung – Sicherstellung geeigneter Räumlichkeiten und einer behördlich überprüfbarer Teilnehmerkapazität – wird jedoch bereits durch die bestehende Zulassung erfüllt (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 4 sowie § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 BKrFQV). Eine Mehrfachzulassung erzeugt daher vermeidbaren Verwaltungsaufwand ohne zusätzlichen Erkenntnisgewinn.

Der bdo schlägt vor, statt einer erneuten Zulassung eine Anzeige-/Informationslösung vorzusehen: Die neue Ausbildungsstätte zeigt der zuständigen Behörde die Nutzung eines bereits zugelassenen Raums an und verweist auf die bestehende Raumzulassung. Damit bleiben Aufsicht und Kontrollmöglichkeiten gewahrt (vgl. § 11 BKrFQG – Überwachung anerkannter Ausbildungsstätten), während redundante Verfahren entfallen.

§ 5 BKrFQV – neuer Absatz (4)

Ein bereits zugelassener Unterrichtsraum muss bei einer Nutzung durch eine andere anerkannte Ausbildungsstätte nicht erneut zugelassen werden. Die Nutzung ist der zuständigen Behörde vorab anzuzeigen; dabei ist auf die bestehende Raumzulassung zu verweisen.

Möglichkeiten der RL (EU) 2022/2561 nutzen und digitale Weiterbildung anteilig zulassen

Die im Referentenentwurf vorgesehene Aufhebung der Beschränkung auf eine nur einmalige Wiederholung eines Unterkennntnisbereichs ist sachgerecht und wird ausdrücklich begrüßt (Streichung des Satzes „Eine einmalige Wiederholung von Unterkennntnisbereichen unter Einhaltung von Satz 2 ist zulässig.“ in § 4 Abs. 1 Satz 4 BKrFQV-E). Sie erhöht die Flexibilität der Weiterbildung, ohne den Pflichtumfang zu reduzieren.

Zugleich sollten im System der Weiterbildung keine zusätzlichen bürokratischen Hürden entstehen. Die RL (EU) 2022/2561 eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, Teile der Weiterbildung mithilfe von IKT-Instrumenten (z.B. E-Learning) durchzuführen (Art. 7 Satz 3 RL (EU) 2022/2561) und begrenzt den Anteil auf höchstens zwölf Stunden (Anhang I Abschnitt 4 RL (EU) 2022/2561). Dieser Gestaltungsspielraum sollte in der BKrFQV genutzt werden.

Der bdo schlägt daher vor, § 4 BKrFQV um eine ausdrückliche Regelung zur digitalen Weiterbildung zu ergänzen und die unionsrechtlichen Qualitätssicherungen (Nutzeridentifizierung, Kontrollmaßnahmen) aufzunehmen (Anhang I Abschnitt 4 RL (EU) 2022/2561).

§ 4 Abs. 3 BKrFQV – Änderung

Mindestens eine Ausbildungseinheit umfasst einen die Verkehrssicherheit betreffenden Unterkennntnisbereich. Ein Teil der Weiterbildung kann auf Übungen auf einem besonderen Gelände im Rahmen eines Fahrertrainings entfallen. Ein weiterer Teil der Weiterbildung kann mithilfe von IKT-Instrumenten (insbesondere E-Learning und/oder einen leistungsfähigen Simulator) durchgeführt werden; der Anteil darf höchstens zwölf Stunden betragen.

Aufhebung des Wohnortprinzips für Führerschein und Berufskraftfahrerqualifikation

Das BKrFQG knüpft an den ordentlichen Wohnsitz im Sinne des § 7 FeV an, um Ausbildungs- und Prüfungsort zu bestimmen (§ 6 Satz 1 BKrFQG i.V.m. § 7 FeV). Zusätzlich ordnet die BKrFQV die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammer für die Grundqualifikations- und die beschleunigte Grundqualifikationsprüfung nach dem Wohnsitz des Prüfungsteilnehmers zu (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BKrFQV; § 2 Abs. 7 Satz 1 BKrFQV).

