

26.06.17

**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Vk - AIS - In - K - U - Wi

zu **Punkt ...** der 959. Sitzung des Bundesrates am 7. Juli 2017

Verordnung zur Neufassung fahrlehrrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

A

Der federführende Verkehrsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 3 letzter Satzteil FahrlGDV)

In Artikel 1 sind in § 2 Absatz 3 letzter Satzteil die Wörter "Inhaber einer Fahrschulerlaubnis" durch die Wörter "Inhaber einer Ausbildungsfahrschule" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 3a - neu - FahrIGDV)

In Artikel 1 ist nach § 2 Absatz 3 folgender Absatz einzufügen:

"(3a) Der Fahrlehrer hat jede Tätigkeit als Fahrlehrer im Fahrlehrerschein eintragen zu lassen. Das gilt auch dann, wenn sie in einem anderen Betrieb oder freiberuflich ausgeübt wird. Es sind mehrere Tätigkeiten als Fahrlehrer gleichzeitig möglich."

Begründung:

Der Antrag zielt darauf ab, auch die freiberufliche Tätigkeit eines Fahrlehrers in den Fahrlehrerschein einzutragen. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand ist gering. Denn bereits alle anderen Tätigkeiten von Fahrlehrern sind dort einzutragen.

§ 2 des Fahrlehrergesetzes stellt wie bisher auf ein "Beschäftigungsverhältnis" ab. Der Deutsche Bundestag ist damit nicht dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (vgl. BR-Drucksache 801/16 vom 30. Dezember 2016), sondern der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Verkehr und Infrastruktur (BT-Drucksache 18/11706 vom 28. März 2017) gefolgt. Nach der Begründung soll damit der ursprüngliche Rechtszustand wiederhergestellt und der Einsatz von freiberuflichen Fahrlehrern weiterhin ermöglicht werden.

Allerdings wurde in der Vergangenheit die Formulierung "Beschäftigungsverhältnis" unterschiedlich ausgelegt. Einerseits geben die Verwaltungsgerichte (z. B. VGH Baden-Württemberg, Az. 9 S 2245/11 vom 07.12.2011, VG Sigmaringen, Az. 4 K 4032/11 vom 09.10.2012) zu erkennen, dass bezüglich des Vorliegens einer hinreichenden Ermächtigungsnorm zum Beschäftigungsverhältnis auch offenere Strukturen möglich wären, solange eine Anleitung und Überwachung durch den Fahrschulinhaber davon unbeeinträchtigt bleibt. Andererseits stellen die Sozialgerichte (z. B. LSG Bayern, Urteil vom 11.11.2014 - Az. L 5 R 910/12) auf die Legaldefinition der "Beschäftigung" in § 7 Absatz 1 Sozialgesetzbuch IV ab. Danach ist eine Beschäftigung die nicht-selbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers. Ein Beschäftigungsverhältnis könnte danach nie freiberuflich, sondern immer nur in abhängiger Stellung erfolgen.

Die Eintragung auch der freiberuflichen Tätigkeit in den Fahrlehrerschein löst diesen Widerspruch nicht. Sie gibt der Erlaubnisbehörde jedoch Kenntnis von der freiberuflichen Tätigkeit und ermöglicht es ihr und der Fahrschulüberwachung, ihren Amtspflichten sachgerecht nachzukommen.

3. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 Satz 3a - neu - FahrIGDV)

In Artikel 1 ist in § 5 Absatz 1 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

"Bei der Klasse A2 dürfen zu Beginn der Ausbildung Krafträder der Klasse A1 gemäß Anlage 7 Nr. 2.2.3 der Fahrerlaubnis-Verordnung verwendet werden."

Begründung:

Die Regelung dient der Klarstellung, dass zu Beginn der Ausbildung auch bei der A2-Ausbildung ein Kraftrad der Klasse A1 verwendet werden darf.

Zu Beginn der Ausbildung bedeutet, dass bei den ersten Fahrstunden eine gestufte Heranführung des Fahrschülers an das Fahren mit einem Kraftrad der Klasse A bzw. A2 erfolgen kann, indem zunächst ein leistungsschwächeres Kraftrad der Klasse A2 bzw. der Klasse A1 verwendet wird.

4. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe e FahrIGDV)

In Artikel 1 ist in § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe e das Wort "Masterabschluss" durch das Wort "Studienabschluss" zu ersetzen.

