

## Originalia

# **Gefährdungspotenzial im Straßenverkehr durch Radfahrende nach alkoholbedingtem Kontrollverlust – ein überprüfungspflichtiger Eignungsmangel oder doch nicht? Teil 2 – Normative Wurzeln und aktuelle Rechtsprechung**

**Risk Potential to road traffic posed by cyclists with control-impairment due to alcohol consumption – a deficiency in fitness to drive, or not? Part 2 – Normative framework and current legal concerns**

*Volker Kalus [Dozent für Fahrerlaubnisrecht und ehemaliger Leiter einer Fahrerlaubnisbehörde]*

*Thomas Wagner [DEKRA e.V. Dresden, Fachbereich amtl. anerkannte Begutachtungsstellen für Fahreignung]*

### **Einleitung**

Betrachtet man die Problematik des „Gefährdungspotenzials“ eines Radfahrenden aus verwaltungsrechtlicher Sicht, treten zwei Problemfelder deutlich zutage. Erstens, die Problematik der Gleichwertigkeit inhaltlicher Grundlagen bei der Überprüfung der Eignung eines Fahrzeugführers. Zweitens, die Problematik der undifferenzierten Begrifflichkeiten im Bereich der „Fahrzeuge“ sowie die Anwendung von Rechtsnormen, die formal Unterschiedliches regeln. Gleichzeitig kann das Lagebild im Bereich der Verkehrssicherheit, ablesbar an Auffälligkeits- und Unfallzahlen, als alarmierend bezeichnet werden und drängt nach einem raschen und effektiven Lösungsansatz. Dieser Beitrag ist die Fortsetzung von Teil 1, welcher in der BLUTALKOHOL-Ausgabe zum Verkehrsgerichtstag publiziert wurde (Vol 63, No. 1/2026, Seite 31–46). Während Teil 1 auf der Basis einschlägiger Fachliteratur und den Ergebnissen einer DEKRA-Studie wesentliche Erkenntnisse zur Profilbildung der Risikogruppe präsentiert, konzentriert sich der vorliegende Teil 2 auf die Rechtsprechung und Bewertung der geplanten rechtlichen Änderungen.

### **Die Historie des § 3 FeV (§ 3 StVZO)**

Schon vor Einführung des zurzeit in der Diskussion und Änderung anstehenden § 3 FeV könnte ein Blick in die Regelung des § 3 StVZO von 1998, also noch vor Einführung der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), hilfreich sein. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einführung des aktuell in der Diskussion stehenden § 3 FeV in der Textfassung

„...Erweist sich jemand als ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren, hat die Fahrerlaubnisbehörde ihm das Führen zu untersagen, zu beschränken oder die erforderlichen Auflagen anzuordnen. ...

Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass der Führer eines Fahrzeugs oder Tieres zum Führen ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet ist, finden die Vorschriften der §§ 11 bis 14 entsprechend Anwendung.

wie folgt begründet wurde<sup>1</sup>:

„...§ 3 gilt für Personen, die kein fahrerlaubnispflichtiges Kraftfahrzeug führen, sondern in anderer Weise am Straßenverkehr teilnehmen, zB für Fahrrad- und Mofafahrer und Lenker von Fuhrwerken. **Er entspricht dem bisherigen § 3 StVZO. ...**“

Dieser Verweis auf den § 3 StVZO prägte bis 2023 – fast 25 Jahre – das Handeln der Verwaltungsbehörden bei der Beurteilung der Eignung bei den sogenannten „fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen“, sofern Auffälligkeiten mit Alkohol/Drogen oder auch Erkrankungen bekannt wurden. Nur in Extremfällen wurden Überprüfungen anlässlich allgemeiner verkehrsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten gemäß § 11 Abs. 3 Nr.4–7 FeV auch in Bezug auf fahrerlaubnisfreie Kraftfahrzeuge veranlasst.

Im Bereich der Verwaltungsgerichte wurde die Regelung des § 3 FeV ab und an aufgrund von Einzelfallentscheidungen eingeschränkt, in der Regel aber unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials eines insbesondere alkoholisierten Fahrradfahrers als angemessen und erforderlich angesehen. Die zugrundeliegende Sichtweise hat das VG Neustadt 2012 gut auf den Punkt gebracht<sup>2</sup>, auch deshalb, weil hier der Verordnungstext des § 3 StVZO indirekt berücksichtigt wurde:

„...Das Gericht erkennt dabei nicht, dass die von fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen für andere Verkehrsteilnehmer ausgehende Gefahr nicht in demselben Umfang wie bei Kraftfahrern besteht. Zu vernachlässigen ist die Gefahr von Unfällen durch ungeeignete Fahrzeugführer deshalb aber nicht. Sie existiert in erheblichem Maße zum Beispiel dann, wenn motorisierte Verkehrsteilnehmer wegen des unkontrollierten Verhaltens eines fahruntüchtigen zB Radfahrers unvorhersehbar ausweichen müssen und mit anderen Fahrzeugen oder Personen kollidieren. Dies gilt umso mehr, als bei solchen Fahrzeugführern wegen des nicht ausreichend vorhandenen Problembewusstseins die Wahrscheinlichkeit weiterer zukünftiger Fahrten mit einem fahrerlaubnisfreien Fahrzeug höher sein dürfte als mit dem Kraftfahrzeug. Es besteht nämlich die begründete Annahme, dass zB Fahrradfahrer zukünftig trotz einer Drogenbeeinflussung nicht von einer Fahrt mit dem Fahrrad Abstand nehmen werden, weil sie die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Schadens und die eventuelle Schadenshöhe als gering veranschlagen (vgl. zum Problem des alkoholisierten Radfahrers OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.4.2011 – 10 A 10894/10.OVG –, juris). Auch wenn hieraus nicht auf die Gleichwertigkeit des von Kraftfahrern einerseits und Führern fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge andererseits ausgehenden Gefährdungspotentials zu schließen ist, sind doch die von letzteren ausgehenden Risiken derart (siehe oben geschilderte Beeinträchtigungen), dass die Einholung eines medizinisch-psychologischen

<sup>1</sup> BR-Drs. 443/98 vom 7.5.1998, S. 237.

<sup>2</sup> VG Neustadt vom 3.9.2012 – 3 K 3311/12.

*Gutachtens gerechtfertigt ist. Die Interessen des Führers eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs müssen dann zurücktreten. ...“*

§ 3 StVZO führt dazu aus:

*„... Ungeeignet zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren ist **besonders, wer unter erheblicher Wirkung geistiger Getränke oder anderer berauschender Mittel am Verkehr teilgenommen oder sonst gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze erheblich verstoßen hat...**“*  
(§ 3 Abs. 1 Satz 1)

*„... Besteht Anlass zur Annahme, dass der Führer eines Fahrzeuges oder Tieres zum Führen von Fahrzeugen oder Tieren ungeeignet ist, so kann die Verwaltungsbehörde zur Vorbereitung einer Entscheidung nach Absatz 1 je nach den Umständen ein medizinisch-psychologisches Gutachten anfordern. ...“* (§ 3 Abs. 2 Satz 1)...

Durch den Verweis auf den Eignungsbegriff in § 2 Abs. 4 StVG (der sich jedoch auch nur auf Kraftfahrzeuge bezieht) und den Inhalt des § 3 StVZO hat der Verordnungsgeber zumindest grundsätzlich eine Eignungsproblematik gesehen, wenn **Fahrzeuge** unter dem Einfluss von Alkohol oder Drogen geführt werden und hat hier im Regelfall die Anordnung einer medizinisch-psychologischen Begutachtung gefordert. In diesem Sinne wurde § 3 FeV seit Einführung der Fahrerlaubnis-Verordnung umgesetzt.

Warum der Text des § 3 StVZO nicht 1:1 übernommen wurde, lässt sich leider nicht nachvollziehen.

Folgt man HÖHNER<sup>3</sup> führt eine Verkehrsteilnahme als Radfahrender unter Alkoholeinfluss bis zu einer Promillegrenze von 1,59 ‰ zu keiner Einstufung des Verhaltens als kriminologisch relevant und damit indirekt auch zu keiner Problemwahrnehmung im Bereich der Verkehrssicherheit. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Alkoholfahrten mit Pedelecs und Fahrrädern erst ab 1,6 ‰ zu einer Eignungsüberprüfung herangezogen werden können. Auch mehrfache Alkoholfahrten mit dem Fahrrad unter 1,6 ‰ bleiben ohne Konsequenzen, bis auf die Ausnahme, dass dadurch auf eine Alkoholabhängigkeit geschlossen werden könnte.

Das VG Neustadt hat in seiner o. a. Entscheidung nicht nur das aktuelle Gefährdungspotenzial bewertet – im vorliegenden Fall eine Drogenfahrt mit einem Fahrrad unter THC – sondern auch auf eine künftig erhöhte Gefährdungswahrscheinlichkeit hingewiesen. Letzteres kann aufgrund mangelnder Einstellung bzw. eines zukünftigen Kontrollverlustes – sogenanntes personenbezogenes Gefährdungspotenzial – nicht ausgeschlossen werden.

Diese Sichtweise prägte bis 2023 die Überprüfungspraxis der zuständigen Verwaltungsbehörden.

### Kritik des VGH München an § 3 FeV

Den Impuls für die Notwendigkeit einer Änderung des § 3 FeV gab die Rechtsprechung des VGH München<sup>4</sup> aus dem Jahr 2023.

<sup>3</sup> Höhner, Trunkenheit auf dem Fahrrad bleibt gesellschaftlich unbekannt; SVR 2024 Heft 10.

<sup>4</sup> VGH München vom 17.4.2023 – 11 BV 22.1234.

Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zur Anordnung einer medizinisch-psychologischen Begutachtung zugrunde:

2016 wurde die Fahrerlaubnis der Klasse 3 (alt) wegen einer fahrlässigen Trunkenheit im Verkehr (Blutalkoholkonzentration: 1,82 ‰) mit einer Sperrfrist von einem Jahr entzogen.

Die Neuerteilung der Fahrerlaubnis wurde aufgrund Nichtvorlage des geforderten medizinisch-psychologischen Gutachtens abgelehnt. Daraufhin verzichtete der Betroffene auf einen förmlichen Ablehnungsbescheid.

2021 wurde bekannt, dass der Betroffene auf einem dreirädrigen Mofa einer allgemeinen Verkehrskontrolle unterzogen wurde und dabei deutlichen Alkoholgeruch und glasige, gerötete Augen festgestellt wurden. Ein freiwilliger Atemalkoholtest ergab eine Atemalkoholkonzentration von 0,59 mg/l. Die mehr als eine Stunde nach dem Vorfall entnommene Blutprobe wies eine Blutalkoholkonzentration von 1,24 ‰ auf. Es wurde ein Fahrverbot von drei Monaten (§ 44 StGB) ausgesprochen.