Diese Wohnsitzbindung führt in der Praxis zu unnötigen Verzögerungen und Kapazitätsengpässen, weil Prüfungsplätze regional stark unterschiedlich verfügbar sind. Aus Sicht des bdo sollte zumindest die IHK-Zuständigkeit vom Wohnsitzprinzip gelöst werden, ohne die Aufsicht zu schwächen: Die Prüfung sollte bei jeder IHK abgelegt werden können, sofern die Datenübermittlung und Registermeldung nach dem BKrFQG sichergestellt ist (§§ 12–24 BKrFQG).

§ 1 Abs. 3 Satz 1 BKrFQV – Änderung

Die Prüfung wird bei einer Industrie- und Handelskammer abgelegt.

§ 2 Abs. 7 Satz 1 BKrFQV – Änderung

Die Prüfung wird bei einer Industrie- und Handelskammer abgelegt.

Praktische und haftungsrechtliche Klarstellung bei der Bereitstellung von Prüffahrzeug und Fahrlehrer

Die in § 1 Abs. 3a BKrFQV-E vorgesehene Verpflichtung des Prüfungsteilnehmers, für die praktische Prüfung ein geeignetes Prüffahrzeug sowie die Begleitung durch einen Fahrlehrer sicherzustellen, begegnet aus Sicht des bdo praktischen und haftungsrechtlichen Bedenken. In der betrieblichen Praxis wird das Fahrzeug regelmäßig nicht von den Prüfungsteilnehmern selbst, sondern faktisch von Ausbildungsstätten, Verkehrsunternehmen oder sonstigen Kooperationspartnern organisiert. Der Verordnungsgeber sollte daher klarstellen, welche Kooperationsmodelle für die Bereitstellung von Fahrzeug und Fahrlehrer zulässig sind, ob und in welchem Rahmen regionale Pool- oder Gemeinschaftslösungen ermöglicht werden können und wie die haftungsrechtliche Verantwortungsverteilung während der Prüfungsfahrt eindeutig ausgestaltet ist. Ohne eine solche Klarstellung besteht die Gefahr, dass die Neuregelung in der Praxis zu Rechtsunsicherheit, zusätzlichem Organisationsaufwand und regional unterschiedlich handhabbaren Zugangsbarrieren führt.

Weitere ausdrücklich zu begrüßende getroffene Maßnahmen

Die im Referentenentwurf vorgesehene weitere Digitalisierung wird ausdrücklich begrüßt. Insbesondere ist es sachgerecht, Übergangsvorschriften und Bescheinigungssysteme so anzupassen, dass sie mit den mittlerweile etablierten digitalen Prozessen der Datenübermittlung und Registerführung kompatibel sind (vgl. §§ 12–24 BKrFQG; Anpassungen in § 11 BKrFQV-E).

Die im Referentenentwurf vorgesehene Streichung der bisherigen Anlagen 3 und 4 der BKrFQV wird als konsequenter Schritt des Bürokratierückbaus unterstützt. Mit der Inbetriebnahme entsprechender Schnittstellen für die Industrie- und Handelskammern und Ausbildungsstätten entfallen redundante Papier-Bescheinigungsvordrucke; dies erhöht die Rechtssicherheit und reduziert Aufwand (vgl. § 19 BKrFQG – Datenübermittlung durch zuständige Stellen und Ausbildungsstätten).

Änderungen der FeV

Der bdo begrüßt die beabsichtigten Änderungen der FeV. Hierzu im Einzelnen:

Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (FeV § 48)

Die Rückkehr zu einer praxistauglichen Ausnahme in § 48 Abs. 2 Nr. 4 FeV wird begrüßt. Durch die Streichung der Einschränkung „mit Ausnahme von Taxen, Mietwagen und für den gebündelten Bedarfsverkehr im Sinne des § 50 Absatz 1 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes“ in § 48 Abs. 2 Nr. 4 FeV-E entfällt die Pflicht zur Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung für Inhaberinnen und Inhaber der Klasse D/D1 auch in den bislang ausgenommenen Konstellationen. Dies ist ein konsequenter Schritt des Bürokratierückbaus.

Sehvermögen / Untersuchungsberechtigte (FeV § 12 Abs. 6 und Anlage 6)

Die Erweiterung des Ausstellerkreises auf Augenoptikerbetriebe wird ausdrücklich begrüßt. Die vorgesehene Ergänzung in § 12 Abs. 6 FeV-E und die Neufassung der Anlage 6 Nr. 2.1 FeV-E, die Augenoptiker nach § 67 Abs. 4 FeV ausdrücklich als Untersuchungsberechtigte nennt, stärkt die Versorgungspraxis, reduziert Wartezeiten und erhält zugleich die fachlichen Anforderungen an die Untersuchung.