Begründung:

Die in der Verordnung vorgesehene Formulierung, wonach "ein Hochschulstudium mit bildungswissenschaftlichem Schwerpunkt und Diplom- oder gleichwertigem Masterabschluss" gefordert wird, ist nicht stimmig und schränkt den Personenkreis für die verantwortliche Leitung ohne sachlichen Grund ein. Es genügt ein dem Diplom gleichwertiger Studienabschluss, ohne Beschränkung auf den Masterabschluss. Damit erfüllen auch Personen mit Staatsexamen oder Magister weiterhin die Voraussetzungen für die verantwortliche Leitung einer Fahrlehrerausbildungsstätte. Zudem erschließt sich nicht, inwieweit Diplom- und Masterabschluss eine unterschiedliche Wertigkeit haben. Der Begründung lässt sich lediglich entnehmen, dass "ein anderer Grad als Bachelor" erforderlich sein soll.

5. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 FahrIGDV)

In Artikel 1 ist in § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 das Wort "Masterabschluss" durch das Wort "Studienabschluss" zu ersetzen.

Begründung:

Die in der Verordnung vorgesehene Formulierung, wonach in einer Fahrlehrer-ausbildungsstätte eine Lehrkraft "mit Hochschulstudium mit bildungswissenschaftlichem Schwerpunkt und Diplom oder gleichwertigem Masterabschluss" gefordert wird, ist nicht stimmig und schränkt den als Lehrkraft in Frage kommenden Personenkreis ohne sachlichen Grund ein. Es genügt ein dem Diplom gleichwertiger Studienabschluss, ohne Beschränkung auf den Masterabschluss. Damit erfüllen auch Personen mit Staatsexamen oder Magister weiterhin die Voraussetzungen für Lehrkräfte einer Fahrlehrer-ausbildungsstätte. Zudem erschließt sich nicht, inwieweit Diplom- und Masterabschluss eine unterschiedliche Wertigkeit haben. Der Begründung zu § 8 lässt sich lediglich entnehmen, dass "ein anderer Grad als Bachelor" erforderlich sein soll.

6. Zu Artikel 1 (§ 15 Absatz 2 Satz 1, Satz 1a - neu - FahrIGDV)

In Artikel 1 ist § 15 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind nach den Wörtern "mindestens neuntägigen Basisausbildung" die Wörter "oder einer vergleichbaren Ausbildung" einzufügen.

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Über die Vergleichbarkeit entscheidet die nach Landesrecht zuständige Behörde."

Folgeänderung:

§ 19 Absatz 6 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Unbeschadet von § 15 Absatz 2 gilt Satz 1 auch für das ab dem 1. Januar 2018 für die pädagogische Überwachung nach § 51 Absatz 2 Nummer 2 des Fahrlehrergesetzes eingesetzte Personal, sofern dieses eine der in § 15 Absatz 2 geforderten neuntägigen Basisausbildung vergleichbare Ausbildung absolviert hat."

Begründung:

Zu Buchstabe a

Durch die Ergänzung erhalten die zuständigen Behörden mehr Flexibilität bei der Schulung der mit der Beurteilung der pädagogischen Qualität betrauten Personen. Die Personen, die für die Beurteilung eingesetzt werden sollen, haben in der Regel sehr unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungen in der Fahrschulüberwachung, die eine starre neuntägige kostenintensive Basisausbildung entbehrlich machen können.

Die explizit definierte neuntägige Schulung ohne Alternative hätte zur Folge, dass das Überwachungspersonal bei den Behörden oder bei den von den Behörden beauftragten Personen im Einzelfall ohne Not sehr aufwändig geschult werden müsste. Dies hätte organisatorisch, personell und finanziell Auswirkungen, die angesichts der angespannten Haushaltslage bei Ländern und Kommunen schwer zu vertreten wären. Durch die Schaffung der Alternative erhalten auch die Länder, die heute bereits über eine funktionierende Fahrschulüberwachung mit geeignetem Personal verfügen, die notwendige Flexibilität bei der Gestaltung von Inhalten und Umfang der Schulung.

Zu Buchstabe b

Notwendige redaktionelle Änderung in § 19.

7. Zu Artikel 1 (§ 16 FahrIGDV)

In Artikel 1 ist § 16 wie folgt zu fassen:

"(1) Werden im Rahmen der Überwachung der fachlichen und pädagogischen Qualität des Unterrichts Mängel festgestellt, kann die nach Landesrecht zuständige Behörde gegenüber dem Fahrlehrer, gegenüber dem Inhaber oder der für die verantwortlichen Leitung der Fahrschule oder der Fahrlehrerausbildungsstätte bestellten Person, oder gegenüber dem Träger von Einweisungsseminaren, Einweisungslehrgängen und Einführungslehrgängen für Lehrgangleitungen sowie Fortbildungslehrgängen, folgende Maßnahmen anordnen:

1. eine Praxisberatung über eine verkehrspädagogisch-didaktisch angemessene Gestaltung der Fahrschulausbildung,
2. eine inhaltsspezifische Sonderfortbildung.