Im Hinblick auf eine ins Auge gefasste Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier (Kraft-)Fahrzeuge auf der Grundlage von § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b FeV iVm Nr. 8.1 der Anlage 4 zur FeV wurde das Gutachten mit folgender Fragestellung angeordnet:

*„...Ist aufgrund der Hinweise auf Alkoholmissbrauch (wiederholte Verkehrsteilnahme mit einem **Fahrzeug** unter erheblichem Alkoholeinfluss) zu erwarten, dass der Betroffene auch zukünftig ein **Fahrzeug** unter Alkoholeinfluss führen werde, insbesondere ob gewährleistet sei, dass er das Führen eines **Fahrzeugs** und einen die Fahrsicherheit beeinträchtigenden Alkoholkonsum zuverlässig trennen könne, und ob als Folge eines unkontrollierten Alkoholkonsums Beeinträchtigungen vorlägen, die eine sichere Verkehrsteilnahme mit einem **fahrerlaubnisfreien (Kraft-)fahrzeug** in Frage stellen...“*

Die Fahrerlaubnisbehörde untersagte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung das Führen von **fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen**. Das Führen nicht motorisierter Fahrzeuge (zB Fahrräder ohne Hilfsmotor) wurde – entgegen der Fragestellung für die Begutachtung – ausdrücklich von der Untersagung ausgenommen, da keine Verstöße bekannt waren, die mit derartigen Fahrzeugen geführt wurden.

In diesem Fall war die Wahl der Begrifflichkeiten, welche Art von Fahrzeugen überprüft werden sollen, nicht eindeutig. Während sich die Frage nach dem zukünftigen Trennvermögen/-bereitschaft auf alle Fahrzeugarten incl. Fahrräder bezog, sollten ggf. vorliegende Beeinträchtigungen nur in Bezug auf die Nutzung von fahrerlaubnisfreien (Kraft-)fahrzeugen geprüft werden.

Aufgrund der Anordnungsnorm des § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b FeV iVm Nr. 8.1 der Anlage 4 zur FeV wäre im Kontext mit Alkoholfragestellungen die Überprüfung aller Fahrzeugarten zulässig gewesen, unabhängig davon mit welcher Fahrzeugart die Alkoholfahrt begangen wurde.

Während das Verwaltungsgericht diese Entscheidung insbesondere auf die zugrundeliegende Rechtsnorm und die Tatsache stützte, dass die von erlaubnisfreien Fahrzeugen ausgehenden Gefahren erheblich genug seien, um die entsprechende Anwendung der Vorschriften der §§ 11 bis 14 FeV zu rechtfertigen, wurde die Entscheidung durch den VGH München mit folgenden Kernaussagen aufgehoben<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Siehe hierzu auch: Ternig – Ist § 3 FeV hinreichend bestimmt?, Verkehrsdienst 2023 Heft 11.

- Bei der Anwendung des § 3 FeV wird die private Lebensgestaltung nicht berücksichtigt, bei der die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) im Hinblick auf eine geschützte Mobilität eine entscheidende Rolle spielt (Rn. 32).  
Der VGH München trifft mit dieser Aussage sicherlich eine Kernproblematik. In Bezug auf die private Lebensgestaltung steht jedoch die Abwägung im Raum, welches Gefährdungspotenzial in Bezug auf die anderen Verkehrsteilnehmer akzeptabel ist.
- § 3 FeV ist weder hinreichend bestimmt noch verhältnismäßig. ...“ (Rn. 20)
- Die Abwägung, wann der Führer eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeuges als ungeeignet oder bedingt geeignet gilt, ist nur sehr lückenhaft geregelt (Rn. 33)
- Die auf die Beurteilung der Kraftfahreignung zugeschnittenen Vorschriften befassen sich nur am Rande mit dem Führen eines sonstigen Fahrzeugs. (ausführlich dazu Rn. 36/37)
- Es fehlt ein Regelwerk wie zB die Anlagen 4–6 für fahrerlaubnisfreie Kraftfahrzeuge (Rn. 32)

Legt man die o.a. Ausführungen zum Anwendungsumfang der Begutachtungsleitlinien (BGLL)<sup>6</sup> und Beurteilungskriterien (BK)<sup>7</sup> zugrunde, ist diese Aussage des VGH zutreffend.

- „... Rechtlich unzulässig wäre es jedenfalls, identische physische und psychische Anforderungen an das Führen von fahrerlaubnispflichtigen und -freien Fahrzeugen zu stellen .... Denn Fahrzeuge, die keine Kraftfahrzeuge sind, unterscheiden sich von Kraftfahrzeugen insbesondere in Größe und Gewicht, den Fahreigenschaften, der erreichbaren Fahrgeschwindigkeit, in Bedienung und Art der Benutzung und damit in den Anforderungen an den Fahrer und in ihrem Gefahrenpotential...“ (Rn. 35)

Diesen Ausführungen können sich die Autoren (siehe hierzu Teil 1) nicht anschließen. Wie bereits ausgeführt ist jedem der drei in diesem Aufsatz definierten Fahrzeuggruppen ein spezifisches (personen- als auch fahrzeugbezogenes) Gefährdungspotenzial zuzuweisen.

Eine wichtige Textpassage findet sich unter Rn. 41

„... Wegen des nicht hinreichend bestimmbareren Inhalts des Eignungsbegriffs und der nicht näher eingrenzbareren entsprechenden Anwendung der §§ 11 ff. FeV iVm Anlage 4 bis 6 zur FeV auf die Beurteilung, ob Eignungszweifel hinsichtlich des Führens (bestimmter) fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge vorliegen und welche Erforschungsmaßnahmen diese rechtfertigen, ist weiter davon auszugehen, dass die entsprechende Anwendung dieser Vorschriften auch nicht erforderliche sowie unangemessene Maßnahmen beinhaltet und damit nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt (vgl. Grzeszick in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 115 ff., 119 ff. mwN; BVerwG, U.v. 4.12.2020 – 3 C 5.20 – BVerwGE 171, 1 Rn. 38). Wie dargelegt wäre es geboten, an die Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge weniger hohe Anforderungen zu stellen als an die Eignung zum Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge und ggf. zwischen fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen und sonstigen Fahrzeugen, darunter insbesondere dem Fahrrad, zu differenzieren. ...“ (Rn. 41)

6 Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) (2022). Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung – Fassung vom 17.2.2021 (Verkehrsblatt, S. 198), in Kraft getreten am 1.6.2022 mit der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 11 vom 25.3.2022). Bearbeitet von N. Grämann & M. Albrecht, abrufbar unter: <https://www.bast.de/DE/Verkehrssicherheit/Fachthemen/UI-BLL/BLL-Download.html>.

7 Deutsche Gesellschaft für Verkehrspsychologie (DGVP) & Deutsche Gesellschaft für Verkehrsmedizin (DGVM) (Hrsg.) (2022). Urteilsbildung in der Fahreignungsbegutachtung – Beurteilungskriterien (4. Auflage). Bonn: Kirschbaum Verlag.

Hier findet sich ein Vorschlag einer ggf. vorzunehmenden sinnvollen Differenzierung zwischen fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen und Fahrrädern. Leider wurde in all den Ausführungen, die sich wie hier mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschäftigen, auf Erläuterungen bzw. Konkretisierungen, welche „reduzierten Anforderungen“ an eine Eignungsüberprüfung eines Fahrradfahrers überhaupt denkbar wären, verzichtet. Geht man aus Sicht der Autoren davon aus, dass das Problem weiterer verkehrssicherheitsrelevanter Auffälligkeiten nur untergeordnet mit dem Fahrzeug, sondern primär mit der Person zu verknüpfen ist, kann es keine unterschiedlichen Anforderungen geben, da der Fahrzeugführer situationsbedingt nicht unterscheiden wird, mit welchem Fahrzeug er unterwegs ist.

Natürlich stellt sich grundsätzlich die Frage, warum der Gesetzgeber diese Rechtsnorm in der Fahrerlaubnis-Verordnung mit der Nutzung des Begriffes „**Fahrzeug**“ etabliert hat, wenn er hier nicht von einem generellen Gefährdungspotenzial ausgegangen wäre.

In der Verwaltungspraxis hat die o.a. Entscheidung des VGH München<sup>8</sup> auf der Basis von Gerichtsentscheidungen zu unterschiedlichen Auslegungen des § 3 FeV geführt. Demzufolge wird zurzeit innerhalb der Anwendung des § 3 FeV schon in der Verwaltungspraxis eine Differenzierung vorgenommen. Zudem besteht keine Möglichkeit zur differenzierten Mitteilung an das Fahreignungsregister gemäß § 59 FeV.

Je nach Bundesland/Rechtsprechung und regionaler Auslegung finden sich folgende Umsetzungen in der Verwaltungspraxis am Beispiel einer Trunkenheitsfahrt:

| Var. | Beispiel Zuwiderhandlung                                                   | Anordnung einer med.-psychol. Begutachtung für |
|------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| A1   | Fahrt mit einem fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeug mit über 1,6 ‰      | fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge         |
| A2   |                                                                            | alle Kraftfahrzeuge                            |
| A3   |                                                                            | alle Fahrzeuge                                 |
| B1   | Fahrt mit einem fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeug (zB Mofa) mit über 1,6 ‰ | fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge         |
| B2   |                                                                            | alle Kraftfahrzeuge                            |
| B3   |                                                                            | alle Fahrzeuge                                 |
| C1   | Fahrt mit einem Fahrrad über 1,6 ‰                                         | fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge         |
| C2   |                                                                            | alle Kraftfahrzeuge                            |
| C3   |                                                                            | alle Fahrzeuge                                 |

Tab. 1: Umsetzungsvarianten von § 3 FeV in der aktuellen Fassung.

Werden bei den Varianten B und C nur fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge überprüft, liegen die Vorgänge im Hinblick auf eine Änderung des § 3 FeV und der damit in Verbindung ste-

<sup>8</sup> VGH München vom 17.4.2023 – 11 BV 22.1234.

henden Änderung der Rechtsprechung auf Wiedervorlage, da in vielen Verwaltungsbehörden eine personen- und nicht fahrzeugbezogene Überprüfung als erforderlich angesehen wird, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Zuwiderhandlung mit einem fahrerlaubnisfreien Fahrzeug vorgenommen wurde.

Die Rechtsprechung

Aktuell stapeln sich bei den Verwaltungsbehörden aufgrund stark differenzierender Rechtsprechung die Fälle von auffälligen Verkehrsteilnehmern mit Fahrrädern/Pedelecs und Mofas – teilweise mit hohen Promillezahlen über 3 Promille (darüber wäre bei einem Fahrerlaubnisinhaber der Verdacht auf eine vorliegende Alkoholabhängigkeit zulässig). Daher wäre aus Sicht der Rechtsanwender in den Fahrerlaubnisbehörden eine zeitnahe Auslegungshilfe durch den Normgeber – nicht nur durch eine Neufassung des § 3 FeV – sinnvoll und nützlich.

