

**Der Zugang zum Beruf des Fahrlehrers
und das Vorbildungserfordernis
des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG**

Rechtsgutachten

im Auftrag

der

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Fahrlehrerausbildungsstätten
(BAGFA e.V.)**

und der

Moving International RoadSafety Association e.V.

vorgelegt

von

Prof. Dr. jur. Georg Hermes (Goethe-Universität Frankfurt a.M.)

September 2019

Inhalt

I. Die Auslegung des Vorbildungserfordernisses nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und die Ausnahmeregelung in § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. c) FahrlG (Gutachtenauftrag)	4
II. Gerichtliche Überprüfbarkeit (Prüfungsumfang)	7
III. Das Vorbildungserfordernis im Kontext der anderen Zugangsvoraussetzungen	8
1. Anforderungen an den Fahrlehrerberuf.....	8
2. Berufsspezifische Voraussetzungen: Fahrlehrerausbildung und -prüfung	9
3. Die Vorbildung als allgemeine Voraussetzung neben Alter, Zuverlässigkeit etc.	9
IV. Hintergründe und Entstehungsgeschichte des Vorbildungserfordernisses	11
1. Fahrlehrergesetz 1969: kein Vorbildungserfordernis	11
2. Entwurf der Bundesregierung 1975: nur Hauptschulabschluss	11
3. Verkehrsausschuss 1975: Berufsausbildung nach Hauptschulabschluss	12
4. Novelle 2017: abgeschlossene Berufsausbildung ohne Hauptschulabschluss	13
a. Entwurf der Bundesregierung	13
b. Stellungnahme des Bundesrates: mittlerer Bildungsabschluss mit Berufsausbildung	14
c. Gegenäußerung der Bundesregierung: nur Berufsausbildung	14
d. Parlamentarisches Verfahren.....	15
V. Realschulabschluss gleichwertig i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG ?	16
1. Bezugspunkt: Abgeschlossene Berufsausbildung	16
a. Anerkannte Lehrberufe	16
b. Eingangsvoraussetzung für Berufsausbildung.....	17
c. Dauer einer Berufsausbildung.....	17
d. Ausbildungsinhalte und Abschlussanforderungen.....	17
2. Gleichwertigkeit aufgrund gleicher Beschulungsdauer?.....	18
3. Gleichwertigkeit im Hinblick auf berufsbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten	19
4. Gesetzliche Wertungen zur Vergleichbarkeit von Vorbildungen	21
a. Schulrechtliche Gleichstellungsregelungen der Länder	21
b. Wertungen im Berufszulassungsrecht des Bundes.....	22
5. Entstehungsgeschichte (Gesetzesmaterialien)	23
6. Verhältnismäßigkeit der Berufszugangsbeschränkung	24

7. Zwischenergebnis	24
VI. Bedeutung der Ausnahmeregelung des § 54 Abs. 1, 2 FahrlG	25
1. Anwendungsbereich	25
2. Kriterien und Maßstäbe für Ausnahmen vom Vorbildungserfordernis	26
VII. Ergebnisse	28

I. Die Auslegung des Vorbildungserfordernisses nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und die Ausnahmeregelung in § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. c) FahrlG (Gutachtenauftrag)

Wer in Deutschland auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug führt, bedarf nach § 2 Abs. 1 StVG der Fahrerlaubnis. Die Erteilung dieser Fahrerlaubnis setzt gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 StVG u.a. voraus, dass der Bewerber nach dem Fahrlehrergesetz und den auf ihm beruhenden Rechtsvorschriften ausgebildet worden ist.

Das in Bezug genommene Fahrlehrergesetz aus dem Jahr 1969¹, dessen Neufassung aus dem Jahr 2017 am 1.1.2018 in Kraft getreten ist², regelt das Fahrlehrerwesen und enthält neben Vorschriften u.a. über Fahrschulen und Fahrlehrerausbildungsstätten insbesondere Regelungen über das Erfordernis, den Inhalt und die Voraussetzungen der Erlaubnis, Fahrschüler auszubilden (Fahrlehrerlaubnis nach § 1 FahrlG).

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 FahrlG in der seit dem 1.1.2018 geltenden Fassung wird diese Fahrlehrerlaubnis erteilt, wenn

- „1. der Bewerber das 21. Lebensjahr vollendet hat,
2. der Bewerber geistig und körperlich geeignet ist,
3. der Bewerber fachlich und pädagogisch geeignet ist,
4. gegen den Bewerber keine Tatsachen vorliegen, die ihn für den Fahrlehrerberuf als unzuverlässig erscheinen lassen,
5. der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzt,
6. der Bewerber im Besitz der Fahrerlaubnis der Klasse ist, für die die Fahrlehrerlaubnis erteilt werden soll,
7. der Bewerber seit mindestens drei Jahren die Fahrerlaubnis der Klasse B und, sofern die Fahrlehrerlaubnis zusätzlich für die Klasse A, CE oder DE erteilt werden soll, jeweils auch zwei Jahre die Fahrerlaubnis der Klasse A2, CE oder D besitzt,
8. der Bewerber innerhalb der letzten drei Jahre vor Erteilung der Fahrlehrerlaubnis nach § 7 zum Fahrlehrer ausgebildet worden ist,
9. der Bewerber eine Prüfung nach § 8 bestanden hat und
10. der Bewerber über die für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.“

Schwierigkeiten wirft in der Praxis die Auslegung der in Nr. 5 genannten Voraussetzung auf, wonach der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzen muss. Hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Schulabschlüsse als einer abgeschlossenen Berufsausbildung gleichwertige Vorbildung anzuerkennen sind und ob dazu insbesondere auch die sog. mittlere Reife gehört.

¹ FahrlG vom 25.08.1969, BGBl I S. 1336.

² FahrlG vom 30.06.2017, BGBl I S. 2162 (3784).

Diese Schwierigkeiten verstärken sich, wenn man neben § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG die Ausnahmeregelung des § 54 FahrlG heranzieht. Von der Voraussetzung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG kann nämlich gem. § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. c) FahrlG eine Ausnahme genehmigt werden. Soweit im vorliegenden Kontext von Interesse hat § 54 FahrlG folgenden Wortlaut:

§ 54 Ausnahmen

(1) Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können Ausnahmen genehmigen

1. von folgenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis

- a) Mindestalter nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1,
- b) Eignung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2,
- c) Bildungsabschluss nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5,
- d) Ausbildung zum Fahrlehrer nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8,

...

(2) In den Fällen des Absatzes 1 kann eine Ausnahme genehmigt werden von

- 1. § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, wenn der Bewerber die erforderliche Eignung für den Fahrlehrerberuf durch Vorlage eines medizinisch-psychologischen Gutachtens nachgewiesen hat,
- 2. § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, wenn der Bewerber eine gleichwertige Vorbildung nachgewiesen hat,

...

Nach dieser Norm kann also von der Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG abgesehen werden (§ 54 Abs. 1 Nr. 1 c) FahrlG). Allerdings soll diese Ausnahme gem. § 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG von einer Voraussetzung abhängen, die nach ihrem Wortlaut identisch ist mit dem Erfordernis, von dem die Ausnahme genehmigt werden kann („gleichwertige Vorbildung“). Diese offensichtliche gesetzgeberische Fehlleistung wirft die Frage auf, welchen Sinn und welchen Anwendungsbereich diese Ausnahmeregelung haben kann.

Vor diesem Hintergrund haben mich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Fahrlehrerausbildungsstätten (BAGFA e.V.) und die Moving International Roadsafety Association e.V. gebeten, rechtsgutachtlich zu prüfen, ob nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG, der als Voraussetzung für die Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis fordert, dass der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzt, die mittlere Reife zumindest als eine gleichwertige Vorbildung anzusehen ist. Zudem sollen die rechtlichen Maßstäbe und Kriterien untersucht werden, nach denen die zuständigen Behörden Ausnahmen von der Vorbildungsvoraussetzung nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 FahrlG genehmigen können.

Das vorliegende Rechtsgutachten konkretisiert zunächst den Prüfungsumfang, indem kurz der Umfang der gerichtlichen Überprüfung der gestellten Fragen erörtert wird (dazu II.). Sodann wird das Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG in den Kontext der anderen Berufszugangsvoraussetzungen gestellt, um seinen systematischen Zusammenhang und seinen Stellenwert zu bestimmen (dazu III.). Nach einer Recherche der Vor- und Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG (dazu IV.) lassen sich sodann

die maßgeblichen Gesichtspunkte für die Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG gewinnen (dazu V.). Schließlich wird die Ausnahmegvorschrift des § 54 FahrlG genauer analysiert (dazu VI.), bevor die Ergebnisse zusammengefasst werden (VII.).

II. Gerichtliche Überprüfbarkeit (Prüfungsumfang)

Die erste Frage nach der Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Überprüfung. Art. 19 Abs. 4 GG verpflichtet nämlich die Gerichte, Auslegung und Anwendung grundrechtseinschränkender Gesetze in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen³. Insbesondere die Auslegung und Anwendung solcher Vorschriften, die den Zugang zu einem Beruf beschränken, unterliegen der vollen gerichtlichen Kontrolle. Zu diesen berufszugangsbeschränkenden Normen gehört auch der Erlaubnisvorbehalt des § 1 FahrIG i.V.m. den Erlaubniserteilungsvoraussetzungen in § 2 FahrIG⁴. Anhaltspunkte für Ausnahmen oder Einschränkungen wie sie etwa für prüfungsspezifische Wertungen gelten⁵, sind im Hinblick auf das Erfordernis einer gleichwertigen Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG nicht ersichtlich. Das bedeutet für das vorliegende Gutachten, dass die Frage der Subsumtion der sog. mittleren Reife unter den Rechtsbegriff der gleichwertigen Vorbildung ohne Verweis auf behördliche Beurteilungs-, Ermessens- oder Einschätzungsspielräume beurteilt werden kann.