Beide Maßnahmen können auch zusammen angeordnet werden.

(2) Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann zur Sicherstellung der qualitätssichernden Anordnungen nach Absatz 1 Nachkontrollen durchführen.

(3) Die Bestimmungen über Ordnungswidrigkeiten sowie über den Widerruf bleiben unberührt."

Begründung:

Die qualitätssichernden Anordnungen dienen bei festgestellten Defiziten mit Wirkung für die Zukunft vor allem einer Unterstützung des Unterrichtenden durch Förderung dessen verkehrspädagogisch-didaktischen Kompetenz und der Ausbildungsqualität. Die Anordnungen sind insofern nicht als Sanktion zu verstehen.

Qualitätssichernde Anordnungen müssen gleichwohl als Verwaltungsakt vom Adressaten ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangen. Die Nachkontrolle durch die nach Landesrecht zuständige Behörde unterfällt nicht dem Verantwortungsbereich des Adressaten. Sie wird deshalb als Anordnungsinstrument gestrichen und als eigenständige Regelung in den Absatz 2 überführt. Weiter wird klargestellt, dass beide qualitätssichernde Maßnahmen gleichzeitig angeordnet werden können.

Mit Absatz 2 wird den von qualitätssichernden Maßnahmen Betroffenen fürsorgend mitgeteilt, dass die allein bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde liegende Möglichkeit der Nachkontrolle im Raum steht. Die Nachkontrolle muss nicht angeordnet werden. Mehrere Nachkontrollen sind möglich.

Mit Absatz 3 wird klargestellt, dass je nach Art und Schwere der Mängel neben der Qualitätssicherung die repressiven Instrumente des Ordnungswidrigkeitenrechts, wie Verwarnung mit Verwarnungsgeld oder Geldbuße, und des Verwaltungsrechts, wie Widerruf der Fahrlehrerlaubnis oder Fahrschülerlaubnis, unberührt bleiben.

Sie können in besonderem Maße geeignet sein, die Motivation zur künftigen Verbesserung der fachlichen und pädagogischen Qualität bei nicht unerheblichen Mängeln zu fördern.

8. Zu Artikel 3 (§ 2 Absatz 4 Satz 01 - neu -, Satz 3a - neu - FahrPrüfO)

In Artikel 3 ist § 2 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

a) Dem Satz 1 ist folgender Satz voranzustellen:

"Die Mitwirkung aller Mitglieder des Prüfungsausschusses ist bei der fahrpraktischen Prüfung (§ 15) sowie bei den Lehrproben (§§ 17, 18) nicht erforderlich."

b) Nach Satz 3 ist folgender Satz anzufügen:

"Der mündliche Teil der Fachkundeprüfung wird vor dem gesamten Prüfungsausschuss mit vier Mitgliedern (§ 2 Absatz 2 Satz 1) durchgeführt."

Begründung:

Die Einfügung von Satz 01 - neu - und 3a - neu - dient der rechtlichen Klarstellung.

Damit wird auch der "scheinbare" Widerspruch zwischen § 2 Absatz 4 Satz 3 und § 20 Absatz 2 Satz 1 der Prüfungsordnung, der auch durch die Begründung zu den entsprechenden Bestimmungen nicht ausgeräumt wird, gelöst.

9. Zu Artikel 3 (§ 3 Absatz 1a - neu - FahrlPrüfO)

In Artikel 3 ist nach § 3 Absatz 1 folgender Absatz einzufügen:

"Die Berufung kann befristet werden."

Begründung:

Bisher enthält die Verordnung keine Regelung, die eine Befristung des Berufungsverhältnisses ermöglicht. Dies wird durch den vorgeschlagenen Absatz 1a - neu - erreicht. Damit kann befristet berufenen Mitgliedern die Entscheidung für einen Ausstieg aus der Tätigkeit erleichtert werden. Die zuständigen Behörden haben im Falle einer Befristung die Möglichkeit, auf veränderte Eignungsvoraussetzungen der Ausschussmitglieder zu reagieren. Dies ist insbesondere mit Blick auf die in § 2 Absatz 3 eingeräumte Ausnahme zweckmäßig, wonach einem Prüfungsausschuss auch Fahrlehrer weiterhin angehören können, die aus gesundheitlichen Gründen die erforderliche Fahrerlaubnis nicht mehr besitzen.