Auch in der Rechtsprechung findet sich überwiegend wieder der Begriff des „Fahrzeuges“ und nicht der eines „fahrerlaubnisfreien Fahrzeuges“ bzw. eines „fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeuges“.

Wie schon angemerkt haben die Verwaltungsbehörden zum aktuellen Zeitpunkt das Problem, dass die Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte **nach** der Münchner Entscheidung im Jahr 2023 unterschiedlich ist, wie die folgende Aufstellung<sup>9</sup> mit den wichtigen Auszügen aus den einzelnen Entscheidungen zeigt:

| Gericht/<br>Datum/Az.                                                                   | § 3 FeV<br>zulässig? |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OVG Lüneburg –<br>23.8.2023<br>12 ME 93–23<br>Bestätigt am<br>30.1.2026<br>12 ME 136/25 | JA                   | (Fahrradfahrt mit 1,95 Promille -> Untersagung fahrerlaubnisfrei-<br>er Kraftfahrzeuge (u.a. Fahrräder)<br><br>„... Denn dass demjenigen, der einen übermäßigen Alkoholkon-<br>sum und das Fahren mit einem Fahrrad (oder einem insoweit<br>gleichgestellten, nach § 4 Abs. 1 FeV fahrerlaubnisfreien Fahrzeug,<br>wie etwa Mofa, Pedelec oder E-Scooter) nicht trennen kann,<br>die erforderliche „Fahreignung“ fehlt, ergibt sich schon aus dem<br>Wortlaut der Nr. 8.1 der Anlage 4 zur FeV; diese Norm stellt<br>nämlich auf das Führen von „Fahrzeugen“ ab. <u>Dass jedenfalls bei<br/>einer BAK von mehr als 1,6 ‰ ein Radfahrer fahruntüchtig ist,<br/>ihm also das notwendige Trennungvermögen fehlt, ist anerkannt</u><br><u>.... Fälle, nach denen in der o.a. Fallgestaltung, dh nach einer Trun-<br/>kenheitsfahrt mit mehr als 1,6 ‰ BAK, deren Wiederholung zu<br/>befürchten ist, alkoholbedingt zwar kein Kraftfahrzeug, wohl aber<br/>ein Fahrrad (oder gar eines der bezeichneten fahrerlaubnisfreien<br/>Kraftfahrzeuge) gefahrenfrei gefahren werden kann, sind danach<br/>nicht zu erkennen.</u> Daher ist es gerechtfertigt, nach § 3 Abs. 2 FeV<br>zur Feststellung dieser fehlenden Eignung § 13 FeV entsprechend<br>heranzuziehen, zumal auch § 13 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c) FeV aus-<br>drücklich auf das Führen eines Fahrzeugs mit einer BAK von<br>mindestens 1,6 ‰ abstellt, also selbst für die Überprüfung der |

9 Abfrage am 14.3.2026 bei Portalen und den einzelnen Oberverwaltungsgerichten/Verwaltungsgerichtshöfen.



| <u>Gericht/<br/>Datum/Az.</u>                 | <u>§ 3 FeV<br/>zulässig?</u> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               |                              | Kraftfahreignung insoweit nicht das Führen eines „Kraftfahrzeuges“ voraussetzt. ...“ (Rn. 9)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| OVG Saarlouis –<br>4.3.2024<br>1 B 3/24       | JA                           | (Konsum von Kokain – > Untersagung des Führens von fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen)<br><br>„... Wenngleich mit dem Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge in der Regel ein gegenüber Kraftfahrzeugen geringeres Gefährdungspotential einhergeht, <i>hat der Antragsgegner in seinem Bescheid vom 22.5.2023 andererseits überzeugend dargelegt, welche erheblichen Gefahren von der Teilnahme betäubungsmittelbeeinträchtigter Mofa- oder Elektrorollerfahrer im Straßenverkehr ausgehen.</i> Dies gilt insbesondere für die Einnahme von Kokain, welchem als harter Droge neben Heroin das höchste Abhängigkeitsrisiko zugeschrieben wird. ...“, (Rn. 30)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| OVG Koblenz –<br>20.3.2024 –<br>10 A 10971/23 | NEIN                         | Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein derart geschildertes – mittelbares – Risiko, einen anderen Verkehrsteilnehmer zu riskanten und folgeschweren Ausweichmanövern oder ähnlich gefährlichen Handlungen zu veranlassen, auch von einem fahruntüchtigen Führer eines fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugs ausgehen kann, <u>weshalb in einer Gesamtbetrachtung das vom Führer eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs ausgehende Gefährdungspotential gleichwohl deutlich hinter dem vom Führer eines fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugs ausgehenden Risiko zurück bleibt.</u> Vor dem Hintergrund, dass von einer Untersagungsverfügung Betroffene weiterhin als Fußgänger oder auf besonderen Fortbewegungsmitteln iSd § 24 Abs. 1 StVO – wie etwa Roller oder Inline-Skates –, die nicht als Fahrzeuge iSd Fahrerlaubnisverordnung gelten, am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen dürfen und deshalb das von ihnen ausgehende Risiko, in der geschilderten (mittelbaren) Weise einen schweren Unfall zu verursachen, weiterhin fortbesteht, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass bereits achtjährige Kinder mit Fahrrädern die Fahrbahn benutzen dürfen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Sätze 1 und 2 StVO), <u>ist im Übrigen auch zweifelhaft, ob die Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge überhaupt zentral auf solche mittelbaren Gefahrenpotentiale abzielt.</u> |
| VG Neustadt<br>6.11.2024<br>3 K 57/24         | NEIN                         | „... Denn auch die Bewertungen der Gutachter richten sich mangels spezieller Vorgaben nach den für das Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge einschlägigen gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Regelungen, einschließlich der Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung, auf die auch die Gutachter im vorliegenden Fall mehrfach Bezug nehmen (vgl. zB Gutachten S. 2, 5, 8ff, 14). Ob und inwieweit die hohen physischen und psychischen Eignungsanforderungen zum Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge in gleichem Maße auch für das Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge gelten können, ist aber gerade nicht verfassungsgemäß geregelt ...“                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



| <u>Gericht/<br/>Datum/Az.</u>              | <u>§ 3 FeV<br/>zulässig?</u> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OVG Münster –<br>5.12.2024<br>16 B 1300/23 | NEIN                         | Angesichts der grundrechtsrelevanten Bedeutung der Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge für die Fortbewegungsmöglichkeiten der Betroffenen, 6 vgl. Bay. VGH, Urteil vom 17.4.2023 – 11 BV 22.1234 -, juris, Rn. 32; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 20.3.2024 – 10 A 10971/23.OVG -, juris, Rn. 33 ff., 7 <i>teilt der Senat die Auffassung, dass unter Berücksichtigung des im Vergleich zu Kraftfahrzeugen in der Regel geringeren Gefährdungspotentials insbesondere nicht hinreichend klar geregelt ist</i> , in welchen Fällen von einer Ungeeignetheit bzw. von bedingter Eignung von Führern fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge bzw. Eignungszweifeln auszugehen ist. Insofern ist es auch nicht ausreichend, dass nach § 3 Abs. 2 FeV die Vorschriften der §§ 11 bis 14 FeV entsprechend Anwendung finden. Selbst wenn diese Vorschriften nur dann entsprechend anzuwenden sind, wenn sie ihrem Inhalt nach nicht das Führen fahrerlaubnispflichtiger Fahrzeuge voraussetzen, <i>fehlt es doch überwiegend an Anhaltspunkten dafür, wann die Schwelle zur Annahme von Eignungszweifeln bzw. fehlender oder bedingter Eignung bezüglich des Führens weniger gefahrenträchtiger Fahrzeuge überschritten ist.</i> (Rn. 5)                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| OVG Weimar<br>2 EO 562/23<br>20.12.2024    | JA                           | (Führen eines Elektrorollers mit 1,46 Promille – Entzug und Untersagung)<br><br>Zwar sind <i>Gefahren</i> , die von dem Führer eines erlaubnisfreien Fahrzeugs ausgehen, geringer als diejenigen, die ein ungeeigneter Führer von Kraftfahrzeugen verursacht; sie <i>sind aber trotzdem erheblich</i> . Ein stark alkoholisierter Radfahrer oder Führer eines sonstigen fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs gefährdet nicht nur sich selbst, weil er in schwere Unfälle mit Kraftfahrzeugen verwickelt werden kann, sondern auch andere Verkehrsteilnehmer, wie etwa Fußgänger oder weil er durch seine unsichere und unberechenbare Fahrweise andere Verkehrsteilnehmer möglicherweise zu plötzlichen Ausweichmanövern zwingt, die hierdurch ihrerseits folgenschwere Verkehrsunfälle verursachen. Das trifft erst recht dann zu, wenn diese anderen Verkehrsteilnehmer Kraftfahrzeuge führen. Das Eingreifen der Fahrerlaubnisbehörde begegnet dann auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten grundsätzlich keinen Bedenken, vornehmlich dann, wenn sich aus den konkreten Umständen des Einzelfalls eine naheliegende und schwerwiegende, an die Risiken bei auffällig gewordenen Fahrerlaubnisinhabern heranreichende Gefährdung des öffentlichen Straßenverkehrs herleiten lässt. Anzunehmen ist dies jedenfalls für eine Verkehrssituation, in der der Fahrer eines Elektrorollers unter dem Einfluss erheblicher Alkoholisierung mit erkennbar negativen Auswirkungen auf sein Fahrvermögen am öffentlichen Straßenverkehr teilnimmt. |
| OVG Schleswig<br>27.1.2025                 | JA                           | Die Beantwortung dieser schwierigen (verfassungs-) rechtlichen und in der obergerichtlichen Rechtsprechung umstrittenen Fragen bedarf einer Klärung im Hauptsacheverfahren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| <b>Gericht/<br/>Datum/Az.</b>              | <b>§ 3 FeV<br/>zulässig?</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 MB 6/24                                  |                              | Zwar stellt die Untersagung des Führens aller Arten von fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen einen Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit des Antragstellers dar. Die Teilnahme am Straßenverkehr mit fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen, insbesondere mit dem Fahrrad, kann für die private Lebensgestaltung des Einzelnen von erheblicher Bedeutung sein (vgl. BVerwG Urt. v. 4.12.2020 – 3 C 5.20 –, juris Rn. 39). Der allgemeinen Handlungsfreiheit kommt aber gegenüber der Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr und damit dem Schutz der besonders wichtigen, auch verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter von Leib, Leben und Eigentum der Verkehrsteilnehmer (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 14 GG), regelmäßig weniger Gewicht zu (vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| OVG Greifswald<br>2.4.2025<br>1 LB 181/24  | NEIN                         | <p>Der Senat schließt sich insoweit der (ober-)gerichtlichen Rechtsprechung an, wonach § 3 Abs. 1 Satz 1 FeV die Grenzen des Bestimmtheitsgrundsatzes und des Gebots der Verhältnismäßigkeit überschreitet und mithin wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht unwirksam ist.</p> <p>Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass den Betroffenen beim Wegfall der Nutzung fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge keine hiermit annähernd vergleichbaren Fortbewegungsmöglichkeiten außerhalb des öffentlichen Personen- und Gelegenheitsverkehrs mehr verbleiben. Letzterer ist aber – wie sich nicht zuletzt auch am Beispiel der Klägerin zeigt – nicht nur mit nicht unerheblichen Kosten, sondern stets auch mit Einschränkungen der persönlichen Autonomie verbunden (siehe auch BayVGH Urt. v. 17.4.2023 – 11 BV 22.1234 –, juris Rn. 32). Besonders schwer wiegt dies – wie der vorliegende Fall ebenfalls zeigt – im ländlichen Raum, in dem der öffentliche Personen- und Gelegenheitsverkehr partiell nicht oder nur sehr eingeschränkt verfügbar ist. Gerade dann kann der Wegfall dieser Fortbewegungsmöglichkeit – ob für Fahrten zum Arzt, zum Einkaufen, zur Ausübung des Berufs oder zur Ausbildung – die persönliche Lebensgestaltung und damit die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten des Betroffenen und seiner Familie fast ebenso gravierend beeinflussen wie der Wegfall einer Fahrerlaubnis. ...</p> <p>(Diese Begründung beschäftigt sich intensiv mit dem Grundrechtseingriff und den Aufgaben des Normgebers)</p> |
| OVG Saarlouis<br>23.5.2025 – 1 A<br>176/23 | JA                           | <p>Hinzu kommt, dass die Reichweite der Untersagungsverfügung mit Blick auf die tatbestandliche Weite des Begriffs des erlaubnisfreien</p> <p>Fahrzeugs (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 FeV, § 1 Abs. 2 StVG) erheblich ist. (Rn. 37) Darüber hinaus erscheint es schon angesichts der regelmäßig geringeren Masse und Höchstgeschwindigkeit erlaub-</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| <u>Gericht/<br/>Datum/Az.</u> | <u>§ 3 FeV<br/>zulässig?</u> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               |                              | <p>nisfreier Fahrzeuge durchaus plausibel, dass die Gefahr, die ungeeignete Führer solcher Fahrzeuge für andere Verkehrsteilnehmer darstellen, regelmäßig geringer ist, als die Gefahr, die ungeeignete Kraftfahrer im Straßenverkehr verursachen. <i>Sie ist aber – nicht zuletzt in Ansehung des Einschätzungs- und Prognosespielraums, der</i></p> <p><i>dem Normgeber bei der Beurteilung der Bedrohungslage für das Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz er tätig wird, zuzubilligen ist – erheblich genug, um die analoge Anwendung des § 13 Satz 1 Nr. 2 lit. c) FeV als gerechtfertigt anzusehen.</i> Verkehrsunfälle, die ungeeignete Führer erlaubnisfreier Fahrzeuge verursachen, können mit schwerwiegenden</p> <p>Folgen für Gesundheit und Leben anderer Verkehrsteilnehmer verbunden sein. Insbesondere andere motorisierte Verkehrsteilnehmer können sich und andere erheblich gefährden, wenn sie wegen der unvorhersehbaren Fahrweise eines unter erheblichem Alkoholeinfluss fahrenden Mofa- oder Radfahrers zu riskanten und folgenschweren Ausweichmanövern verleitet werden. Die Konsequenzen eines solchen Unfalls können ebenso schwerwiegend sein wie die Folgen eines Verkehrsunfalls zwischen erlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen. (Rn. 67)</p> |