Was die zweite Frage nach den rechtlichen Maßstäben und Kriterien angeht, nach denen die zuständigen Behörden Ausnahmen von der Vorbildungsvoraussetzung nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 FahrIG genehmigen können (dazu unten VI.), so handelt es sich bei der Ausnahmevorschrift des 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. c) FahrIG um eine Ermessensnorm. Die gerichtliche Überprüfung ist folglich – ohne, dass dies in Konflikt mit Art. 19 Abs. 4 GG steht – auf die Beachtung der gesetzlichen Ermessensbindungen (§ 40 VwVfG, § 114 VwGO) beschränkt. Wie die Formulierung des Gutachtauftrags bereits zutreffend zu erkennen gibt, kann es insoweit nur um eine Konkretisierung der Maßstäbe und Kriterien gehen, die von den zuständigen Behörden bei der Ausübung ihres Ermessens nach 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1. c), Abs. 2 Nr. 2 FahrIG berücksichtigt werden müssen.

³ St. RSpr., s. etwa BVerfGE 113, 273 (310); ausführliche Nachweise bei Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 19 IV Rn. 116.

⁴ Zum gerichtlichen Prüfungsumfang bezogen auf Fahrlehrerprüfungen s. BayVGh, B.v. 01.03.2017 - 11 ZB 16.1988 (juris), Rn. 11, mit Verweis auf BVerfG, B.v. 17.4.1991 – 1 BvR 419/81 – BVerfGE 84, 34 = juris Rn. 46.

⁵ Auch dazu BayVGh, B.v. 01.03.2017 - 11 ZB 16.1988 (juris), Rn. 11.

III. Das Vorbildungserfordernis im Kontext der anderen Zugangsvoraussetzungen

Die Bedeutung des Vorbildungserfordernisses für den Zugang zum Beruf des Fahrlehrers erschließt sich erst aus dem Kontext der anderen Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrlehrererlaubnis. Auch die systematische Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG verlangt eine Antwort auf die Frage, welche Bedeutung die übrigen Berufszulassungsvoraussetzungen für das Erreichen der Zwecke haben, die (auch) mit dem Vorbildungserfordernis verfolgt werden.

1. Anforderungen an den Fahrlehrerberuf

Das Vorbildungserfordernis soll wie alle anderen Zugangsvoraussetzungen sicherstellen, dass die Bewerber nach Erteilung der Fahrlehrererlaubnis die vom Gesetz an sie gestellten Anforderungen erfüllen können. Diese Anforderungen lassen sich allgemein umschreiben mit der Pflicht, Fahrschüler, für die die vorherige Teilnahme am Fahrschulunterricht gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 4 StVG obligatorisch ist, gewissenhaft auszubilden (vgl. § 12 Satz 1 FahrlG)⁶. Dazu gehört zunächst die Pflicht, den Fahrschülern die Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen zu vermitteln, die das Straßenverkehrsgesetz und die auf dem Straßenverkehrsgesetz und auf dem Fahrlehrergesetz beruhenden Rechtsverordnungen für die Ausbildung und Prüfung der Bewerber um die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen fordern (vgl. § 12 Satz 2 FahrlG). Daneben haben sie über die Folgen von Zuwiderhandlungen gegen die Verkehrsvorschriften und über die Pflichtversicherung zu unterrichten (vgl. § 12 Satz 3 FahrlG). Diese gesetzlich vorgeschriebene Vermittlung von Ausbildungsinhalten erfolgt durch theoretischen und praktischen Unterricht und dient dem Interesse der Verkehrssicherheit, letztlich also dem Schutz von Individualrechtsgütern wie Leib, Leben und Eigentum von Verkehrsteilnehmern und Dritten. Neben der fachlichen Qualifikation bedarf ein Fahrlehrer hierfür auch die Fähigkeit, aktiv verschiedenste Sachverhalte im Unterrichtsgespräch pädagogisch darzustellen. In der Fahrlehrer-Ausbildungsverordnung vom 2.1.2018 sind insbesondere in der Anlage 1 die Qualifikationsmerkmale der Fahrlehrer konkretisiert. Dazu gehört neben dem fachlichen Professionswissen in den Kompetenzbereichen "Verkehrsverhalten", "Recht" und "Technik" das pädagogisch-psychologische und verkehrspädagogische Professionswissen. Beide sind jeweils unterteilt in die Kompetenzbereiche "Unterrichten, Ausbilden und Weiterbilden", "Erziehen" und "Beurteilen"⁷.

⁶ Dazu wie auch zum Folgenden jüngst VG Düsseldorf, B. v. 19.07.2019 – 6 K 54/19 (juris), Rn. 20.

⁷ Die Bedeutung dieser Anforderungen im Hinblick auf die erforderlichen Sprachkenntnisse hervorhebend VG Düsseldorf, B. v. 19.07.2019 – 6 K 54/19 (juris), Rn. 22.

2. Berufsspezifische Voraussetzungen: Fahrlehrerausbildung und -prüfung

Eine herausgehobene Bedeutung unter den zahlreichen Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrlehrererlaubnis nach § 2 FahrlG kommt ersichtlich der Ausbildung zum Fahrlehrer (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 i.V.m. § 7 FahrlG) und der Fahrlehrerprüfung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 i.V.m. § 8 FahrlG) zu. Durch diese Prüfung ist der Nachweis zu erbringen, dass der Bewerber über die fachliche und pädagogische Kompetenz zur Ausbildung von Fahrschülern verfügt (§ 8 Abs. 1). Die Prüfung besteht aus einer fahrpraktischen Prüfung, einer Fachkundeprüfung mit einem schriftlichen und einem mündlichen Teil sowie für die Fahrlehrererlaubnisklasse BE⁸ aus je einer Lehrprobe im theoretischen und im fahrpraktischen Unterricht (§ 8 Abs. 2). Weitere Einzelheiten zu Gegenstand, Gliederung und Dauer der Prüfung regelt die Fahrlehrer-Prüfungsverordnung, die ihrerseits in § 13 Satz 2 auf die Fahrlehrer-Ausbildungsverordnung verweist. Dort finden sich in Anlage 1 detailliert die Spezifikationen des fachlichen sowie des pädagogisch-psychologischen und des verkehrspädagogischen Professionswissens, das für die verschiedenen Fahrlehrererlaubnisklassen gefordert wird.

Die Fahrlehrerausbildung und die Fahrlehrerprüfung sind im Kontext des § 2 Abs. 1 FahrlG die beiden zentralen Erlaubnisvoraussetzungen, die einen spezifischen Bezug zu den besonderen Fähigkeiten und Kenntnissen eines Fahrlehrers haben. Diesen spezifischen Berufsbezug haben außerdem noch die – wohl eher selbstverständlichen – Voraussetzungen, dass ein Fahrlehrer im Besitz der Fahrerlaubnisklasse sein muss, für die er ausbildet (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 FahrlG), und dass seit dem Erwerb der erforderlichen Fahrerlaubnisse eine gewisse Zeit verstrichen sein muss, bevor in der Fahrerlaubnisklasse unterrichtet werden darf (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 FahrlG).

3. Die Vorbildung als allgemeine Voraussetzung neben Alter, Zuverlässigkeit etc.

Im Unterschied zu den zuvor erwähnten fahrlehrerspezifischen Erlaubnisvoraussetzungen handelt es sich bei den Voraussetzungen des § 2 Nrn. 1 (Lebensalter), 2 (geistige und körperliche Eignung), 4 (Zuverlässigkeit) und 10 (Kenntnisse der deutschen Sprache) um solche allgemeiner Art, die keinen spezifischen Bezug zu den Anforderungen an Fahrlehrer erkennen lassen. In diese Kategorie gehört auch § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG, weil auch die

⁸ Also nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 FahrlG die Fahrlehrererlaubnisklasse, die zur Ausbildung in den Fahrerlaubnisklassen B (Kraftfahrzeuge - außer solche der Klassen AM, A1, A2 und A - mit zulässiger Gesamtmasse von nicht mehr als 3.500 kg und gebaut und ausgelegt zur Beförderung von nicht mehr als acht Personen außer dem Fahrzeugführer), BE (Zugfahrzeug der Klasse B in Kombination mit Anhänger oder Sattelanhänger mit zulässiger Gesamtmasse des Anhängers von mehr 750 kg und nicht mehr als 3.500 kg) und L (Zugmaschinen, die nach ihrer Bauart zur Verwendung für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke bestimmt sind und für solche Zwecke eingesetzt werden, mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 40 km/h und ähnliche Fahrzeuge) berechtigt.

allgemeinen Vorbildungsanforderungen offensichtlich keinen spezifischen Bezug zu den Anforderungen an den Fahrlehrerberuf haben.

Die Unterscheidung zwischen den fahrlehrerspezifischen und den allgemeinen Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 FahrlG kann aus folgendem Grund rechtliche Bedeutung gewinnen. Einen unmittelbaren Beitrag zu dem Ziel sicherzustellen, dass nur Fahrlehrer mit der erforderlichen Qualifikation praktizieren, leisten nur die rechtlichen Anforderungen an Fahrlehrerausbildung und -prüfung. Diese beiden Erlaubnisvoraussetzungen tragen also die entscheidende „Last“, die Qualität der Fahrlehrer in Deutschland sicherzustellen. Deshalb wurde im zurückliegenden Gesetzgebungsverfahren das Ziel, die Fahrlehrerqualität zu verbessern, in erster Linie mit der rechtlichen Ausgestaltung der Fahrlehrerausbildung und der Fahrlehrerprüfung sowie der Weiterbildung verfolgt⁹. Demgegenüber enthalten die allgemeinen Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 FahrlG Anforderungen, ohne die ein erfolgreiches Absolvieren der Fahrlehrerausbildung und -prüfung kaum zu erwarten ist und die darüber hinaus die Prognose erlauben, dass der Fahrlehrer seinen beruflichen Pflichten nachkommen wird. Soweit die Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 FahrlG lediglich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass der Bewerber die Ausbildung erfolgreich hinter sich bringen und die Prüfung bestehen wird, stellt sich aus rechtlicher Perspektive die Frage, ob einem Bewerber der „Gegenbeweis“ verweigert werden darf (s. unten V. 6. und VI.).