10. Zu Artikel 3 (§ 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 FahrlPrüfO)

In Artikel 3 sind in § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 nach dem Wort "Ehegatten" die Wörter "oder Lebenspartner" einzufügen.

Begründung:

Die Änderung ist dem Umstand geschuldet, dass die Ehe nicht von allen Paaren als alleiniges Modell des Zusammenlebens präferiert wird.

11. Zu Artikel 3 (§ 16 Absatz 1 Satz 2, Absatz 6 Satz 1, Satz 2 FahrIPrüfO)

In Artikel 3 ist § 16 wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Der Fahrlehreranwärter um die Fahrlehrerlaubnisklasse BE hat innerhalb von fünf Zeitstunden

a) je eine Aufgabe aus den Kompetenzbereichen "Verkehrsverhalten", "Recht", "Technik", "Unterrichten, Ausbilden und Weiterbilden" und

b) eine Aufgabe aus den Kompetenzbereichen "Erziehen" oder "Beurteilen" zu bearbeiten."

b) In Absatz 6 ist in Satz 1 die Angabe "45 Minuten" durch die Angabe "30 Minuten" zu ersetzen.

Begründung:Zu Buchstabe a

Die Zeit für die schriftliche Fachkundeprüfung soll wie bisher bei fünf Zeitstunden liegen und in einer Kompetenzprüfung - in Anlehnung an den durch das BMVI vorgelegten Erstentwurf der Fahrlehrer-Prüfungsordnung - alle Kompetenzbereiche erfassen. Das bringt das gemeinsame Ziel, die künftig verbesserte Fahrlehrerausbildung auch in der Fachkundeprüfung entsprechend abzubilden, zum Ausdruck. Zudem wird der verstärkten Bedeutung pädagogischer Inhalte Rechnung getragen.

Der damit verbundene Aufwand entspricht dem bisherigen Aufwand. Natürlich wird damit auf eine weitere Möglichkeit zur Kostenminimierung verzichtet. In einer Abwägung der widerstreitenden Ziele, beispielsweise Kostenminimierung kontra verbesserte Fahrlehrerausbildung und damit verbunden die Erwartung einer verbesserten Fahrschulerausbildung, ist dies hinnehmbar. Im

Vergleich zu den anderen kostensenkenden Maßnahmen sind die monetären Wirkungen für die Bewerber gering, die Beibehaltung des zeitlichen Prüfungsrahmens jedoch ein deutliches Signal und Motivation für eine gute Prüfungsvorbereitung.

Den schriftlichen Kompetenznachweis, insbesondere im fachlichen Bereich, kann der Bewerber nicht oder nicht ausreichend erbringen, wenn der Umfang der schriftlichen Prüfung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand zeitlich von bisher fünf Zeitstunden auf zweieinhalb Zeitstunden halbiert und bei den Kompetenzbereichen ein Wahlmodus bei der Prüfungserstellung ermöglicht würde. Eine Kompetenzprüfung sieht allein schon begrifflich bei der Prüfung einen ganzheitlichen Ansatz vor.

Mit der in der Verordnung ursprünglich angeführten Regelung zur schriftlichen Prüfung könnte eine Abfrage relevanter Themengebiete nur mehr bedingt erfolgen, da in einer Aufgabe entweder nur "Verkehrsverhalten" oder nur "Recht" oder nur "Technik" geprüft würde. Mit der Änderung wird verhindert, dass sich bei der schriftlichen Prüfung ein "Bonus-Malus-System" - je nach technischer oder verwaltender Vorbildung der Bewerber und der Prüfung nur aus dem Bereich Technik oder Recht - entwickelt.

Den Bewerbern wird zudem wieder bei einer schriftlichen Aufgabe die Möglichkeit gegeben, negative Leistungen in einem Kompetenzbereich entsprechend auszugleichen bzw. zu kompensieren.

Allein die ursprünglich vorgesehene Verlängerung der mündlichen Prüfung von 30 auf 45 Minuten könnte die Defizite in der schriftlichen Prüfung nicht kompensieren, zumal dann, wenn eine gemeinsame Prüfung von bis zu drei Bewerbern zulässig bliebe.

Zu Buchstabe b

Zusätzlich wird eine mündliche Prüfung mit in etwa 30 Minuten Dauer vorgegeben.

B

12. **Der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, der Ausschuss für Innere Angelegenheiten, der Ausschuss für Kulturfragen, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und der Wirtschaftsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.