Tab. 2: Rechtsprechungsübersicht.

Diese Rechtsprechung führte in einigen Ländern zu einem generellen Anwendungsstopp des § 3 FeV durch die Landesbehörden.

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, vertritt die obergerichtliche Rechtsprechung sehr ausgewogen beide Auffassungen. Die Tatsache, dass sich seit Mitte 2025 nur eine neue oberverwaltungsrechtliche Entscheidung findet, weist auf die schon beschriebene Situation in den Verwaltungsbehörden hin, die entsprechende Vorgänge zurückstellen, bis es eine richtungsweisende Entscheidung des BVerwG gibt oder eine umsetzbare Neuregelung des § 3 FeV. Bisher hat sich das BVerwG nur allgemein wie folgt dazu geäußert:

*„...Eine Gesamtschau ergibt: Das Straßenverkehrsgesetz und die Fahrerlaubnis- Verordnung regeln das Verbot, fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge zu führen, nur punktuell. Die vorhandenen Regelungen werfen eine Reihe von Auslegungsfragen auf, auch solche des Verfassungsrechts. Aus Sicht des Senats sind in erster Linie der Gesetz- und der Verordnungsgeber berufen, für Klarheit zu sorgen. Die Teilnahme am Straßenverkehr mit fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen, insbesondere mit dem Fahrrad, kann für die private Lebensgestaltung des Einzelnen von erheblicher Bedeutung sein. ...“<sup>10</sup>*

10 BVerwG vom 4.12.2020 – 3 C 5.20.

## Angedachte Änderungen

Die vor zwei Jahren geplante Neuregelung des § 3 FeV (Referentenentwurf 06/23 – BR-Drs. 253/24<sup>11</sup> vom 23.5.2024) ist aufgrund der Neuwahlen im Februar 2025 der Diskontinuität zum Opfer gefallen und führt gleichzeitig bei unteren und mittleren Verwaltungsbehörden zur Feststellung, dass eine Umsetzung nicht möglich erscheint.

Diese geplante Neuregelung war wie folgt formuliert:

*(2) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass der Führer eines **Fahrzeugs** oder eines Tieres zum Führen ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet ist, so sind die §§ 11 bis 14 zur Vorbereitung der Entscheidung über das Untersagen des Führens von Fahrzeugen oder Tieren, zur Aufhebung einer solchen Untersagung oder zur Anordnung erforderlicher Auflagen entsprechend anzuwenden, soweit*

- 1. die genannten Vorschriften nicht das Führen eines fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugs voraussetzen und*
- 2. die Anwendung der genannten Vorschriften unter Berücksichtigung der Gefährdung durch das Führen des jeweiligen Fahrzeugs oder Tieres auch im Vergleich zur Gefährdung durch das Führen eines fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugs im Einzelfall angemessen ist.“*

Dieser Entwurf – der nach der Formulierung nur ein **fahrzeugbezogenes Gefährdungspotenzial** beinhaltete – ist nicht zum Tragen gekommen. Interessant hierzu die Begründung zur Einführung dieser Regelung, in der ein personenbezogenes Gefährdungspotenzial angesprochen wird:

*... Einen entsprechenden Grenzwert zu 1,6 Promille gibt es für andere berauschende Mittel und psychoaktive Substanzen bislang nicht, sodass hier im konkreten Einzelfall besonders sorgfältig zu prüfen ist, ob eine ggf. bestehende Drogenproblematik auch zur Nichteignung zum Führen von fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen beziehungsweise – unter Berücksichtigung des regelmäßig geringeren Gefährdungspotentials fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge im Vergleich zu fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen – **nach den Umständen des konkreten Einzelfalles Anlass zu der begründeten Annahme gibt, der Betroffene werde in überschaubarer Zukunft ein fahrerlaubnisfreies Fahrzeug im Zustand der Nichteignung führen und zu einer konkreten Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer werden.***

Aktuell befindet sich ein neuer Entwurf<sup>12</sup> des § 3 FeV in der Abstimmung:

*(2) Ungeeignet oder nur noch bedingt geeignet zum Führen eines **fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs** oder Tieres ist, wer*

- 1. die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen für das sichere Führen des jeweiligen fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder Tieres im Straßenverkehr nicht oder nur noch bedingt erfüllt oder*
- 2. sonst erheblich gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze verstoßen hat.*

11 Verordnung über Ausnahmen für Inhaber ukrainischer Fahrerqualifizierungsnachweise (Ukraine-Ausnahme-Verordnung – UAAusnV).

12 Erste Verordnung zur Änderung der Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften – Referentenentwurf vom 15.1.2026.

(3) Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken begründen, dass der Führer eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder Tieres zum Führen eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder Tieres geeignet ist, so kann die Fahrerlaubnisbehörde zur Vorbereitung einer Entscheidung nach Absatz 1 je nach den Umständen des Einzelfalls in entsprechender Anwendung der §§ 11 bis 14 anordnen, dass

1. ein ärztliches Gutachten (§ 11 Absatz 2 Satz 3),
2. ein Gutachten einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung (medizinisch-psychologisches Gutachten, § 11 Absatz 3) oder
3. ein Gutachten eines amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers für den Kraftfahrzeugverkehr (§ 11 Absatz 4)

beizubringen ist. Entsprechendes gilt, wenn zu klären ist, ob ein Eignungsmangel zum Führen eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder Tieres nicht mehr besteht.

(4) Bei der Entscheidung über die Anordnung der Beibringung eines Gutachtens nach Absatz 3 Satz 1 oder 2 sowie der Entscheidung über zu treffende Maßnahmen nach Absatz 1 einschließlich ihrer Art und ihres Umfangs und der dabei zu klärenden Frage der Eignung beziehungsweise des Vorliegens von Eignungszweifeln **ist auch** die im Vergleich zu fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugen regelmäßig geringere Gefährlichkeit der fahrerlaubnisfreien Fahrzeuge zu berücksichtigen. Kriterien hierfür können insbesondere die Größe und das Gewicht des Fahrzeugs, die Fahreigenschaften, die erreichbare Fahrgeschwindigkeit sowie die Art der Bedienung und Benutzung sein

Auch diese Umformulierung lässt zwei Fragen offen:

1. Welche Auswirkungen hat die Wahl bestimmter Begrifflichkeiten auf den Untersuchungsumfang?
2. Kann aufgrund der Formulierung in § 3 Abs. 4 Satz 1 FeV nun auch das personenbezogene Gefährdungspotenzial (siehe hierzu insbesondere Teil 1 des Aufsatzes<sup>13</sup>) mit einbezogen werden und wenn ja in welcher Form?

Bis zur Einführung des § 13a FeV gab es im Zusammenhang mit der Überprüfung von Fahrzeugen nur über § 13 FeV in Verbindung mit der Anlage 4 zur FeV eine eindeutige Möglichkeit, eine Eignungsüberprüfung bzgl. einer Alkoholproblematik einzuleiten:

„... ein medizinisch-psychologisches Gutachten beizubringen ist, wenn ...