⁹ Nachweise zu den Materialien der Novelle 2017 unten bei IV. 4.

IV. Hintergründe und Entstehungsgeschichte des Vorbildungserfordernisses

Das Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG kann auf eine wechselvolle Geschichte zurückblicken, die hier kurz rekapituliert werden soll. Denn nur vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Fassung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG verständlich und auch frühere Gerichtsentscheidungen und Aussagen in der Literatur bedürfen zu ihrem Verständnis der Einordnung in die Vorgeschichte.

1. Fahrlehrergesetz 1969: kein Vorbildungserfordernis

Das Gesetz über das Fahrlehrerwesen vom 25. August 1969¹⁰ enthielt für die Zulassung zum Fahrlehrerberuf kein Vorbildungserfordernis. Nach § 2 FahrlG in der Fassung des Jahres 1969 wurde die Fahrlehrererlaubnis unter den fünf Voraussetzungen erteilt, dass der Bewerber:

- „1. mindestens 23 Jahre alt ist,
2. geistig und körperlich geeignet ist und keine Tatsachen vorliegen, die ihn für die Tätigkeit eines Fahrlehrers als unzuverlässig erscheinen lassen,
3. die Fahrerlaubnis für sämtliche Klassen der Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotor besitzt, ferner die Fahrerlaubnis für diejenigen Klassen der Elektrofahrzeuge, auf die sich die Fahrlehrererlaubnis erstrecken soll,
4. innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Antragstellung mindestens drei Jahre Kraftfahrzeuge der Klasse 3 oder 2 geführt hat und diese Fahrpraxis zum Erwerb ausreichender Erfahrungen über richtiges Verhalten im Straßenverkehr als geeignet erscheint,
5. fachlich geeignet ist; die fachliche Eignung ist in einer Prüfung (§ 4) nachzuweisen.“

2. Entwurf der Bundesregierung 1975: nur Hauptschulabschluss

Erst bei der Novelle des Fahrlehrergesetzes 1975/76 wurde erwogen, zusätzlich zu den Prüfungsanforderungen und den sonstigen Voraussetzungen ein Vorbildungserfordernis in das Fahrlehrergesetz aufzunehmen. Die Bundesregierung hatte in ihrem Gesetzentwurf dafür lediglich einen Hauptschulabschluss vorgesehen: § 2 FahrlG sollte nach diesem Entwurf um die Voraussetzung ergänzt werden, dass der Bewerber „mindestens eine abgeschlossene Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Schulbildung besitzt“¹¹. Die Begründung der Bundesregierung wies auf die wachsenden Anforderungen des Fahrlehrerberufs hin und hielt es für nötig, die Zweifel auszuräumen, die offensichtlich hinsichtlich der Vorbildung der Fahrlehreranwärter bestanden. „Nach den geltenden Bestimmungen des Fahrlehrergesetzes ist bis heute keine besondere Schulbildung erforderlich. Erfahrungen haben ge-

¹⁰ BGBl. I S. 1336.

¹¹ BT-Drs. 7/3913 vom 4.8.1975, S. 4.

zeigt, daß sich auch Anwärter um die Fahrlehrerlaubnis beworben haben, die keine abgeschlossene Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Ausbildung besitzen. Diese Erfahrungen legen nahe, vom Fahrlehreranwärter mindestens eine Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Schulbildung zu verlangen. Ein darüber hinausgehender Bildungsnachweis sollte dagegen nicht gefordert werden. Damit würde nämlich erfahrenen Praktikern, die z.B. Berufskraftfahrer waren oder sich dort als Ausbilder bewährt haben, der Übergang in den Fahrlehrerberuf verschlossen. Außerdem lehrt die Erfahrung, daß beim Vorliegen einer guten pädagogischen Begabung auch ein Volksschüler sich die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten aneignen kann. In § 2 Nr. 2 a wird deshalb festgelegt, daß die Mindestanforderungen an die Schulbildung sich auf den Nachweis einer abgeschlossenen Hauptschulbildung richten müssen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nicht vorgesehen, weil die Aufgaben und die Verantwortung eines Fahrlehrers mindestens eine Hauptschulbildung voraussetzen. Bei der Berufsberatung werden die Bewerber darauf hinzuweisen sein, daß eine bessere Schulbildung die spätere Erfüllung der Pflichten des Fahrlehrers wesentlich erleichtern kann.“¹²

3. Verkehrsausschuss 1975: Berufsausbildung nach Hauptschulabschluss

Im Gesetzgebungsverfahren hat der Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen diesen Vorschlag der Bundesregierung dann in dem Sinne verschärft, dass zusätzlich zum Hauptschulabschluss „mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf nach abgeschlossener Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Vorbildung“ Voraussetzung für die Erteilung der Fahrlehrerlaubnis sein sollte. Zur Begründung führte der Ausschussbericht an:

“Im Mittelpunkt der Beratungen des Ausschusses stand die Frage, ob und inwieweit der Anwärter für den Fahrlehrerberuf über die Teilnahme an einem Lehrgang und über das Bestehen der Fahrlehrerprüfung hinaus bestimmte Bildungsvoraussetzungen erfüllen muß, um den Anforderungen im Fahrunterricht voll gerecht werden zu können. Der Regierungsentwurf sieht hier lediglich eine abgeschlossene Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Schulbildung vor. Hier von abweichend schlägt der Ausschuss jedoch vor, mindestens eine abgeschlossene Hauptschulbildung mit Berufsausbildung in einem beliebigen anerkannten Lehrberuf vorzusehen. Der Fahrlehrerberuf erfordert eine erhebliche Gewandtheit in Wort und Schrift und die Fähigkeit, Zweifelsfragen rasch zu erkennen und klar zu beantworten. Der Fahrlehrer muß in der Lage sein, Erwachsene mit unterschiedlichen Bildungsgraden in den Abendstunden zu unterrichten und dabei auch schwierige Zusammenhänge auf dem Gebiete der Verkehrssicherheitslehre und des Verkehrsrechtes auf einfache Weise zu erläutern. Daher hält der Verkehrsausschuss eine Anhebung der Bildungsvoraussetzungen für den Fahrlehrerberuf durch Änderung des Artikels 1 Nr. 1 a des Gesetzentwurfs für erforderlich. Einer abgeschlossenen Berufsausbildung — gleichgültig, in welchem Beruf — kommt ein eigenständiger Bildungswert zu, der beim Fahrlehrerberuf mindestens vorausgesetzt werden soll. Als gleichwertige Vorbildung im Sinne dieser Vorschrift soll ferner anerkannt werden zum Beispiel eine geeignete Tätigkeit bei der Bundeswehr, bei der Polizei oder beim Bundesgrenzschutz nach abgeschlossener Hauptschulbildung.

¹² BT-Drs. 7/3913, S. 7.

Darüber hinaus ist als gleichwertige Vorbildung auch die allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife — ohne zusätzliche Berufsausbildung — anzuerkennen.¹³

Hervorzuheben und bis heute wohl unbestritten ist die Auffassung des Verkehrsausschusses, dass der Fahrlehrerberuf Gewandtheit in Wort und Schrift und die Fähigkeit voraussetzt, Zweifelsfragen rasch zu erkennen und klar zu beantworten. Entscheidendes Argument für die „Anhebung der Bildungsvoraussetzungen“ war die intellektuelle und pädagogische Herausforderung, Erwachsene mit unterschiedlichen Bildungsgraden in schwierigen Materien der Verkehrssicherheitslehre und des Verkehrsrechts zu unterrichten.

Die vom Ausschuss vorgeschlagene Formulierung wurde dann 1976 Gesetz und galt bis zum Ende des Jahres 2017 als Nr. 2a bzw. als Nr. 3 des § 2 FahrlG.

4. Novelle 2017: abgeschlossene Berufsausbildung ohne Hauptschulabschluss

Die aktuell gültige Fassung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG, die auf das Erfordernis eines Hauptschulabschlusses verzichtet und nur noch eine abgeschlossene Berufsausbildung fordert, geht zurück auf die Novelle des Fahrlehrergesetzes aus dem Jahr 2017. Ihr zugrunde liegt das im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vereinbarte Ziel, die Ausbildung der Fahranfänger zu verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer zu erhöhen.

a. Entwurf der Bundesregierung

Diese erneute Änderung des Vorbildungserfordernisses war im Gesetzgebungsverfahren bereits im Entwurf der Bundesregierung¹⁴ enthalten. Zu den Zielen dieses Entwurfs gehört auch „die Überarbeitung der Zugangsvoraussetzungen für den Fahrlehrerberuf mit dem Ziel der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Fahrschulen und der Bekämpfung des Nachwuchsmangels“¹⁵.

Speziell zu der hier in Rede stehenden Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG führt der Entwurf der Bundesregierung als Begründung aus: „Gegenüber der Nummer 3 a. F wurden die Wörter ‚nach abgeschlossener Hauptschulabschluss‘ gestrichen. Die Bezeichnungen der Schulabschlüsse, die nach Landesrecht erworben werden können, sind sehr unterschiedlich. Daher soll künftig nur auf den Abschluss in einem anerkannten Lehrberuf abgestellt werden. Als gleichwertige Vorbildung ist u. a. das Abitur anzusehen.“¹⁶

¹³ BT-Drs. 7/4239, S. 2.

¹⁴ BT-Drs. 18/10937 vom 23.01.2017.

¹⁵ BT-Drs. 18/10937 vom 23.01.2017, S. 74.

¹⁶ BT-Drs. 18/10937 vom 23.01.2017, S. 120.