Änderung § 28 FeV

Die Streichung des § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 erster Halbsatz FeV wird als sachgerechte Entbürokratisierungsmaßnahme bewertet. Die Regelung wurde eingeführt, um Missbrauchskonstellationen („Führerscheintourismus“) zu adressieren; die Praxis zeigt jedoch, dass der Ausschluss in Fallgestaltungen mit prüfungsfreiem Umtausch aus Drittstaaten, die nicht in Anlage 11 aufgeführt sind, zu erheblichen Anerkennungshürden führt. Die geplante Streichung des Tatbestandsmerkmals erleichtert die Anerkennung unionsrechtlich erteilter EU-/EWR-Fahrerlaubnisse und stellt die Systematik des § 28 FeV wieder stärker auf den Besitz einer gültigen EU-/EWR-Fahrerlaubnis ab.

Aus Sicht des bdo sollte im weiteren Verfahren jedoch klargestellt werden, welche Reichweite die beabsichtigte Änderung des § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 erster Halbsatz FeV für EU-/EWR-Kartenführerscheine mit Schlüsselzahl 70 entfaltet, wenn der Führerschein von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellt wurde, die ursprüngliche Fahrerlaubnis jedoch aus einem Staat stammt, der nicht in Anlage 11 FeV aufgeführt ist. Die vorgesehene Streichung ist zwar ausdrücklich zu begrüßen, beseitigt aber nicht vollständig das Risiko, dass in der Praxis weiterhin § 28 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 erster Halbsatz und Nr. 8 FeV als Anknüpfungspunkte für Einwände wegen eines Verstoßes gegen das Wohnsitzprinzip herangezogen werden, etwa in Fällen einer Verlängerung im EU-Herkunftsstaat.

Um echte Missbrauchsfälle des Führerscheintourismus von langjährig in Deutschland lebenden Berufskraftfahrerinnen und Berufskraftfahrern trennscharf abzugrenzen, regt der bdo daher für die Nutzfahrzeugklassen eine ergänzende Klarstellung in § 28 Abs. 4 FeV an. Eine solche Regelung würde vermeiden, dass Verfahren wegen vermeintlicher Wohnsitzverstöße oder einer angeblich fehlenden Fahrberechtigung auch in Fallgestaltungen betrieben werden, die ersichtlich nicht auf missbräuchliche Umgehung, sondern auf reguläre berufliche Integration gerichtet sind. Das ist nicht nur im Interesse der Rechtsklarheit geboten, sondern auch aus arbeitsmarkt- und verkehrspolitischer Sicht erforderlich, weil unnötige Anerkennungsstreitigkeiten den Fahrpersonalmangel weiter verschärfen.

§ 28 Abs. 4 FeV – Ergänzung

„Satz 1 Nummer 2 und Nummer 8 sind für Fahrerlaubnisse der Klassen C, C1, CE, C1E, D, D1, DE und D1E nicht anzuwenden, falls deren Inhaber bereits vor fünf Jahren ihren Wohnsitz in Deutschland begründet haben.“

VO (EU) 2022/1280 auch in Deutschland vollumfänglich nutzen

Die im Referentenentwurf vorgesehene Aufnahme weiterer Staaten in die Staatenliste der Anlage 11 FeV – darunter Montenegro und die Ukraine – ist fachkräftepolitisch sinnvoll und wird ausdrücklich begrüßt. Sie erleichtert den prüfungsfreien Umtausch ausländischer Fahrerlaubnisse und kann damit die Integration in Beschäftigung, insbesondere in Engpassberufen, beschleunigen.

Aus Sicht des bdo greift die fahrerlaubnisrechtliche Anerkennung jedoch zu kurz im Falle der Ukraine, wenn das Ziel ausdrücklich auch die Gewinnung qualifizierter Berufskraftfahrerinnen und Berufskraftfahrer und die Bekämpfung des Fahrermangels sein soll. Denn für den Berufszugang genügt die Fahrberechtigung allein nicht: arbeitsmarktrelevant ist der Fahrerqualifizierungsnachweis bzw. die Eintragung des einschlägigen Unionscodes im Zusammenhang mit der Berufskraftfahrerqualifikation.