**c) ein Fahrzeug im Straßenverkehr bei einer Blutalkoholkonzentration von 1,6 Promille oder einer Atemalkoholkonzentration von 0,8 mg/l oder mehr geführt wurde,**

Durch die Einführung des § 13a zum 1.4.2024 als Bestandteil des Cannabisgesetzes wurde für Cannabis eine entsprechende Eingriffsnorm geschaffen:

„... ein medizinisch-psychologisches Gutachten beizubringen ist, wenn ...

**b) wiederholt Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr unter Cannabiseinfluss begangen wurden, ...“**

13 Wagner/Winkler/Kalus – Gefährdungspotenzial im Straßenverkehr durch Radfahrende nach alkoholbedingtem Kontrollverlust – ein überprüfungspflichtiger Eignungsmangel oder doch nicht?, BLUTALKOHOL, Vol. 63, No. 1/2026, S.31–46.

in Kombination mit Anlage 4 zur FeV

#### 9.2.1 Missbrauch

(Das **Führen von Fahrzeugen** und ein Cannabiskonsum mit nicht fernliegender verkehrssicherheitsrelevanter Wirkung beim Führen eines **Fahrzeugs** können nicht hinreichend sicher getrennt werden).

Trotz der zu diesem Zeitpunkt schon bekannten Problematik bei der Überprüfung von „fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen“ wurde auch bei Cannabis in Anlage 4 erneut der „Fahrzeug“-Begriff gewählt.

Entsprechendes fehlt in § 14 FeV – Drogen bzw. psychoaktiv wirkende Stoffe – (zB Fahrt unter Amphetamin mit einem Mofa). Offen ist somit weiterhin, inwieweit beim Führen eines „fahrerlaubnisfreien Fahrzeuges“ alleine der Konsum von Drogen nach dem Betäubungsmittelgesetz ausreichend für die Anwendung von § 3 FeV sein wird.

§ 3 FeV beinhaltet eine Regelung für alle Fahrzeuge, die nicht über § 6 FeV definiert sind:

- Fahrerlaubnisfreie Kraftfahrzeuge (Mofas, Elektrokleinstfahrzeuge)
- Alle Fahrzeuge, die keine Kraftfahrzeuge sind (Fahrräder inkl. Pedelecs bis 25 km/h)
- Tiere und Tiergespanne

Nicht darunter fallen Inline-Skates und Roller, da diese nicht der Fahrzeugdefinition des § 24 Abs. 1 StVO entsprechen:

(1) <sup>1</sup>Schiebe- und Greifreifenrollstühle, Rodelschlitten, Kinderwagen, Roller, Kinderfahrräder, Inline-Skates, Rollschuhe und ähnliche nicht motorbetriebene Fortbewegungsmittel sind nicht Fahrzeuge im Sinne der Verordnung. <sup>2</sup>Für den Verkehr mit diesen Fortbewegungsmitteln gelten die Vorschriften für den Fußgängerverkehr entsprechend.

### Die Begrifflichkeiten

Es bleibt grundsätzlich festzustellen, dass die Begriffe „Fahrzeug“, „Kraftfahrzeug“, „fahrerlaubnisfreies Fahrzeug“ und „fahrerlaubnisfreies Kraftfahrzeug“ sowohl in Rechtsnormen als auch in der Folge in der Rechtsprechung nicht durchgehend konsequent angewendet werden.

In § 57 FeV (Speicherung der Daten in den örtlichen Fahrerlaubnisregistern) findet sich zB nur die Festlegung

**22. der Tag des Verbots, ein **Fahrzeug** zu führen, die entscheidende Stelle, den Tag der Rechts- oder Bestandskraft der Entscheidung sowie der Tag der Wiedenzulassung,**

auch wenn sich eine Untersagung entsprechend § 3 FeV sowohl auf fahrerlaubnisfreie Kraftfahrzeuge als auch auf sonstige Fahrzeuge (zB Fahrräder) beziehen kann.

Lediglich in § 59 FeV (Speicherung von Daten im Fahreignungsregister) und in den „Standards für die Übermittlung von Mitteilungen an das Fahreignungsregister“ ist die in der Rechtsprechung oftmals genutzte Bezeichnung eines „fahrerlaubnisfreien Fahrzeuges“ zu finden:

**11. bei einem Fahrverbot den Hinweis auf § 25 Absatz 2a Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes und den Tag des Fristablaufs sowie bei einem Verbot oder einer Beschränkung, ein **fahrerlaubnisfreies Fahrzeug** zu führen, der Tag des Ablaufs oder der Aufhebung der Maßnahme,**

Somit kann hier das Verbot zum Führen eines Fahrrades nicht ausgeschlossen werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser Fahrzeugart immer wieder ein Sonderstatus (Ultima Ratio) eingeräumt wird.

Die Fahrerlaubnis-Verordnung differenziert wie nachfolgend aufgelistet zwischen

- den fahrerlaubnispflichtigen **Kraftfahrzeugen** (§ 6 FeV) und den fahrerlaubnisfreien **Kraftfahrzeugen** (§ 4 FeV):
  - einspurige Fahrräder mit Hilfsmotor – Höchstgeschwindigkeit auf ebener Bahn nicht mehr als 25 km/h beträgt (Mofas),
  - Elektrokleinstfahrzeuge nach § 1 Absatz 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung,
  - zweirädrige Kraftfahrzeuge der Klasse L1e-B und dreirädrige Kraftfahrzeuge der Klassen L2e-P und L2e-U, wenn ihre Bauart Gewähr dafür bietet, dass die Höchstgeschwindigkeit auf ebener Bahn auf höchstens 25 km/h beschränkt ist,
  - Motorisierte Krankenfahrstühle mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 15 km/h und
  - Zugmaschinen, die nach ihrer Bauart für die Verwendung für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke bestimmt sind, selbstfahrende Arbeitsmaschinen, Stapler und andere Flurförderzeuge jeweils mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 6 km/h sowie einachsige Zug- und Arbeitsmaschinen, die von Fußgängern an Holmen geführt werden.

(Auflistung wurde im Hinblick auf die später erfolgende Beurteilung des Gefährdungspotenzials erstellt).

Kraftfahrzeuge werden in § 1 Abs. 2 StVG als Landfahrzeuge definiert, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein.

Für die **fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeuge** sollen über die Neufassung des § 3 FeV die §§ 11–14 FeV iVm den Begutachtungsleitlinien (über Anlage 4 zur FeV als Entscheidungsgrundlage normiert) weiterhin „entsprechend“ Anwendung finden:

*„...So kann die Fahrerlaubnisbehörde zur Vorbereitung der Entscheidung über das Untersagen des Führens von Fahrzeugen oder Tieren, zur Aufhebung einer solchen Untersagung sowie zur Anordnung erforderlicher Auflagen bei Zweifeln, ob die Führerin oder der Führer eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs oder Tiers zum Führen dieses Fahrzeugs oder Tiers geeignet ist, je nach den Umständen des Einzelfalls in entsprechender Anwendung der §§ 11 bis 14 anordnen ...“*

Die Wahl der Begrifflichkeiten steht auch im Kontext zur Anwendungsmöglichkeit von Rechtsnormen.

Der Titel „**Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung**“ (BGLL) schließt zum einen die Anwendung auf Fahrräder aus. Beispiel:

### 3.13.1 Missbrauch

*Leitsätze: Bei Alkoholmissbrauch sind die Voraussetzungen, die an den **Führer eines Kraftfahrzeugs** im Straßenverkehr gestellt werden, nicht erfüllt. Missbrauch liegt vor, wenn ein Bewerber oder Inhaber einer Fahrerlaubnis das Führen eines Kraftfahrzeugs und einen die Fahrsicherheit beeinträchtigenden Alkoholkonsum nicht hinreichend sicher trennen kann, ohne bereits alkoholabhängig zu sein.*



Die Unterscheidung zwischen Gruppe 1 und Gruppe 2 in der Einleitung zu den BGLL weist zusätzlich darauf hin, **dass eine Anwendung auf nichtfahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge nicht vorgesehen ist.**

Auch in den neuen Begutachtungsleitlinien<sup>14</sup> finden sich trotz der bekannten Problematik weiterhin die Begriffe „Kraftfahrzeuge“, „Kraftfahrzeuge der Gruppen 1 und 2“ (also fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge) und „Fahreignung“. Ein Hinweis auf eine analoge Anwendung dieser über Anlage 4 zur FeV bestehenden Rechtsnorm findet sich nicht. Es bleibt also weiterhin dabei, dass die Festlegungen im Zusammenhang mit § 3 FeV nicht anwendbar sind.

Die **Beurteilungskriterien** (BK) ergänzen die BGLL als wissenschaftlich fundierte Grundlagen zur Überprüfung der Eignung hinsichtlich körperlicher, geistiger und charakterlicher Mängel. Sie dienen in erster Linie der Überprüfung von Eignungsvoraussetzungen, indem sie für unterschiedliche Anlassgruppen Anforderungsprofile definieren, die von allen Gutachtern im Rahmen der Untersuchung des Einzelfalls beachtet werden müssen und sichern somit eine einheitliche Urteilsbildung. In diesem Werk sind gleichzeitig Anforderungen an Untersuchungsmittel und -methoden (zB Testverfahren, medizinische Untersuchung, psychologisches Untersuchungsgespräch) vorgegeben und Hilfestellung für die Interpretation von Befunden (zB Laborwerte) formuliert. Dadurch untersetzen die BK fachwissenschaftlich die Ausführungen der BGLL im Sinne einer Ausgestaltung und Ergänzung. Demzufolge finden die BK im Regelfall auch nur auf „fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge“ Anwendung.

Als Sonderfall findet sich dort die Verkehrsauffälligkeit mit einem „fahrerlaubnisfreien Fahrzeug (zB Fahrrad)“<sup>15</sup> mit der Konsequenz, dass in diesem Fall *„auch zu beurteilen ist, ob sich aus dieser Fahrt auf ein erhöhtes Risiko für das Führen eines **Kraftfahrzeuges** unter unzulässiger Alkoholisierung schließen lässt“*. Ob es sich hierbei um ein fahrerlaubnispflichtiges und/oder fahrerlaubnisfreies Kraftfahrzeug handelt, wird nicht näher ausgeführt.