Der Entwurf der Bundesregierung enthielt auch bereits die dann Gesetz gewordene Möglichkeit, von dem Vorbildungserfordernis eine Ausnahme nach § 54 FahrlG zu erteilen, die bis 2017 nicht bestand. Insoweit heißt es in der Begründung des Regierungsentwurfs, zusätzlich aufgenommen werde „die Möglichkeit, Ausnahmen von den Bildungsvoraussetzungen bei gleichwertiger Vorbildung zu erteilen. Die Teilnahme an einem Berufseignungstest kann dabei ein Indiz dafür liefern, ob ein Bewerber trotz geringerer Vorbildung für die Ausbildung und Berufsausübung geeignet ist“¹⁷. Eine Erklärung dafür, dass in § 54 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs dieselbe Voraussetzung für die Erteilung der Ausnahme („gleichwertige Vorbildung“) normiert werden soll, die die Norm verlangt, von der die Ausnahme gewährt werden kann, enthält der Regierungsentwurf nicht.

b. Stellungnahme des Bundesrates: mittlerer Bildungsabschluss mit Berufsausbildung

Der Bundesrat hatte dann in seiner Stellungnahme¹⁸ eine Änderung von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG vorgeschlagen. Nach dem Vorschlag des Bundesrates sollten Bewerber „mindestens über einen mittleren Bildungsabschluss mit abgeschlossener Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder über die Fachhochschulreife“ verfügen. Zur Begründung hatte der Bundesrat auf das „Kernziel der Reform des Fahrlehrerrechts, die Ausbildung der Fahranfänger zu verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer zu erhöhen (vgl. Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung)“ hingewiesen. Dieses Ziel könne nicht allein durch eine Verlängerung der Fahrlehrerausbildung und deren stärkere Orientierung an pädagogischen Inhalten und Methoden erreicht werden, sondern bedürfe „der Ergänzung durch Anhebung der Bildungsvoraussetzungen. Damit wird die für die Berufsausbildung und spätere Berufsausübung erforderliche Kompetenz der Kommunikation in Wort und Schrift als Fahrlehrer gewährleistet. Zugleich wird das Berufsbild des Fahrlehrers aufgewertet und die Attraktivität für gut qualifizierte Interessenten erhöht. Aufgrund der unterschiedlichen Bildungsabschlüsse in den Ländern ist die Definition eines mittleren Bildungsabschlusses nicht möglich. Gemeint ist ein dem früheren Realschulabschluss vergleichbarer Abschluss.“¹⁹

c. Gegenäußerung der Bundesregierung: nur Berufsausbildung

Bundesregierung lehnte in ihrer Gegenäußerung²⁰ die vom Bundesrat vorgeschlagene Verschärfung der Anforderungen ab:

„Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Das Fahrlehrerrecht fordert derzeit mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf nach abgeschlossener Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Vorbildung. Die im Gesetzentwurf vorliegende Formulierung, nach der der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem

¹⁷ BT-Drs. 18/10937 vom 23.01.2017, S. 141.

¹⁸ BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 1.

¹⁹ BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 1.

²⁰ BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 7.

anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzen muss, öffnet den Erwerb einer Fahrlehrerlaubnis bewusst auch für Bewerber ohne Schulabschluss jedoch mit einer möglicherweise langjährigen Berufserfahrung mit Ausbilderbefugnis. Ferner wird damit dem Umstand der unterschiedlichen und sich ständig ändernden Bezeichnung von Schulabschlüssen durch Verzicht auf die Nennung eines bestimmten Schulabschlusses Rechnung getragen. Dabei wird auch davon ausgegangen, dass heutzutage die meisten Ausbildungsberufe zumindest einen mittleren Bildungsabschluss voraussetzen. Hinzu kommt, dass die Zugangsvoraussetzung zudem nicht zu hoch sein dürfen, um dem Nachwuchsmangel in diesem Berufsfeld mit geringen Verdienstmöglichkeiten begegnen zu können. Zudem wird eine bessere pädagogische Kompetenz auch durch die neu geregelte, kompetenzorientierte Ausbildung erreicht.“²¹

d. Parlamentarisches Verfahren

Im parlamentarischen Beratungsverfahren hat der federführende Verkehrsausschuss dann beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die Anhörung fand in der 99. Sitzung des Ausschusses am 8. März 2017 statt. Thema waren dort u.a. die „Zugangsvoraussetzungen für Fahrlehrer insbesondere im Hinblick auf Schulabschluss und Mindestalter“²². Der Ausschussbericht enthält dazu aber keine Erläuterungen oder Änderungsvorschläge zum Entwurf der Bundesregierung.

Die in der Plenardebatte zu dem Gesetzesvorhaben zu Protokoll gegebenen Reden²³ weisen u.a. darauf hin, dass die Zahl der Fahrlehrer kontinuierlich abnimmt²⁴ und dass es deshalb in Zeiten von Nachwuchsmangel die richtige Entscheidung sei, „den Zugang zum Beruf des Fahrlehrers durchlässiger und flexibler zu gestalten. Wir senken das Mindestalter auf 21 Jahre ebenso ab wie die horrenden Gebühren, die bislang bei den für die Prüfungsabnahme zuständigen technischen Prüfstellen fällig werden. Die grundsätzliche Eignung wollen wir nicht aufweichen. Der Fahrlehrerbewerber muss in Zukunft mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzen. Aber auch hier sollen Ausnahmen möglich werden und für mehr Flexibilität sorgen.“²⁵ Betont wurde auch, dass Quereinsteiger zukünftig eine Chance erhalten, den Beruf des Fahrlehrers zu ergreifen²⁶.

²¹ BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 7.

²² 18/11706, S. 7.

²³ BT-Plenarprotokoll 18/215, S. 21631 ff.

²⁴ Patrick Schnieder (CDU/CSU), BT-Plenarprotokoll 18/215, S. 21632.

²⁵ Patrick Schnieder (CDU/CSU), BT-Plenarprotokoll 18/215, S. 21633.

²⁶ Dorothee Bär, Parl. Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, BT-Plenarprotokoll 18/215, S. 21636.

V. Realschulabschluss gleichwertig i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG ?

Die Gleichwertigkeit der Vorbildung, die in der zweiten Alternative des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG verlangt ist, nimmt Bezug auf die erste Alternative, also die abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf. Diese erste Alternative ist deshalb zunächst etwas genauer in den Blick zu nehmen, um auf diese Weise die Bezugspunkte für die Beurteilung der Gleichwertigkeit zu gewinnen (dazu nachfolgend 1.). Sodann ist zu untersuchen, nach welchen Kriterien oder Maßstäben die Gleichwertigkeit zu bemessen ist. Als nicht weiterführend erweist sich insoweit die in der Rechtsprechung zur Gesetzeslage vor 2018 vertretene Auffassung, die maßgeblich auf die Dauer der Berufsausbildung und das daraus zu errechnende Abschluss-Schuljahr der gleichwertigen Vorbildung abstellt (dazu unten 2.). Nach Sinn und Zweck des Vorbildungserfordernisses ist vielmehr auf den Inhalt der Berufsausbildung und die in ihrem Rahmen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten mit ihren Bezügen zur Fahrlehrertätigkeit abzustellen (dazu 3.). Das dadurch nahegelegte Ergebnis einer Gleichwertigkeit des mittleren Abschlusses im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG wird nachdrücklich bestätigt durch eine Reihe gesetzliche Berufszugangsregelungen, die den Hauptschulabschluss mit einer anschließenden (mindestens zweijährigen) Berufsausbildung als gleichwertig qualifizieren mit dem mittleren Schulabschluss (dazu 4.). Die Entstehungsgeschichte (dazu 5.) und eine verfassungsrechtlich gebotene Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (dazu 6.) führen zu demselben Ergebnis. Bei dem mittleren Abschluss handelt es sich also um eine gleichwertige Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG (dazu 7.)

1. Bezugspunkt: Abgeschlossene Berufsausbildung

a. Anerkannte Lehrberufe

Entsprechend dem bereits in § 2 Nr. 2a FahrlG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 3.2.1976²⁷ enthaltenen Vorbildungserfordernis (s.o. IV. 3.) wird unter einer Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf verstanden eine Ausbildung in einem der nach dem Berufsbildungsgesetz des Bundes²⁸ staatlich anerkannten Ausbildungsberufe nach Maßgabe der für diesen Beruf erlassenen Ausbildungsordnung²⁹. Die Zahl der anerkannten oder als anerkannt geltenden Ausbildungsberufe liegt nach dem Verzeichnis des Bundesinstituts für Berufsbildung (§ 90 Abs. 3 Nr. 3 BBiG) vom 19. Juni 2018 inzwischen bei 327 und die

²⁷ Änderungsgesetz vom 3.2.1976 (BGBl. I, S.257)

²⁸ Berufsbildungsgesetz vom 23.3.2005 (BGBl. I S. 931), zul. geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 17.7.2017 (BGBl. I S. 2581).