Genau hierfür stellt das Unionsrecht mit der VO (EU) 2022/1280 ein spezifisches, verkehrssicherheitsrechtlich abgesichertes Instrument bereit. Art. 4 Abs. 4 VO (EU) 2022/1280 verpflichtet die Mitgliedstaaten vor Ausstellung eines Fahrerqualifizierungsnachweises bzw. vor Eintragung des besonderen befristeten Unionscodes „95.01“ dazu, von Inhabern ukrainischer Fahrerqualifizierungsnachweise:

- eine ergänzende obligatorische Ausbildung zu verlangen,
- die mit einer Prüfung abgeschlossen wird, um den Kenntnisstand nach Anhang I Abschnitt 1 der RL 2003/59/EG zu überprüfen.

Für diese Brückenregelung sind klare Rahmenbedingungen gegeben:

- Die ergänzende Ausbildung beträgt mindestens 35 und höchstens 60 Stunden, einschließlich mindestens 2,5 Stunden praktischer Fahrzeugführung (Verweis auf Anhang I Abschnitt 2 Nr. 2.1 RL 2003/59/EG);
- sie kann als obligatorische Weiterbildung nach Anhang I Abschnitt 4 RL 2003/59/EG organisiert werden; inhaltlich soll u. a. ein Schwerpunkt darauf liegen, dass der Fahrer Kenntnisse der Lenk- und Ruhezeitevorschriften nach VO (EG) Nr. 561/2006 erlangt;
- im Anschluss ist eine Prüfung als schriftliche oder mündliche Prüfung oder als computergestützter Test in einem Testzentrum vorgesehen.
- Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten der Kommission vor Ausstellung/Eintragung die hierfür erlassenen nationalen Vorschriften mitteilen.

Vor diesem Hintergrund bleibt der Referentenentwurf aus Sicht des bdo auf halber Strecke stehen. Gerade weil der Referentenentwurf Berufszugang und Fahrermangel zusammendenkt, sollte die Umsetzung der unionsrechtlichen Brückenanerkennung nach Art. 4 Abs. 4 VO (EU) 2022/1280 integraler Bestandteil des nationalen Maßnahmenpakets sein.

Der bdo regt daher an, neben der fahrerlaubnisrechtlichen Anerkennung (Anlage 11 FeV-E) ein schlankes, bundesweit einheitliches Verfahren für die ergänzende Ausbildung und Prüfung nach Art. 4 Abs. 4 VO (EU) 2022/1280 zu schaffen, das an das bestehende System der Weiterbildung im Berufskraftfahrerqualifikationsrecht anschließt.

Im Kern geht es damit um mehr als Entbürokratisierung: Es geht um die konsequente Bereitschaft, unionsrechtliche Instrumente zielgerichtet zu nutzen, um qualifizierte Fahrerinnen und Fahrer schnell, rechtssicher und verkehrssicher in den Arbeitsmarkt zu integrieren – ohne Abstriche bei Kontrollfähigkeit und Sicherheitsstandards.

Fazit

Der Referentenentwurf setzt ein wichtiges und ausdrücklich zu begrüßendes Signal: Der Verordnungsgeber erkennt den Zusammenhang zwischen Berufszugang, Bürokratielasten und Fahrermangel an und greift an mehreren praxisrelevanten Stellen bereits richtige Reformansätze auf. Aus Sicht des bdo bleibt der Entwurf jedoch noch hinter dem zurück, was rechtlich möglich und verkehrs- wie arbeitsmarktpolitisch erforderlich ist. Wer den Fahrermangel im Busbereich wirksam bekämpfen will, muss die begonnenen Entlastungen konsequent fortführen, Doppelstrukturen abbauen, unionsrechtliche Spielräume vollständig nutzen und den Berufszugang insgesamt praxistauglicher, schneller und rechtssicherer ausgestalten.

Der bdo steht für eine rechts- und verkehrssichere Modernisierung des Berufszugangs und bietet an, die vorgeschlagenen Formulierungen und Umsetzungsoptionen im weiteren Verfahren konstruktiv zu begleiten.