Die 5. Auflage der BK konkretisiert diesen Sachverhalt zumindest vorsichtig: Sofern die Fahrerlaubnisbehörde die Frage formuliert, ob die Voraussetzungen für die Eignung zum Führen eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs vorliegen (§ 3 [2] FeV), soll sich die Bearbeitung dieser Fragestellung auf das künftige Trink- und Fahrverhalten des Klienten bei einer gesonderten Risikoabwägung hinsichtlich des Führens solcher Fahrzeuge ausrichten. Der Gutachter soll daher angeleitet werden, die Gesamtbefundlage vor dem Grundrecht auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die daraus resultierende, geschützte Mobilität<sup>16</sup> und die durchaus geringeren Unfallfolgen auszubalancieren. Wie bereits in Teil 1 dieses Aufsatzes ausgeführt<sup>17</sup>, ist die diagnostische Einordnung des Schweregrades einer persönlichkeitsbedingten Risikoproblematik (zB Substanzkonsumstörung) universell. Bei den Anforderungen an erforderliche Verhaltensänderungen kann es dagegen sinnvoll sein, die Pläne sowie die Verhaltensvorsätze, aber auch die näheren Umstände des Mobilitätskonzepts der betroffenen Person auf die in der Fragestellung angesprochenen Fahrzeuge und deren spezifischen Risiken „herunterzubre-

14 Bundesministerium für Verkehr. (2026). Änderung der Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung vom 27.1.2014 (Verkehrsblatt S. 110). Kap. 3.13 und 3.14, Verkehrsblatt, 80(2), S.86–95.

15 Urteilsbildung in der Fahreignungsbegutachtung – Beurteilungskriterien (4. Aufl., 2022), S. 127, Urteilsbildung in der Fahreignungsbegutachtung – Beurteilungskriterien (5. Aufl., 2026), S. 150.

16 vgl. auch Vgl. auch VGH München, Urteil vom 17.04.2023 – II BV 22.1234.

17 Wagner/Winkler/Kalus – Gefährdungspotenzial im Straßenverkehr durch Radfahrende nach alkoholbedingtem Kontrollverlust – ein überprüfungspflichtiger Eignungsmangel oder doch nicht?, BLUTALKOHOL, Vol. 63, No. 1/2026, S.31 – 46.

chen“. Jenseits der Ausführungen in BK 5 mündet die konzeptionelle Weiterentwicklung ein in Varianten der „bedingten Eignung“ und den „Geist“ einer „Risk Governance“<sup>18</sup>. Letzteres verfolgt das Grundprinzip einer dynamisierten Risikosteuerung durch Überwachen, Begleiten und Kontrollieren von Risikobedingungen, im weitesten Sinne also um zu fördern statt auszu-sondern. Damit verschiebt sich die Entscheidungsfindung weg von einer restriktiven schwarz-weiß-Betrachtung („geeignet“ vs. „ungeeignet“) hin zu Graustufen dazwischen. Dem Gutachter obliegt die Bewertung der Veränderung vor dem Hintergrund des jeweiligen Einzelfalles unter Berücksichtigung von Motivation, Veränderungsausmaß und prognostischer Stabilität unter Einbeziehung der Kriterienstruktur als Orientierungshilfe. Wesentliche Koordinaten, die das Zielverhalten eingrenzen, sind beispielsweise „gesetzliche Verbotsgrenzen“<sup>19</sup> und „individuelle Ressourcen zur Verhaltenskontrolle“. Demnach sollten Kontrollverluste vermieden und regelmäßiger Überkonsum im Kontext des individuellen Mobilitätsverhaltens betrachtet und gewürdigt werden.

Die Kritik des VGH München an den Grundlagen für die Eignungsbeurteilung bei fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen durch die Verwaltungsbehörden erscheint daher angebracht, denn bei **allen anderen Fahrzeugarten** erfolgt über § 3 Abs. 2 FeV nur eine Rechtsgrundverweisung auf die Regelungen der §§ 11–14 FeV in der aktuellen als auch in der ggf. geplanten Fassung.

Es bleibt somit festzustellen, dass es in den aktuellen Rechtsnormen – *hier speziell bezogen auf das Straßenverkehrsrecht* – derzeit nur 2 Gruppen von Fahrzeugen gibt:

- fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge (in der Rechtsprechung in der Regel fälschlicherweise nur als „Kraftfahrzeuge“ bezeichnet) und
- fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge.

Genau genommen sind jedoch 3 Gruppen zu berücksichtigen, wenn man die fahrerlaubnisfreien Fahrzeuge – wie zurzeit regional praktiziert<sup>20</sup> – in

- fahrerlaubnisfreie Kraftfahrzeuge (§ 4 FeV) und
- sonstige Fahrzeuge (insbesondere Fahrräder)

differenzieren würde, um insbesondere – sofern vom Ordnungsgeber gewollt und wie in der Rechtsprechung gefordert – die Besonderheit der Fahrradfahrer zu berücksichtigen. **Damit wäre eine begriffliche Klarheit und sinnvolle Anwendbarkeit gewährleistet.**

Würde man diese Trennung zugrunde legen, stellt sich die Frage, inwieweit die Anwendung der BGLL (und in der Folge auch der BK) zumindest auf alle Kraftfahrzeuge möglich wäre. Wie dargelegt können die BGLL aktuell nur auf fahrerlaubnispflichtige Kraftfahrzeuge Anwendung finden, die BK sind zumindest auf Kraftfahrzeuge beschränkt. Für „Nichtkraftfahrzeuge“ (insbesondere Fahrräder) gibt es keine eindeutigen Grundlagen für die Eignungsüberprüfung, auch nicht aufgrund der Rechtsgrundverweisung des § 3 FeV auf die §§ 11–14 und der Begrifflichkeit „Fahrzeuge“ in den §§ 13 und 13a iVm der Anlage 4 zur FeV.

18 Renn/Sellke Risk, Society and Policy Making: Risk Governance in a Complex World, International Journal of Performability Engineering 2011, 7(4), S.349 – 366.

19 Vgl. die Empfehlung Nr. 2 beim 64. Verkehrsgerichtstag 2026 AK II – „Alkoholisiert auf Fahrrädern und Pedelecs“: „Im Lichte der vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse soll der Alkoholgrenzwert in diesem neuen Bußgeldtatbestand bei 1,1 Promille Blutalkohol bzw. 0,55 mg/l Atemalkohol liegen.“

20 In diesen Fällen bezieht sich die Fragestellung allgemein auf die Überprüfung von „Kraftfahrzeugen“.

### Aktuelle Konsequenzen aus der Rechtsprechung

Wenden wir uns nochmals den Grundargumenten des VGH München zu, dem sich einige Gerichte angeschlossen haben:

- a) § 3 FeV ist weder hinreichend bestimmt noch verhältnismäßig. Es ist keine Eingriffsstufe geregelt, ab wann die Verwaltungsbehörde Eignungsbedenken anmelden bzw. von der Nichteignung ausgehen kann.
- b) Die Verhältnismäßigkeit ist insbesondere bei der Untersagung des Führens von Fahrrädern nicht gewährleistet, da dies dem allgemeinen Mobilitätsgedanken im Zusammenhang mit der Lebensgestaltung widerspricht.
- c) Es wäre geboten, an die Eignung zum Führen fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge weniger hohe Anforderungen zu stellen als an die Eignung zum Führen fahrerlaubnispflichtiger Kraftfahrzeuge und ggf. zwischen fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen und sonstigen Fahrzeugen, darunter insbesondere dem Fahrrad, zu differenzieren.

Legen wir die Regelungen von § 3 StVZO (s. oben) zugrunde, dann lösen – über den Verweis bei der Einführung des § 3 FeV auf denselben – grundsätzlich alle Fahrten unter Alkohol oder Drogen bei allen Fahrzeugarten Eignungsbedenken aus.

Folgt man der Rechtsprechung, dann wären bei Eignungsbedenken eine Differenzierung zwischen „fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen“ und Fahrrädern angemessen. Zurzeit ist jedoch in den §§ 3, 13, 13a FeV und in der Anlage 4 nur der Überbegriff „Fahrzeuge“ zu finden.

Zurück zum Entwurf einer neu definierten Eingriffsstufe in § 3 FeV:

*Bei der Entscheidung über die Anordnung der Beibringung eines Gutachtens nach Absatz 3 Satz 1 oder 2 sowie der Entscheidung über zu treffende Maßnahmen nach Absatz 1 einschließlich ihrer Art und ihres Umfangs und der dabei zu klärenden Frage der Eignung beziehungsweise des Vorliegens von Eignungszweifeln ist auch die im Vergleich zu fahrerlaubnispflichtigen Fahrzeugen regelmäßig geringere Gefährlichkeit der fahrerlaubnisfreien Fahrzeuge zu berücksichtigen.*

Diese Formulierung hebt primär auf das Gefährdungspotenzial von Fahrzeugen ab und nicht auf die personenbezogene Problematik. Wie schon in Teil 1 dargelegt ist die Problematik nach Ansicht der Autoren jedoch insbesondere in der Person zu sehen. Ergänzend kommt hinzu – so u.a. auch in der Rechtsprechung zu finden – dass die Einstufung eines Gefährdungspotenzials nicht über höhere Geschwindigkeiten, Gewicht und Fahreigenschaften vorzunehmen ist, sondern vor allem über ein wahrscheinliches unkontrolliertes Verhalten, das zu Kollisionen mit anderen Verkehrsteilnehmern führen kann<sup>21</sup>. Der Kontrollverlust bzw. die Kontrollminderung in der Verhaltenssteuerung wird durch „innere Bedingungen“ der betroffenen Person angetrieben und dauerhaft aufrechterhalten, darunter dissoziale Verhaltensmuster, substanzinduzierte oder emotional-basierte Einflussfaktoren auf die Verhaltenssteuerung<sup>22</sup>. Die grundgesetzlich verankerte Schutzpflicht des Staates für die Sicherheit und Gesundheit gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern ist dabei zu berücksichtigen. Dieses Gefährdungspotenzial im Straßenver-

21 So auch Borgmann, Behördliche Untersagung des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge; NZV 2023 Heft 7 unter Verweis auf die steigenden Unfallzahlen.

22 Beispiele siehe Wagner/Koerkerl Drunk driving in Europe – where we are, where we are going. BLUTALKOHOL Vol. 62/No. 02/2025, S.120–139.

kehr muss jedoch als ausreichend eingestuft werden, um eine Eignungsüberprüfung unter Anwendung der §§ 11–14 FeV einzuleiten.

Warum zB sollten an die Überprüfung eines alkoholabhängigen Fahrradfahrers andere Überprüfungskriterien angesetzt werden als an den Führer eines fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeuges der Klasse B?

Von einer „Fahruntauglichkeit“ (= mangelnde Fahreignung) ist immer dann auszugehen, wenn die Betroffenen grundsätzlich außer Stande sind, zB eine drogenkonsumbedingte zeitweilige Fahruntüchtigkeit rechtzeitig als solche zu erkennen oder trotz einer solchen Erkenntnis von der aktiven Teilnahme am Straßenverkehr abzusehen<sup>23</sup>.