²⁹ OVG Münster, 25 A 6898/95 (juris), S. 4.

alphabetische Liste reicht von „Änderungsschneider/ Änderungsschneiderin“ über „Klempner/ Klempnerin“ und „Rechtsanwaltsfachangestellter/ Rechtsanwaltsfachangestellte“ bis hin zu „Zweiradmechatroniker/ Zweiradmechatronikerin“.

b. Eingangsvoraussetzung für Berufsausbildung

Für den Zugang zur Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf besteht nach dem deutschen sog. „dualen System“ keine Zugangsvoraussetzung; insbesondere ist kein vorheriger Schulabschluss erforderlich. Das gilt sowohl für die betriebliche als auch für die schulische Berufsausbildung wie auch für außerbetriebliche Berufsbildungseinrichtungen. Nach dem Konzept des „dualen Systems“ hängt es vielmehr von der Einstellungsentscheidung des Ausbildungsbetriebs ab, welche Vorbildung verlangt wird:

„Aus rechtlicher Sicht brauchst du keinen bestimmten Schulabschluss, um eine betriebliche Ausbildung beginnen zu können. Die Ausbildungsbetriebe können selbst festlegen, welchen Schulabschluss sie bei ihren Auszubildenden voraussetzen. In der Regel wird mindestens ein Hauptschulabschluss erwartet. Ein Zugang ohne Schulabschluss ist zwar nicht einfach, aber möglich. Gerne informiert dich darüber deine Berufsberatung oder du liest online im BERUFENET oder auf planet-beruf.de regional nach.“³⁰

Nach dem Berufsbildungsbericht 2019 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hatten im Jahr 2017 von den Auszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag immerhin 3,7 % keinen Hauptschulabschluss³¹.

c. Dauer einer Berufsausbildung

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BBiG „soll“ die Ausbildungsdauer nicht mehr als drei und nicht weniger als zwei Jahre betragen. Nach den Ausbildungsordnungen liegen die Ausbildungszeiten zwischen 24 und 42 Monaten³². Nach § 45 BBiG besteht unter bestimmten Voraussetzungen aber die Möglichkeit der Verkürzung der geregelten Ausbildungsdauer.

d. Ausbildungsinhalte und Abschlussanforderungen

Die Ausbildungsinhalte werden durch Rechtsverordnungen des Bundes (Ausbildungsordnungen) bestimmt, soweit es um den betrieblichen Teil der Ausbildung³³ geht. Der jeweilige Rahmenplan der Kultusministerkonferenz³⁴ ist maßgeblich, soweit es um den schulischen Teil der Berufsausbildung geht.

³⁰ Bundesagentur für Arbeit, www.arbeitsagentur.de/bildung/ausbildung/ausbildungswege-im-ueberblick (zuletzt aufgerufen 23.8.2019).

³¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 2019, Stand März 2019, S. 71.

³² S. das Verzeichnis des Bundesinstituts für Berufsbildung (§ 90 Abs. 3 Nr. 3 BBiG) vom 19. Juni 2018 mit dem Verzeichnis der Ausbildungsberufe nach Ausbildungsdauer (1.3.1.8).

³³ Z.B. Verordnung über die Berufsausbildung zur Fachkraft für Metalltechnik vom 2. April 2013, BGBl. I S. 628.

³⁴ Z.B. Rahmenplan für den Ausbildungsberuf Fachkraft für Metalltechnik (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.03.2013).

So reichen etwa die Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, die nach § 4 der Verordnung über die Berufsausbildung zur Fachkraft für Metalltechnik³⁵ im Rahmen der betrieblichen Ausbildung vermittelt werden, vom Herstellen von Bauteilen über das Planen von Fertigungsprozessen bis hin zur betrieblichen und technischen Kommunikation. Nach dem darauf abgestimmten „Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf Fachkraft für Metalltechnik (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.3.2013)“ werden solche betrieblichen Ausbildungsinhalte in der Berufsschule ergänzt durch entsprechende Lernfelder. Nach diesem „Muster“ lassen sich die anerkannten Ausbildungsberufe nach ihren betrieblichen und berufsschulischen Ausbildungs- und Prüfungsgegenständen genauer untersuchen. Das Ergebnis einer solchen genaueren Recherche wird die eindeutige Orientierung beider Seiten der „dualen Ausbildung“ auf die jeweils spezifischen beruflichen Anforderungen sein, ohne dass sich ein nennenswerter gemeinsamer „allgemeinbildender“ Anteil ausmachen lässt.

Mit der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG normierten Anforderung, dass eine *abgeschlossene* Berufsausbildung vorliegen muss, wird auf die generelle Vorgabe des § 38 BBiG verwiesen. Danach ist durch die Abschlussprüfung festzustellen, ob der Prüfling die berufliche Handlungsfähigkeit erworben hat. In dieser nach § 37 Abs. 1 BBiG vorgeschriebenen Prüfung soll der Prüfling nachweisen, dass er die erforderlichen beruflichen Fertigkeiten beherrscht, die notwendigen beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzt und mit dem im Berufsschulunterricht zu vermittelnden, für die Berufsausbildung wesentlichen Lehrstoff vertraut ist. Die Ausbildungsordnung ist der Prüfung zugrunde zu legen. Die eindeutige Orientierung auf die spezifische berufliche Handlungsfähigkeit lässt sich auch hier feststellen.

2. Gleichwertigkeit aufgrund gleicher Beschulungsdauer?

Auf der Grundlage der alten Rechtslage, die als erste Alternative eine abgeschlossene Berufsausbildung nach abgeschlossener Hauptschulbildung vorgesehen hatte, vertrat insbesondere das OVG Münster in einem Urteil vom 3.6.1996 die Auffassung, dass für die Gleichwertigkeit maßgeblich auf die Dauer der Berufsausbildung abzustellen sei. Zwar könne grundsätzlich eine der ersten Alternative (Hauptschulbildung mit anschließende Berufsausbildung) gleichwertige Vorbildung auch „allein in einem höherwertigen Schulabschluß bestehen, ohne daß zusätzlich eine abgeschlossene Berufsausbildung hinzukommen“ müsse. Allerdings sollen nach diesem Urteil „höherwertige Schulabschlüsse, die für sich genommen bereits zum Nachweis einer gleichwertigen Ausbildung ausreichen,“ voraussetzen,

„daß die Abschlußprüfung nach dem 11. Schuljahr abgelegt worden ist. Denn mit der Anerkennung einer der abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf nach abgeschlossener Hauptschulbildung gleichwertigen Vorbildung als Zugangsvoraussetzung für den Fahrlehrerberuf wollte der Gesetzgeber lediglich denjenigen gleichstellen, der nach

³⁵ Z.B. Verordnung über die Berufsausbildung zur Fachkraft für Metalltechnik vom 2. April 2013, BGBl. I S. 628.

dem 9. Schuljahr anstelle einer Berufsausbildung weiter die Schule besucht und nach einer Zeitspanne, die der regelmäßigen Dauer der Berufsausbildung von zwei oder drei Jahren (§ 25 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BBiG) entspricht, einen weiterführenden Schulabschluß erreicht“³⁶.

Dieses Urteil ist auf die aktuelle Rechtslage nicht übertragbar. Denn nunmehr ist der Hauptschulabschluss nicht mehr erforderlich und deshalb verbietet sich – mangels eines feststehenden „Anfangsjahres“ – eine schematische Berechnung der Zahl der Schuljahre bis zum Erreichen der erforderlichen Vorbildung.

Unabhängig davon vermag die Methode der „Vergleichsrechnung“, wie viele Jahre die Absolventen und Absolventinnen einer Berufsausbildung „die Schulbank gedrückt“ haben und wie viele Schuljahre demgegenüber die fragliche Vorbildung erfordert, schon im Ansatz nicht zu überzeugen. Sie lässt jeden Bezug zum Sinn und Zweck des Vorbildungserfordernisses vermissen, weil sie nach den vermittelten Kenntnissen und Fähigkeiten in den zu vergleichenden Ausbildungsgängen gar nicht fragt und deshalb erst recht nicht in der Lage ist, den spezifischen „Gewinn“ für die spätere Fahrlehrertätigkeit zu beurteilen. Nicht einmal der Maßstab für die Zeit „in der Schulbank“ ist annäherungsweise vergleichbar, weil die im dualen System neben der betrieblichen für die schulische Berufsausbildung zur Verfügung stehende Zeit begrenzt ist.

Auch der Umstand, dass die Fahrlehrererlaubnis ein Mindestalter von 21 Jahren voraussetzt und folglich zwischen dem Abschluss der Berufsausbildung und der Fahrlehrererlaubnis ebenso wie zwischen einem gleichwertigen Vorbildungsabschluss und der Fahrlehrererlaubnis ein erheblicher Zeitraum liegt, spricht gegen ein schematisches Abstellen auf die Zahl der „Schuljahre“.

3. Gleichwertigkeit im Hinblick auf berufsbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten

Die Gleichwertigkeit der Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG kann also nur am Maßstab der für die Fahrlehrertätigkeit erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten beurteilt werden. Jeder andere Maßstab müsste auch verfassungsrechtlich am Verhältnismäßigkeitsprinzip scheitern³⁷. Denn nur dann, wenn das Vorbildungserfordernis einen Beitrag zum Erreichen der Ziele des Fahrlehrergesetzes leistet, kann es sich als geeignet und erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips erweisen.

³⁶ OVG Münster, 25 A 6898/95 (juris), S. 4, mit Verweis auf Eckhardt, Fahrlehrergesetz, 5. Aufl. 1991, § 2 Rn. 13, der die Auffassung vertritt, der Gesetzgeber habe den Bewerber nicht schlechter stellen wollen, der „weiter die Schule besucht hat, statt sich einer Berufsausbildung zu unterziehen“, und daraus dann die Gleichwertigkeit aller der Schulabschlüsse ableitet, deren Zeitpunkt nicht vor demjenigen einer zweijährigen Berufsausbildung nach dem Hauptschulabschluss liegt.

³⁷ Zu den besonderen Anforderungen, die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip für das Recht der Berufszulassung ergeben, s. nur Wieland, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 105 ff. mit weit. Nachweisen.

Allerdings ist der Beitrag, den das Vorbildungserfordernis einer abgeschlossenen Berufsausbildung im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen an die Tätigkeit eines Fahrlehrers erbringen kann, angesichts der sehr heterogenen Ausbildungsinhalte sehr begrenzt. Betrachtet man die Gesetzgebungshistorie des Vorbildungserfordernisses, so erweisen sich die Überlegungen des Verkehrsausschusses aus dem Jahr 1975 in diesem Zusammenhang als entscheidende Weichenstellung. Zur Begründung dafür, dass über den Hauptschulabschluss hinaus eine abgeschlossene Berufsausbildung zu fordern sei, stellte der Ausschuss maßgeblich darauf ab, dass der Fahrlehrerberuf eine erhebliche Gewandtheit in Wort und Schrift und die Fähigkeit verlange, Zweifelsfragen rasch zu erkennen und klar zu beantworten. Auch müsse der Fahrlehrer in der Lage sein, schwierige Zusammenhänge auf dem Gebiete der Verkehrssicherheitslehre und des Verkehrsrechts zu erläutern (s.o. IV. 3.). Nun liegt aber auf der Hand, dass die vielfältigen Ausbildungsgänge in den anerkannten Lehrberufen auf diese intellektuellen und pädagogischen Anforderungen des Fahrlehrerberufs nicht speziell vorbereiten. Ausbildungsinhalte oder -gegenstände, die – erstens - allen anerkannten Ausbildungsberufen mit ihren Ausbildungsordnungen gemeinsam sind und die – zweitens – einen besonderen Bezug zur Ausbildung und Tätigkeit von Fahrlehrern haben, sind nicht ersichtlich. Dass in den sehr heterogenen Berufsausbildungsgängen keine Kenntnisse und Fähigkeiten erworben werden, die einen spezifischen Bezug zum Fahrlehrerberuf aufweisen, hatte auch die Bundesregierung dazu bewogen, in ihrem Entwurf aus dem Jahr 1975 (s.o. IV. 2.) nur den Hauptschulabschluss als Vorbildung zu verlangen.