Die Verzerrung der Selbstwahrnehmung nach Drogenkonsum wird auch in der naturwissenschaftlichen Fachliteratur als bislang ungelöstes Problem hervorgehoben<sup>24</sup>, wirkt sich jedoch stets auf die Fähigkeit zum sicheren Führen eines Fahrzeugs aus und hat rein gar nichts mit der Fahrzeugart zu tun.

Demzufolge geht es nicht nur um einen Gefährdungsvergleich von Sachen (Kraftfahrzeuge vs. Mofas, Pedelecs, Fahrräder, E-Scooter, usw.), sondern von Personen, die diese Fahrzeuge in den Verkehr bringen und damit herumfahren und andere Verkehrsteilnehmer durch dieses Handeln erheblich gefährden.

Den Verwaltungsbehörden wird durch die Formulierung eine einzelfallbezogene Gefährdungsbeurteilung auferlegt, die nicht leistbar ist. Im Übrigen anscheinend auch nicht durch den Verordnungsgeber oder die Bundesanstalt für Straßenwesen:

*Eine weitere Detailtiefe hinsichtlich der Frage, welche Mängel hinsichtlich des Führens fahrerlaubnisfreier Fahrzeuge im Einzelfall relevant sind und unter welchen konkreten Voraussetzungen die in den §§ 11 bis 14 FeV vorgesehenen Gefährdungsmaßnahmen bei fahrerlaubnisfreien Fahrzeugen getroffen werden dürfen, ist angesichts der Vielschichtigkeit der Sachverhalte vom Verordnungsgeber und auch von der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen im Rahmen der Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung schlicht nicht zu leisten*<sup>25</sup>.

Dies ist bedauerlich, zumal im Falle des neuen § 3 FeV einzelne Beispiele als Orientierung ausgereicht hätten. Jetzt wird diese Aufgabe einmal mehr den Gerichten zugeschoben, um Entscheidungen über die zulässigen Eingriffsstufen zu treffen, die – wie jetzt schon bei der Anwendung des aktuellen § 3 FeV – zu länderspezifisch sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen werden.

Im Januar 2026 hatte sich der Verkehrsgerichtstag<sup>26</sup> in diesem Zusammenhang mit folgender Empfehlung an den Gesetzgeber gewendet:

23 BVerfG vom 20.6.2002 – 1 BVR 2062/96, Rn. 55, 43.

24 zB bringt der international bekannte Suchtforscher Jan Ramaekers diesen Sachverhalt auf folgende verbale Formel: „Likewise, claims that users are able to fully cope with and compensate for cannabis impairment are not substantiated by the current scientific literature“ (= Die Behauptung, dass die Konsumenten in der Lage sind, die Beeinträchtigung durch Cannabis vollständig zu bewältigen und zu kompensieren, wird durch die aktuelle wissenschaftliche Literatur nicht belegt) Ramaekers/Mason/Theunissen *European Neuropsychopharmacology* 36 (July 2020), S.200.

25 Aus der Begründung des Referentenentwurfes zur Einführung des neuen § 3 FeV.

26 64. Verkehrsgerichtstag 2026 AK II – „Alkoholisiert auf Fahrrädern und Pedelecs“.

„... Im Interesse des Ziels der „Vision Zero“ weist der Arbeitskreis darauf hin, **dass das Führen aller Fahrzeuge im Straßenverkehr unter Alkoholeinfluss Gefahren für die Verkehrssicherheit birgt**. Die gestiegenen Unfallzahlen und Mitteilungen aus Kliniken bei deutlicher Zunahme des Radverkehrs geben Anlass, sich nach dem 53. Verkehrsgerichtstag im Jahr 2015 erneut an den Gesetzgeber zu wenden. ...“

Folgt man Veröffentlichungen in der Fachliteratur, dann findet man einiges an verwertbaren Informationen auch im Hinblick auf das Gefährdungspotenzial bei der Bedienung von Fahrzeugen (siehe Teil I<sup>27</sup>).

Studien bei E-Scootern zeigen, dass die Fahrsicherheit unter bestimmten Bedingungen um bis zu 50 Prozent sinkt (vgl. auch den Anhang zu diesem Beitrag). Angesichts der Studienergebnisse fordern die Autoren dieser Forschungsarbeiten für E-Scooter-Nutzer Maßstäbe wie für Fahranfänger, nämlich ein Alkoholverbot<sup>28/29</sup>.

## Fazit

Anlässlich des 61. Verkehrsgerichtstages wurde folgende Empfehlung ausgesprochen:

*„...Die Anforderungen an die Fahreignung für fahrerlaubnisfreie Fahrzeuge und die möglichen Maßnahmen der Fahrerlaubnisbehörde bei Ungeeignetheit sind nicht hinreichend klar geregelt. Der Arbeitskreis schließt sich der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 4.12.2020 (3 C 5.20) an, der Gesetz- und Verordnungsgeber möge hier für Klarheit sorgen...“<sup>30</sup>*

Die angedachte Änderung des § 3 FeV würde dieser Empfehlung definitiv nicht gerecht. Sie ist lückenhaft, lässt dargelegte Fragen offen und ist deshalb in der Verwaltungspraxis schwer umsetzbar. Der erneute generelle Rechtsfolgenverweis auf die §§ 11–14 FeV führt zu keiner inhaltlichen Veränderung, insbesondere dann, wenn das zugrundeliegende normative Umfeld (BGLL und BK) nicht adäquat angepasst wird.

Deshalb schlagen die Autoren dieses Beitrags eine Differenzierung zwischen fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen und sonstigen Fahrzeugen vor. Hierzu aus der Begründung ein Ansatz:

*Das Untersagen eines fahrerlaubnisfreien Fahrzeugs sollte dabei ultima ratio sein und insbesondere dann, wenn es sich nicht um Kraftfahrzeuge handelt, nur in wirklich gravierenden Fallgestaltungen zur Anwendung kommen.*

Begriffe wie „ultima ratio“ oder „gravierende Fallgestaltungen“ wären jedoch zu operationalisieren.

Wenn es „Ultima ratio“ ist, dann müsste sowohl der Gesetzgeber als auch die Bundesanstalt für Straßenwesen in der Lage sein, den Rechtsanwender einer Fahrerlaubnisbehörde zumindest ein oder zwei Beispiele als Orientierungshilfe zu geben (zB: Abhängigkeit, mehrfacher

27 Wagner/Winkler/Kalus Gefährdungspotenzial im Straßenverkehr durch Radfahrende nach alkoholbedingtem Kontrollverlust – ein überprüfungspflichtiger Eignungsmangel oder doch nicht?, BLUTALKOHOL, Vol. 63, No. 1/2026, S.31 – 46.

28 Hartung u.a. – Studie zu E-Scooter unter Alkoholeinfluss zeigt überraschende Ergebnisse; BLUTALKOHOL 2022/59.

29 Daldrop u.a. – Fahrsicherheit bei E-Scooter-Fahren unter Alkoholeinfluss; ZVS 2022 Heft 5.

30 Empfehlung des Arbeitskreises V des 61. Deutschen Verkehrsgerichtstags vom 27.1.2023.

Kontrollverlust, Störung der Persönlichkeit, erhebliche Mischintoxikation, Hinweise auf Polytoxikomanie).

Es wäre klarer gewesen, wenn der Verordnungsgeber wie folgt formuliert hätte:

(4) Bei der Entscheidung über die Anordnung der Beibringung eines Gutachtens nach Absatz 3 Satz 1 oder 2 sowie der Entscheidung über zu treffende Maßnahmen nach Absatz 1 einschließlich ihrer Art und ihres Umfangs und der dabei zu klärenden Frage der Eignung beziehungsweise des Vorliegens von Eignungszweifeln **ist neben dem personenbezogenen Gefährdungspotenzial** die im Vergleich zu fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen regelmäßiger geringere Gefährlichkeit der fahrerlaubnisfreien **Kraftfahrzeuge und Fahrräder zu berücksichtigen**. Kriterien für die Gefährlichkeit des Fahrzeugs können insbesondere die Größe und das Gewicht des Fahrzeugs, die Fahreigenschaften, die erreichbare Fahrgeschwindigkeit sowie die Art der Bedienung und Benutzung sein.

In § 14 FeV wäre es erforderlich, den Fahrzeugbegriff und den Begriff eines Drogenmissbrauchs im Sinne eines Missbrauchs bei Alkohol einzuführen.

Die BGLL sollten auch für die Überprüfung von „fahrerlaubnisfreien Kraftfahrzeugen“ und ggf. Fahrrädern angewendet werden können. Zurzeit besteht hier – wie dargelegt – nur ein Bezug zu „fahrerlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen“. Dies betrifft auch die Beurteilungskriterien.

Wenden wir uns zum Abschluss noch einmal dem § 3 StVZO und seiner Kommentierung<sup>31</sup> zu:

*„Jedoch sind bei der stetigen Zunahme des Verkehrs an die Verkehrszucht zB der Radfahrer ähnlich strenge Anforderungen zu stellen, wie an die der Kraftfahrer... Man wird aber die einzelnen Anforderungen nach der jeweiligen Verkehrsart abstufen müssen und nicht einen einheitlichen Maßstab anlegen dürfen. ...*

*Trunksucht macht zum Führen aller Fahrzeuge ungeeignet ... auch ein Radfahrer hat sich des übermäßigen Alkohols zu enthalten ...“*

Was seit 1990 bis zur Einführung der Fahrerlaubnis-Verordnung im Hinblick auf die Verkehrssicherheit angemessen war, wurde im Anschluss 25 Jahre lang über § 3 FeV (unter Verweis auf § 3 StVZO) umgesetzt. Fahrradfahrer wurden zB nur überprüft, wenn diese mit über 1,6 Promille (übermäßiger Alkoholkonsum) am Straßenverkehr teilgenommen haben, unabhängig von der Häufigkeit der Fahrten unterhalb dieser Grenze. Hier wurde schon eine Differenzierung vorgenommen. Im Moment darf in einigen Bundesländern in solchen Fällen nur die Fahrerlaubnis überprüft werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die abschreckende Wirkung der medizinisch-psychologischen Untersuchung und einer Untersagungsverfügung zum Führen von Fahrzeugen verloren geht. Das Lagebild im Bereich der Verkehrssicherheit, ablesbar an aktuellen Auffälligkeits- und Unfallbeteiligungen (siehe auch Anhang dieses Beitrags) erscheint dramatisch, sodass zeitnah ein Lösungsansatz benötigt wird, der auch das personenbedingte Gefährdungspotenzial in den Blick nimmt.

31 Rüdth/Berr/Berz – Straßenverkehrsrecht 2. Auflage 1994 – S. 824; Walter de Gruyter.

Anhang: Unfallzahlen – Studien zur Fahrsicherheit – Daten zu Unfallverletzungen

2024 weisen Fahrer von Pedelecs und E-Scootern folgende Unfallzahlen mit Personenschaden auf<sup>32</sup>.

| Fahrer von... | Un-<br>ter<br>0,5<br>‰ | 0,5<br>bis<br><0,8<br>‰ | 0,8 bis<br><1,1<br>‰ | 1,1 bis<br><1,4<br>‰ | 1,4 bis<br><1,7<br>‰ | 1,7 bis<br><2,0<br>‰ | 2,0 bis<br><2,5<br>‰ | 2,5 bis<br><3,0<br>‰ | 3,0<br>‰<br>u. m | ohne<br>Angabe |
|---------------|------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|----------------|
| Pedelecs      | 35                     | 76                      | 142                  | 191                  | 300                  | 309                  | 326                  | 122                  | 53               | 181            |
| E-Scooter     | 40                     | 48                      | 93                   | 148                  | 247                  | 248                  | 271                  | 95                   | 43               | 133            |

Tab. 3: Unfälle mit Personenschaden bei Fahrern von Pedelecs und E-Scootern im Jahr 2024.

Vergleichsweise häufig legte die Polizei den E-Scooter-Fahrenden das Fahren unter Alkoholeinfluss zur Last (12,4 %). Zum Vergleich: Im selben Zeitraum waren es bei Fahrradfahrenden 7,8 % und bei zulassungsfreien Kraffrädern wie Mofas, S-Pedelecs und Kleinkraffrädern 5,9 %.<sup>33</sup>

Im Falle einer Ausgliederung von Fahrrädern wäre allerdings zu berücksichtigen, dass alkoholauffällige Radfahrer eine deutlich höhere Alkoholisierung aufweisen als die sonstigen Kraftfahrer<sup>34</sup>.

Das von Steinert<sup>35</sup> in einem Beitrag für die SVR berichtete Zahlenmaterial gibt ferner Aufschluss über die Beziehung zwischen dem Grad der Alkoholisierung und der Häufigkeit von Unfällen: Mit zunehmender Blutalkoholkonzentration steigt bis zu einem gewissen Punkt auch die Unfallwahrscheinlichkeit. Während sie bis zu einem Wert von 2,0 bis 2,5 Promille fast linear ansteigt, fällt sie danach wieder ab. Der Großteil der Unfälle (57,26 %) ereignete sich bei Ethanolanteilen zwischen 1,4 und 2,5 Promille im Blut. Die größte Teilgruppe bilden hierbei diejenigen Radfahrer mit 2,0 bis 2,5 Promille (22,19 %). Insgesamt stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

32 Statistisches Bundesamt – Destatis. (2025). Verkehrsunfälle. Unfälle unter dem Einfluss von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln im Straßenverkehr 2024 (Statistisches Bundesamt (Destatis). Kap. 3.8 „An Unfällen mit Personenschaden alkoholisierte Beteiligte nach Blutalkoholwerten bzw. Atemalkoholwerten“; Sonderauswertung auf privater Veranlassung von Dr. Roland Huhn, ehemaliger Rechtsreferent Allgemeiner Deutscher Fahrrad Club (ADFC), mit freundlicher Genehmigung von Dr. Huhn zur Veröffentlichung. Übergabe der Auswertung an die Autoren am 30.1.2026.

33 DESTATIS-Pressemitteilung Nr. N040 vom 31.7.2025.

34 Siehe Fn. 29, a. a. O.

35 Steinert Alkoholisiert auf Fahrrädern und Pedelecs; SVR 01/2026, S.5.



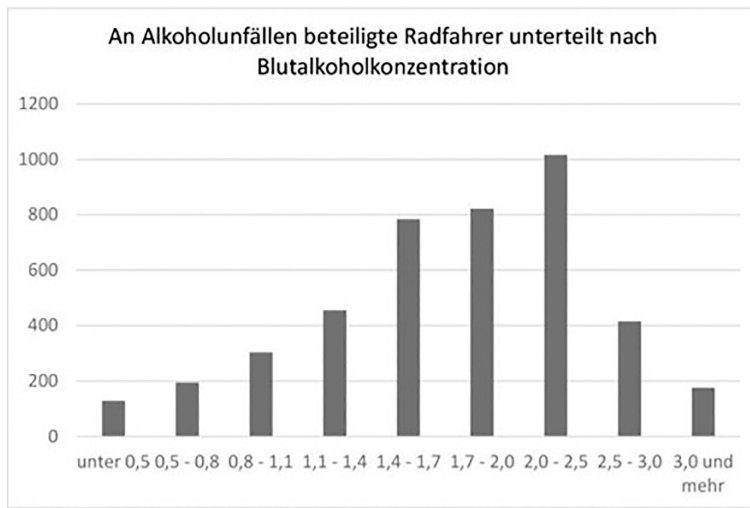


Abb.: Alkoholisiert auf Fahrrädern und Pedelecs (STEINERT in SVR 2026, 5).

Graw berichtet in einem Artikel für die NZV<sup>36</sup> Untersuchungen zur Fahrsicherheit bei Rad- und Pedelec-fahrern (Unfallrisiko, Fahrversuche und epidemiologische Daten zum Fahren unter Alkoholeinfluss) und kommt zu folgender Schlussfolgerung: „Insgesamt lassen die Ergebnisse eine höhere Gefährdung (beim Führen von E-Scootern) im Kontext mit Alkoholfahrten als bei Fahrradfahrern aufscheinen. Eine Gleichstellung mit Lenkern anderer motorisierter Fahrzeuge erscheint verkehrsmmedizinisch angezeigt.“

Eine Auswertung der Daten aus dem TraumaRegister DGU (TR-DGU) ergab: Die verunfallten E-Scooter-Fahrenden standen häufiger unter Alkoholeinfluss als die Fahrradfahrenden. Etwa zwei Drittel der getesteten E-Scooter-Fahrenden hatten einen positiven Blutalkoholspiegel und bei etwa einem Drittel ( $n = 81$ , 35 %) lag dieser über dem Grenzwert von 0,5 ‰. Auch frühere Studien dokumentierten einen hohen Anteil alkoholassoziierter Unfälle, was ein erhebliches Sicherheitsrisiko bei der Nutzung von E-Scootern darstellt. Innerhalb von vier Jahren wurden im Einzugsbereich der teilnehmenden Kliniken des TR-DGU insgesamt 538 Personen nach E-Scooter-Unfällen schwer verletzt, 26 davon starben während des Krankenaufenthalts. Die Mehrheit der Verletzten waren Männer mittleren Alters. Ein Großteil der Unfälle ereignete sich nachts und am Wochenende, häufig unter Alkoholeinfluss. Schwere Kopfverletzungen und Schädelbasisfrakturen kamen häufig vor<sup>37</sup>.

#### Zusammenfassung

Dieser Artikel beleuchtet die Rechtsprechung zur Anwendung des in Überarbeitung befindlichen § 3 FeV. Die Herausforderungen bei der Neugestaltung dieser Vorschrift berühren zwei Problemfelder. Erstens, die Problematik gleichgelagerter inhaltlicher Grundlagen für die Überprüfung der Eignung eines Fahrzeugfüh-

<sup>36</sup> Graw, Alkoholisierte Fahrer von Fahrrädern und E-Scootern: Gefährdung aus verkehrsmmedizinischer Sicht – Zum Arbeitskreis II des 64. Deutschen Verkehrsgesichtstags NZV 1/2026, S. 4–7.

<sup>37</sup> Hartz, Zehnder, Resch, Römmermann, Schwarz u.a. Schwere Verletzungen nach E-Scooter-Unfällen Dtsch Ärzteblatt Int 2025; 122: S. 265–270.

rers. Zweitens, die Problematik der undifferenzierten Begrifflichkeiten im Bereich der „Fahrzeuge“ und deren Nutzung sowie die Anwendung von Rechtsnormen, die formal Unterschiedliches regeln. Gleichzeitig kann das Lagebild im Bereich der Verkehrssicherheit, ablesbar an aktuellen Auffälligkeits- und Unfallbeteiligungen, die im Anhang des Beitrags berichtet werden, als alarmierend bezeichnet werden. Es wird ein Lösungsansatz vorgeschlagen, der auch das personenbedingte Gefährdungspotenzial in den Blick nimmt. Anpassungen bei den Begutachtungsleitlinien und den Beurteilungskriterien erscheinen notwendig. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass es die gleichen „inneren Bedingungen“ des Fahrzeugführers sind, die gleichsam auch das Gefährdungspotenzial des Kraftfahrzeugführenden skizzieren. Wie man den aktuellen Unfallzahlen und der Fachliteratur entnehmen kann, stellt die Risikogruppe ein erhebliches Sicherheitsrisiko in unserem Verkehrssystem dar und sollte daher konsequent auf der Basis einer behördlichen Anordnung medizinisch-psychologisch untersucht werden.

#### **Schlüsselwörter**

Alkoholbedingte Fahrunsicherheit – nicht-fahrerlaubnispflichtige Fahrzeuge – Trunkenheitsfahrer – hohe Blutalkoholkonzentration – aktuelle Rechtsprechung – Fahreignung

#### **Summary**

This article reports on the case law regarding the application of Section 3 of the Road Traffic Regulations in Germany (Fahrerlaubnis-Verordnung, FeV), which is currently under revision. The challenges involved touch on two key issues. Firstly, the issue of similar guidelines for assessing a driver's fitness to drive while different vehicles might be driven. Secondly, the issue of undifferentiated terminology in the area of 'vehicles' and its use, as well as the application of legal provisions that regulate formally different matters. At the same time, the current state of road safety – as reflected in the latest figures on traffic offences and accident involvement, which are reported in the appendix to this article – can be described as alarming. A proposed solution is put forward that also takes into account the risk posed by individual personal-related factors of vehicle drivers. Adjustments to the assessment guidelines appear necessary. It should be borne in mind that it is precisely these 'internal factors' relating to a motor vehicle that highlight the potential danger posed by a driver of E-Scooters, bicycles or other vehicles without the obligation of holding a driver's licence, too. As can be seen from current accident statistics and the specialist literature, this risk group poses a significant safety risk to our transport system and should therefore be systematically subjected to medical and psychological assessments on the basis of an official order.

#### **Keywords**

Alcohol-related driving impairment – vehicles not requiring a driving licence – drink-drivers – high blood alcohol concentration – recent case law – fitness to drive

#### **Korrespondenzadressen**

Volker Kalus  
Hauptstr. 24  
67308 Ottersheim  
E-Mail: fahrerlaubnisrecht@gmx.de

Dr. Thomas Wagner  
DEKRA e.V. Dresden, Fachbereich amtlich anerkannte Begutachtungsstellen für Fahreignung  
DEKRA Technology Center,  
Senftenberger Str. 30  
01998 Klettwitz  
E-Mail: thomas.wagner@dekra.com