Es kann also bei dem Vorbildungserfordernis als Zugangsvoraussetzung zum Fahrlehrerberuf immer nur darum gehen, ungeachtet der speziellen Fahrlehrerausbildung und –prüfung einen allgemeinen Standard sprachlicher, intellektueller, analytischer³⁸, kommunikativer und pädagogischer Fähigkeiten und Erfahrungen als „Basis“ für die weitere Vorbereitung auf den Fahrlehrerberuf zu gewährleisten.

Dieser allgemeine Standard ist Inhalt jeder schulischen (Aus-)Bildung. Nur er kann auch den Maßstab für die Vergleichbarkeit und damit für die Gleichwertigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG liefern. Folglich kommt es für die Gleichwertigkeit der „mittleren Reife“ im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG darauf an, ob diese Vorbildung im Hinblick auf den erläuterten allgemeinen Standard ein vergleichbares Niveau voraussetzt wie die abgeschlossene Ausbildung in einem beliebigen anerkannten Lehrberuf, ob also – vereinfacht ausgedrückt – der Realschulabsolvent nach der mittleren Reife vergleichbare intellektuelle und kommunikative Fähigkeiten unter Beweis gestellt hat wie der Absolvent einer Berufsausbildung.

³⁸ S. auch den von der HR Diagnostics AG Stuttgart entwickelten Eignungstest für Fahrlehrer und die Bedeutung der allgemeinen Intelligenz im Rahmen dieses Tests; Informationen zu dem Test abrufbar unter https://www.moving-roadsafety.com/wp-content/uploads/2018/06/MOVING_FET2.0_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 5.9.2019).

Vergleicht man die oben (V. 1. d.) exemplarisch präsentierten Ausbildungs- und Prüfungsgegenstände mit den typischen Inhalten und Prüfungsanforderungen des Realschulabschlusses nach dem maßgeblichen Landesrecht, so spricht insbesondere das Gewicht allgemeiner Kernfächer wie Deutsch und Mathematik für eine Höherwertigkeit des Realschulabschlusses. So stehen nicht nur in Hessen in der Stundentafel der Realschule die Fächer Deutsch und Mathematik sowie die erste Fremdsprache im Zentrum³⁹, während in den Stundentafeln der Berufsschule Deutsch/Fremdsprachen und Mathematik deutlich hinter dem berufsbezogenen Unterricht zurückstehen⁴⁰. Dies vermag auch kaum zu überraschen, weil die Vielfalt der anerkannten Ausbildungsberufe auf dem Prinzip der auf die Berufspraxis bezogenen Spezialisierung beruht, weshalb weder die betriebliche Ausbildung nach den Ausbildungsordnungen noch die Unterrichtsinhalte der Berufsschulen einen für den Fahrlehrerberuf relevanten „Mehrwert“ im Verhältnis zur Realschulbildung aufweisen könnten, der sich auf allgemeine sprachliche, analytische oder pädagogische Fähigkeiten beziehen müsste.

4. Gesetzliche Wertungen zur Vergleichbarkeit von Vorbildungen

Bei genauerem Hinsehen erweist sich die Frage der Gleichwertigkeit nur zu einem kleinen Teil als ein Auslegungs- und Anwendungsproblem, weil der Gesetzgeber in anderen Zusammenhängen die Vergleichbarkeit von (Aus-)Bildungsabschlüssen in vielfacher Weise geregelt hat. Alle diese Regelungen sprechen dafür, den Realschulabschluss im Hinblick auf seine Qualifikationswirkung für weitere nachfolgende (Aus-)Bildungsgänge zumindest als gleichwertig zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf anzusehen.

a. Schulrechtliche Gleichstellungsregelungen der Länder

Das einschlägige Landesrecht beantwortet die Frage, ob ein Realschulabschluss als gleichwertig mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung bewertet werden kann, nicht. Es geht vielmehr wie selbstverständlich von einer Höherwertigkeit des Realschulabschlusses aus und regelt umgekehrt, dass eine abgeschlossene Berufsausbildung nur dann als gleichwertig mit dem Realschulabschluss qualifiziert werden kann, wenn sie besondere Merkmale aufweist. So verlangt § 9 der hessischen Verordnung über die Berufsschule⁴¹ von Berufsschülerinnen und Berufsschülern mit Ausbildungsverhältnis als Voraussetzung für die Zuerkennung eines dem mittleren Abschluss gleichwertigen Abschlusses, dass sie

³⁹ S. exemplarisch für Hessen die Informationen unter <https://kultusministerium.hessen.de/schulsystem/schulwahl/schulformen/realschule/grundsatzliches-zur-realschule> (zuletzt aufgerufen am 5.9.2019).

⁴⁰ S. exemplarisch die Stundentafel in Anlage 1 zur hessischen Verordnung über die Berufsschule vom 9.9.2002 (ABl. 2002, 678), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 20.5.2019 (ABl. S. 522).

⁴¹ Vom 9.9.2002 (ABl. 2002, 678), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 20.5.2019 (ABl. S. 522).

1. den Hauptschulabschluss oder einen gleichwertigen Bildungsstand nachweisen,
2. a) entweder mindestens fünf Jahre Unterricht in einer Fremdsprache, in der Regel Englisch, mit ausreichenden Leistungen abgeschlossen haben oder im Verlauf des Berufsschulbesuchs abschließen oder
b) an mindestens 240 Stunden Englischunterricht während ihres Berufsschulbesuchs teilnehmen und diesen Wahlunterricht, der zu benoten ist, mit mindestens ausreichenden Leistungen auf dem Referenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) abschließen oder
c) nach Feststellung durch die Schule einen gleichwertigen Bildungsstand nachweisen,
3. einen mindestens 80 Stunden umfassenden Unterricht im Fach Deutsch/Fremdsprache mit mindestens ausreichenden Leistungen abschließen,
4. im Abschlusszeugnis der Berufsschule eine Gesamtnote von mindestens 3,0 erreicht wird und
5. die Abschlussprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf von mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer bestanden haben.

b. Wertungen im Berufszulassungsrecht des Bundes

Die gleiche Wertung findet sich im speziellen Berufsrecht des Bundes, wenn dort Berufszulassungsregelungen getroffen werden und dabei Bildungsabschlüsse gefordert werden.

So regelt z.B. § 17 Abs. 3 BBG die Zulassung zu den Laufbahnen des mittleren Dienstes und verlangt mindestens

- „1. als Bildungsvoraussetzung
- a) der Abschluss einer Realschule oder
 - b) der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule und eine abgeschlossene Berufsausbildung oder
 - c) der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule und eine Ausbildung in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis oder
 - d) ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand ...“

Das Notfallsanitätäergesetz normiert in § 8 als Voraussetzung für den Zugang zu einer Ausbildung u.a. den mittleren Schulabschluss oder eine nach einem Hauptschulabschluss oder einer gleichwertigen Schulbildung erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer.

Das Gesetz über den Beruf der Hebamme und des Entbindungspfleger statuiert in § 7 als Voraussetzung für den Zugang zu einer Ausbildung den „Realschulabschluß oder eine gleichwertige Schulbildung oder eine andere abgeschlossene zehnjährige Schulbildung“ oder den „Hauptschulabschluß oder eine gleichwertige Schulbildung, sofern der Bewerber a) eine mindestens zweijährige Pflegevorschule erfolgreich besucht hat oder b) eine Berufsausbildung mit einer vorgesehenen Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen hat“.

Nach § 11 des neuen Pflegeberufegesetzes ist Voraussetzung für den Zugang zu der Ausbildung zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann „1. der mittlere Schulabschluss oder ein anderer als gleichwertig anerkannter Abschluss oder 2. der Hauptschulabschluss oder ein

anderer als gleichwertig anerkannter Abschluss, zusammen mit dem Nachweis a) einer erfolgreich abgeschlossenen Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer...“.

Gegen die Relevanz solcher berufsrechtlicher Wertungen für die vorliegende Frage nach der Gleichwertigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG kann nicht etwa eingewendet werden, ein Fahrlehrer sei kein Beamter des mittleren Dienstes und auch kein Notfall-sanitäter. Denn wie bereits dargelegt wurde (s.o. III. 3.), bezieht sich das Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG auf keinerlei fahrlehrerspezifischen Kenntnisse oder Fähigkeiten. Das gilt sowohl für die abgeschlossene Berufsausbildung als auch für die gleichwertige Vorbildung. Nicht anders als beim Zugang zum Beruf der Hebamme oder beim Zugang zum mittleren Beamtenamt geht es auch bei § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG darum sicherzustellen, dass ein allgemeiner Standard der Abstraktions-, Kommunikations- und Vermittlungsfähigkeit gewährleistet ist (s.o. V. 3.).

5. Entstehungsgeschichte (Gesetzesmaterialien)

Für die Gleichwertigkeit des mittleren Schulabschlusses mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sprechen mit auch die Gesetzesmaterialien, weil dort besonders auf Flexibilisierung, auf die Möglichkeit für Quereinsteiger und auf die Behebung des Nachwuchsmangels hingewiesen wurde (s.o. IV. 4. d.). Von Bedeutung ist hier insbesondere, dass im Zuge der Novellierung 2017 der Bundesrat als Vorbildungsvoraussetzung den mittleren Bildungsabschluss im Sinne einer Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen gefordert hatte (s.o. IV. 4. b.). Diese Forderung hatte die Bundesregierung zurückgewiesen mit der explizit zum Ausdruck gebrachten Absicht, die Fahrlehrerlaubnis auch Bewerbern ohne Schulabschluss zu öffnen (s.o. IV. 4. c.). Diese Gegenäußerung hat sich der Bundestag zu eigen gemacht, als er dem Bundesratsvorschlag nicht gefolgt ist. Wollte man nun den mittleren Abschluss nicht als gleichwertig anerkennen, so würde man die Zurückweisung des Bundesratsvorschlags in ihr Gegenteil verkehren: Während Bundesregierung und Bundestag den mittleren Abschluss explizit nicht fordern wollten, würde er nun nicht einmal ausreichen. Auch die sonstigen Hinweise der Entstehungsgeschichte geben nichts dafür her, dass von den Bildungsabschlüssen allein das Abitur einer abgeschlossenen Berufsausbildung gleichwertig sein sollte. Der Umstand, dass in der Begründung des Regierungsentwurfs als gleichwertige Vorbildung „u. a. das Abitur“ genannt ist (s.o. IV. 4. a.), führt zu keiner anderen entstehungsgeschichtlichen Auslegung. Schon der Wortlaut der Begründung schließt den mittleren Abschluss als gleichwertige Vorbildung nicht aus – wegen der Formulierung „u. a.“. Hinzu kommt die bereits erwähnte Gegenäußerung zum Änderungsvorschlag des Bundesrates. Berücksichtigt man außerdem das sich wie ein roter Faden durch die Novelle 2017 ziehende Anliegen, den Nachwuchsmangel im Fahrlehrersektor zu beheben, den Berufszugang zu erleichtern und zu flexibilisieren, so spricht auch entstehungsgeschichtlich alles dafür, den mittleren Abschluss als gleichwertige Vorbildung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG anzuerkennen.

6. Verhältnismäßigkeit der Berufszugangsbeschränkung

Ohne dass es hier einer vertieften verfassungsrechtlichen (Grundrechts-)Prüfung bedürfte, ist offensichtlich, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG in Gestalt einer subjektiven Berufswahlregelung darstellt. Solche Eingriffe müssen sich am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes messen lassen.

Insoweit sind bereits Zweifel berechtigt, ob die Nichtanerkennung des mittleren Abschlusses geeignet wäre, einen Beitrag zum Erreichen des Ziels zu leisten, die Qualität der Fahrshulabschlussbildung und der Fahrlehrer zu verbessern. Jedenfalls wäre die Nichtanerkennung des mittleren Abschlusses nicht erforderlich, weil mit der – durch die Novelle 2017 deutlich aufgewerteten – Fahrlehrerausbildung und mit der Fahrlehrerprüfung (und auch mit der Weiterbildung) mildere Mittel zur Verfügung stehen, die fachliche und pädagogische Qualität der Fahrlehrer in Deutschland zu sichern. Der nicht ganz fernliegende (paternalistische) Einwand, mit dem Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG und der Nichtanerkennung des mittleren Abschlusses ungeeignete Bewerber „vor ihrem Unglück zu bewahren“, indem man sie von einer erfolglosen Ausbildung und Prüfung fernhält, ist in tatsächlicher Hinsicht ohne Grundlage und vor allem verfassungsrechtlich unzulässig. Denn die grundrechtlich geschützte (Berufs-)Freiheit kann unter dem Vorwand eines „Schutzes vor sich selbst“ nicht in ihr Gegenteil verkehrt werden.

Letztlich gebietet deshalb auch eine verfassungskonforme Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG, den mittleren Abschluss als gleichwertig anzuerkennen.

7. Zwischenergebnis

Der mittlere Abschluss (Realschulabschluss) ist als gleichwertige Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG zu qualifizieren. Absolventinnen und Absolventen der Realschule haben deshalb bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 FahrlG einen Anspruch auf Erteilung der Fahrlehrererlaubnis.

VI. Bedeutung der Ausnahmeregelung des § 54 Abs. 1, 2 FahrlG

Zu prüfen bleibt, welche Bedeutung und vor allem welchen Anwendungsbereich die Ausnahmeregelung des § 54 FahrlG im Hinblick auf das Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG hat (dazu 1). Erst auf dieser Grundlage können Kriterien für mögliche Ausnahmen gewonnen werden (dazu 2.).

1. Anwendungsbereich

Wie bereits einleitend angedeutet, bereitet die Auslegung von § 54 FahrlG Schwierigkeiten, soweit es um Ausnahmen von dem Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG geht. Wenn nämlich die Gleichwertigkeit der Vorbildung gegeben ist, liegen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG offensichtlich vor und es bedarf keiner Ausnahme. Ist dagegen die Gleichwertigkeit nicht gegeben, fehlt es nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG an der maßgeblichen Voraussetzung für eine Ausnahme. Dieser Regelungszusammenhang wird deshalb mit guten Gründen als „nicht nachvollziehbar“⁴² bezeichnet.

Bevor man allerdings aus diesem Bedenken die Folgerung zieht, § 54 FahrlG sei im Hinblick auf das Vorbildungserfordernis nichtig, obsolet oder jedenfalls ohne Anwendungsbereich, sollte man bedenken, dass nach der klaren und unwidersprochen gebliebenen Gesetzesbegründung der Bundesregierung (s.o. IV. 4. a.) die Möglichkeit geschaffen werden sollte, „Ausnahmen von den Bildungsvoraussetzungen bei gleichwertiger Vorbildung“ zu erteilen. Mit der „Teilnahme an einem Berufseignungstest“, der „ein Indiz dafür liefern“ könne, „ob ein Bewerber trotz geringerer Vorbildung für die Ausbildung und Berufsausübung geeignet ist“, erwähnt die Gesetzesbegründung auch einen konkreten Anwendungsfall für die Ausnahmeregelung.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Auslegung naheliegend, die die dem Wortlaut nach gleichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG („gleichwertige Vorbildung“) und des § 54 Abs. 2 Nr. 2 („gleichwertige Vorbildung“) nicht in demselben Sinne versteht. Insbesondere die Gegenüberstellung von „Bildungsvoraussetzungen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG) und „gleichwertiger Vorbildung“ (§ 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG) in der Gesetzesbegründung⁴³ spricht dafür, die Vorbildung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG im Sinne von formalen Bildungsabschlüssen zu verstehen, während Ausnahmevoraussetzung nach § 54 Abs. 2 FahrlG die „materielle“ – ohne formalen Schulabschluss, also auf sonstige Weise nachgewiesene oder glaubhaft gemachte – Vor-Bildung sein soll. Nur diese Auslegung passt zusammen mit dem in der Gesetzesbegründung erwähnten Beispiel des Eignungstests. Es ist auch nicht unzulässig sondern durchaus gebräuchlich, in einem Gesetz denselben Begriff je nach Kontext in unterschiedlicher Weise zu interpretieren.

⁴² So Dauer, Fahrlehrerrecht – Kommentar, 2018, § 54 Anm. 21.

⁴³ Ähnlich im Wortlaut des § 54 FahrlG, wo in Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 c) von „Bildungsabschluss“ die Rede ist, während Abs. 2 Nr. 2 von „gleichwertiger Vorbildung“ spricht.

Hier sprechen der systematische Kontext des § 54 FahrlG und die Gesetzesmaterialien eindeutig dafür, die „gleichwertige Vorbildung“ anders als in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG nicht im Sinne eines Schulabschlusses sondern im Sinne einer auf andere Art und Weise nachgewiesenen oder glaubhaft gemachten Qualifizierung für den Fahrlehrerberuf zu verstehen.

Für eine solche Unterscheidung zwischen formaler (Schulabschluss) Vorbildung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG und „materieller“ (sonstige Nachweise, Indizien – wie z.B. der Eignungstest) Vorbildung in § 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG spricht auch, dass es sich in § 2 FahrlG um eine gebundene Behördenentscheidung handelt, während § 54 FahrlG Ermessen einräumt. Wegen der unausweichlichen Ungewissheit darüber, auf welche Art und Weise Bewerber ihre – nicht durch Schulabschlüsse belegbare – Qualifikation plausibel machen könnten, macht eine gewisse Flexibilität der Behörde Sinn. Sie eröffnet insbesondere die Möglichkeit, mit den allgemeinen rechtlichen Anforderungen an Ermessensentscheidungen den Erwägungen der Behörde einen (ausreichend flexiblen) Rahmen zu geben, wenn sie vorgebrachte oder feststellbare Erfahrungen, Kenntnisse und Fähigkeiten eines Bewerbers prognostisch zu einer Einschätzung darüber verdichten muss, ob der Bewerber den Anforderungen an den Fahrlehrerberuf gerecht werden kann.

2. Kriterien und Maßstäbe für Ausnahmen vom Vorbildungserfordernis

Aus der dargelegten Auslegung der „gleichwertigen Vorbildung“ im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG ergeben sich in Verbindung mit § 40 VwVfG die Maßstäbe und Kriterien, nach denen die zuständige Behörde Ausnahmen von dem Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG genehmigen kann.

Auf der Tatbestandsseite bleibt es gem. § 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG bei dem Erfordernis, dass eine gleichwertige Vorbildung „nachgewiesen“ sein muss. Da dieser Nachweis – wie soeben aus dem Verhältnis zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG begründet – nicht durch Schulabschlüsse erbracht werden kann, geht es hier um andere Nachweise dafür, dass der Bewerber über die für die Fahrlehrertätigkeit erforderliche allgemeine Qualifikation verfügt. Hinweise darauf, wie dieser „Nachweis“ erbracht werden kann, gibt die Gesetzesbegründung, indem sie einen Berufseignungstest⁴⁴ explizit erwähnt. Denkbar sind daneben z.B. Nachweise über frühere Berufstätigkeiten, die ihrerseits allgemeine Anforderungen stellen, die mit denen der Fahrlehrertätigkeit vergleichbar sind.

Auf der Rechtsfolgenseite räumt § 54 Abs. 1 FahrlG der zuständigen Behörde Ermessen ein. Bei der Ausübung dieses Ermessens gelten die allgemeinen Ermessensgrenzen einschließlich einer möglichen „Ermessensreduzierung auf Null“. Insbesondere hat die Behörde gem.

⁴⁴ S. etwa den von der HR Diagnostics AG Stuttgart entwickelten Eignungstest für Fahrlehrer; Informationen zu dem Test abrufbar unter https://www.moving-roadsafety.com/wp-content/uploads/2018/06/MOVING_FET2.0_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 5.9.2019).

§ 40 VwVfG ihr Ermessen dem Zweck der Ermächtigung entsprechend auszuüben. Maßgebliches Kriterium für die Ermessensbetätigung kann deshalb nur die Prognose sein, dass der Bewerber den Anforderungen an den Fahrlehrerberuf gerecht werden kann. Dabei ist hier – nicht anders als bei der Auslegung und Anwendung von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG – zu berücksichtigen, dass zusätzlich zu dem Vorbildungserfordernis bzw. zu der davon gewährten Ausnahme noch die Fahrlehrerausbildung und –prüfung Qualifikationsanforderungen stellt, die deshalb nicht – „doppelt“ – bereits beim Vorbildungserfordernis bzw. der Ausnahme verlangt werden dürfen. Die als „Ermessensdefizit“ und „Ermessensfehlein-schätzung“ bezeichneten Ermessensfehler bedeuten im vorliegenden Kontext, dass die Behörde vorgelegte Nachweise, die einen erkennbaren Bezug zur Qualifikation eines Bewerbers haben, nicht unberücksichtigt lassen darf und in ihrer Aussagekraft für die Qualifikationsfrage sachangemessen würdigen muss.

Konsequenzen hat dies insbesondere für den in der Gesetzesbegründung explizit erwähnten Berufseignungstest. Die ermessensfehlerfrei handelnde Behörde hat Bewerbern, die nicht über die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG erforderlich Vorbildung (Abschlüsse) verfügen, nach § 54 FahrlG zunächst Gelegenheit zu geben, einen fachlich fundierten Eignungstest als „Indiz“ für ihre gleichwertige Vorbildung vorzulegen. Die Ergebnisse eines solchen Tests sind zu berücksichtigen und können – bei positivem Testergebnis – nur durch qualifizierte negative Indizien „widerlegt“ werden. Ob sich bei der dabei erforderlichen Gesamteinschätzung der Behörde die dogmatische Trennung zwischen Tatbestandsvoraussetzung (§ 54 Abs. 2 Nr. 2 FahrlG: gleichwertige Vorbildung) und Rechtsfolge (§ 54 Abs. 1 FahrlG: Ermessen) durchhalten lässt, ist eine offene Frage, die vertiefter Untersuchung anhand konkreter Problemfälle bedürfte. Jedenfalls dürfte bei positivem Ergebnis eines fachlich fundierten Berufseignungstests das Ermessen, eine Ausnahme nach § 54 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 c) FahrlG zu verweigern, fehlerfrei nur bei Vorliegen besonderer „Gegen-Indizien“ betätigt werden können und besonderer Begründung bedürfen.

VII. Ergebnisse

1. Die Auslegung des Vorbildungserfordernisses nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle, ohne dass hier ein behördlicher Beurteilungs- oder Einschätzungsspielraum besteht.
2. Die Fahrlehrerausbildung und die Fahrlehrerprüfung sind im Kontext des § 2 Abs. 1 FahrlG die beiden zentralen Erlaubnisvoraussetzungen, die einen spezifischen Bezug zu den besonderen Fähigkeiten und Kenntnissen eines Fahrlehrers haben. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG gehört dagegen zu den Erlaubnisvoraussetzungen allgemeiner Art, die keinen spezifischen Bezug zu den Anforderungen an Fahrlehrer erkennen lassen.
3. Die Vor- und Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG zeigt wechselnde Auffassungen über das Vorbildungserfordernis, die von dem vollständigen Verzicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung nach Hauptschulabschluss bis zur Beschränkung auf eine abgeschlossene Berufsausbildung reichen. Die Materialien der Novelle 2017 lassen den Verzicht auf einen Schulabschluss und die Beschränkung auf eine abgeschlossene Berufsausbildung eindeutig erkennen.
4. Bei der Berufsausbildung, auf die sich die Voraussetzung der Gleichwertigkeit nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG bezieht, handelt es sich um die Ausbildung in einem der zur Zeit 327 nach dem Berufsbildungsgesetz des Bundes staatlich anerkannten Ausbildungsberufe nach Maßgabe der für diesen Beruf jeweils erlassenen Ausbildungsordnung, die keine Eingangsvoraussetzung hat, zwischen 24 und 42 Monaten dauert und deren Gegenstände auf die jeweilige spezifische berufliche Handlungsfähigkeit bezogen sind.
5. Die Gleichwertigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG bemisst sich nicht nach der Schulungsdauer. Eine ältere Gerichtsentscheidung, die diese Auffassung vertrat, ist auf die Rechtslage seit 2018 nicht übertragbar und unabhängig davon nicht überzeugend.
6. Die Gleichwertigkeit der Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG kann vielmehr nur am Maßstab der für die Fahrlehrertätigkeit erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten beurteilt werden. Da aber der Beitrag, den das Vorbildungserfordernis einer abgeschlossenen Berufsausbildung im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen an die Tätigkeit eines Fahrlehrers erbringen kann, angesichts der sehr heterogenen Ausbildungsinhalte sehr begrenzt ist, kann auch von der „gleichwertigen Vorbildung“ kein spezifischer Beitrag zu den Fähigkeiten und Kenntnissen zukünftiger Fahrlehrer erwartet werden.
7. Es kann deshalb bei dem Vorbildungserfordernis als Zugangsvoraussetzung zum Fahrlehrerberuf nur darum gehen, ungeachtet der speziellen Fahrlehrerausbildung und –prüfung einen allgemeinen Standard sprachlicher, intellektueller, analytischer, kommunikativer und pädagogischer Fähigkeiten und Erfahrungen als „Basis“ für die weitere Vorbereitung auf den Fahrlehrerberuf zu gewährleisten.

- 8.** Dieser allgemeine Standard ist Inhalt jeder schulischen (Aus-)Bildung. Die „mittlere Reife“ setzt im Hinblick auf diesen allgemeinen Standard ein mindestens vergleichbares Niveau voraus wie die abgeschlossene Ausbildung in einem beliebigen anerkannten Lehrberuf. Dies spricht dafür, sie als gleichwertig im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG anzuerkennen.
- 9.** Dieses (Zwischen-)Ergebnis wird bestätigt dadurch, dass der Bundesgesetzgeber im Berufszulassungsrecht und der Landesgesetzgeber im Schulrecht zahlreiche Regelungen getroffen hat, die den Realschulabschluss im Hinblick auf seine Qualifikationswirkung für weitere nachfolgende (Aus-)Bildungsgänge zumindest als gleichwertig zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf anerkennen.
- 10.** Auch entstehungsgeschichtlich spricht alles dafür, den mittleren Abschluss als gleichwertige Vorbildung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG anzuerkennen.
- 11.** Die Nichtanerkennung des mittleren Abschlusses ist nicht erforderlich, um die Ziele des Fahrlehrergesetzes zu verwirklichen, weil mit der – durch die Novelle 2017 deutlich aufgewerteten – Fahrlehrerausbildung und mit der Fahrlehrerprüfung (und auch mit der Weiterbildung) mildere Mittel zur Verfügung stehen, die fachliche und pädagogische Qualität der Fahrlehrer in Deutschland zu sichern. Deshalb gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG, den mittleren Abschluss als gleichwertig anzuerkennen.
- 12.** Der mittlere Abschluss (Realschulabschluss) ist also als gleichwertige Vorbildung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG zu qualifizieren. Absolventinnen und Absolventen der Realschule haben deshalb bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 FahrlG einen Anspruch auf Erteilung der Fahrlehrererlaubnis.
- 13.** Die auf den ersten Blick kaum nachvollziehbare Ausnahmvorschrift des § 54 FahrlG ist so auszulegen, dass die in § 54 Abs. 2 FahrlG als Ausnahmenvoraussetzung geforderte „gleichwertige Vorbildung“ zu verstehen ist im Sinne einer „materiellen“ – ohne formalen Schulabschluss, also auf sonstige Weise nachgewiesenen oder glaubhaft gemachten – Vorbildung, während die Vorbildung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG formale Bildungsabschlüsse meint.
- 14.** Maßgebliches Kriterium für die Ermessensbetätigung der zuständigen Behörde nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 c) i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 FahrlG kann nur die Prognose sein, dass der Bewerber den Anforderungen an den Fahrlehrerberuf gerecht werden kann. Konsequenzen hat dies insbesondere für den in der Gesetzesbegründung explizit erwähnten Berufseignungstest. Eine ermessensfehlerfrei handelnde Behörde hat Bewerbern, die nicht über die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG erforderliche Vorbildung (Abschlüsse) verfügen, auf Verlangen nach § 54 FahrlG zunächst Gelegenheit zu geben, einen fachlich fundierten Eignungstest

als „Indiz“ für ihre gleichwertige Vorbildung vorzulegen. Die Ergebnisse eines solchen Tests sind zu berücksichtigen und können – bei positivem Testergebnis – nur durch qualifizierte negative Indizien „widerlegt“ werden.

Frankfurt am Main, den 6.9.2019

Prof. Dr. Georg Hermes