

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT



IM NAMEN DES VOLKES GERICHTSBESCHEID

In dem Verwaltungsstreitverfahren



Klägerin,

bevollmächtigt:

Barmeyer & Beck Steuerberater und Rechtsanwälte,
Kriegsstraße 105, 76135 Karlsruhe, - 18-124-4 -

gegen

das Land Hessen, vertreten durch das Regierungspräsidium Darmstadt Dezernat III
33.2 - Straßenverkehr,
Wilhelminenstraße 1-3, 64283 Darmstadt, - III 33.2-66I 12/03- -

Beklagter,

wegen Fahrlehrerprüfung

hat das Verwaltungsgericht Darmstadt - 3. Kammer - durch

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Schild,
Richterin am Verwaltungsgericht Gheorgean,
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Gatzka

am 28. Mai 2021 für Recht erkannt:

**Der Bescheid des Beklagten vom 23.07.2018 wird aufgehoben.
Der Beklagte wird verpflichtet, den Antrag der Klägerin auf Zulassung zur**

Prüfung nach § 8 FahrIG und § 8 FahrIPrüfVO unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

Der Gerichtsbescheid ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Tatbestand

Die am 26.02.1996 geborene Klägerin begehrt die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung.

Die Klägerin stellte mit Schreiben vom 22.03.2018 bei dem Beklagten einen Antrag auf Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis. Unter anderem legte sie dafür ihren Lebenslauf und ein Schulzeugnis über das Erreichen des mittleren Abschlusses (Realschulabschluss) vor. Über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt die Klägerin nicht.

Am 22.05.2018 teilte der Beklagte der Klägerin seine Absicht mit, den Antrag wegen unzureichender Vorbildung abzulehnen. Er gab der Klägerin Gelegenheit zur Stellungnahme, auf die sie verzichtete. Stattdessen bat sie durch ihren Bevollmächtigten um kurzfristigen Erlass eines rechtsmittelfähigen Bescheides.

Mit Bescheid vom 23.07.2018, dem Bevollmächtigten zugestellt am 24.07.2018, lehnte der Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung führte der Beklagte aus, dass die Klägerin die Anforderungen des § 4 Nr. 5 i.V.m. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG nicht erfülle. Vorausgesetzt werde, dass der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine gleichwertige Vorbildung besitze. Als gleichwertige Vorbildung sei nur ein höherer Schulabschluss (z.B. allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife) anzusehen. Ein Realschulabschluss genüge nicht.

Gegen diesen Ablehnungsbescheid hat die Klägerin mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 23.08.2018, dem Gericht am selben Tag zugegangen, Klage erhoben.

Die Klägerin ist der Ansicht, ein Realschulabschluss erfülle die Anforderungen des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG. Ein Realschulabschluss sei im deutschen Bildungssystem gegenüber einer abgeschlossenen Berufsausbildung als mindestens gleichwertig, in aller Regel sogar als höherwertig anzusehen. Denn allein mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung könne der Realschulabschluss nicht erworben werden. Dies zeige der Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.06.1979, mit dem sich die Länder verpflichtet hätten, Berufsschulabsolventen (nur) unter gewissen Voraussetzungen einen dem mittleren Bildungsabschluss gleichwertigen Bildungsstand zuzusprechen. Entsprechendes ergebe sich aus zahlreichen Landesverordnungen, so aus § 9 der Hessischen Verordnung über die Berufsschule. Danach entspreche eine Berufsausbildung nach dem Hauptschulabschluss nicht generell der mittleren Reife, sondern nur, wenn bestimmte Anforderungen an Fremdsprachenunterricht und Studentafel erfüllt seien.

Auch anderen Berufslaufbahnen sei zu entnehmen, dass eine Gleichwertigkeit bzw. sogar Höherwertigkeit des Realschulabschlusses gegenüber einer Berufsausbildung bestehe. Dazu verweist die Klägerin auf die notwendigen Einstiegsqualifikationen für den mittleren Dienst als Bundesbeamter aus § 17 Abs. 3 BBG sowie für zahlreiche Gesundheitsberufe (§ 5 KrPflG, § 8 NotSanG, § 11 PflegeberufeG, § 4 LogopG, § 10 MPhG, § 5 MTAG sowie § 7 HebG), für die alle die mittlere Reife oder der erfolgreiche Besuch der Hauptschule nebst einer abgeschlossenen Berufsausbildung Voraussetzung sei.

Nach der bis zum 31.12.2017 geltenden Rechtslage sei im Fahrlehrergesetz ausdrücklich eine abgeschlossene Berufsausbildung nach abgeschlossener Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Vorbildung verlangt worden. Durch die Gesetzesänderung zum 01.01.2018 werde ein Schulabschluss in der Norm nicht mehr vorgeschrieben, was jedoch nicht bedeute, dass eine Schulbildung von vornherein als gleichwertige Vorbildung ausscheide. Vielmehr spreche die Gesetzgebungshistorie dafür, dass ein mittlerer Bildungsabschluss jedenfalls jetzt gleichwertig mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sei. Insoweit verweist die Klägerin auf ein von Herrn Prof. Dr. jur. Hermes (Goethe-Universität Frankfurt) im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fahrlehrerausbildungsstätten und der MOVING International Road safety Association e. V. erstelltes Gutachten mit dem Titel „Der Zugang zum Beruf des Fahrlehrers und das Vorbildungserfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG“ vom 06.09.2019, nach dem der mittlere Abschluss als gleichwertige Vorbildung zu qualifizieren sei.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 23.07.2018 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die Klägerin zur fahrpraktischen Prüfung sowie zur Fachkundeprüfung der Klasse BE nach § 8 FahrlG zuzulassen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte vertieft sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren. Ein Realschulabschluss sei nicht gleichwertig zu einer Berufsausbildung. Durch die neue Gesetzeslage habe sich in dieser Hinsicht keine Änderung ergeben. Ein der Berufsausbildung gleichwertiger Schulabschluss erfordere einen mindestens zwei, eher dreijährigen Ausbildungsfortgang nach dem Hauptschulabschluss, also bis zum 11. oder 12. Schuljahr. Der Beklagte verweist dazu auf ein Urteil des OVG Münster vom 03.06.1996 (25 A 6898/95), nach dem eine gleichwertige Vorbildung verlange, dass die schulische Abschlussprüfung nach dem 11. Schuljahr oder später abgelegt worden sei, sowie auf einen ähnlich lautenden Beschluss des Sächsischen OVG vom 14.12.2020 (6 B 162/20). Gleiches ergebe sich aus dem Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) vom 11.09.2017, nach dem ein mittlerer Schulabschluss allein nicht für den Erwerb der Fahrlehrerlaubnis ausreiche. Dies sei auch erforderlich, da es bei einem Fahrlehrer insbesondere auf die pädagogische Kompetenz und die Gewandtheit in Wort und Schrift ankomme. Zudem stelle auch § 19 Abs. 2 FahrlPrüfVO neben Kenntnissen und Fähigkeiten der Bewerber auf Form und Ausdrucksweise ab.

Die Beteiligten haben auf mündliche Verhandlung verzichtet und sind zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid unter dem 29.03.2021 angehört worden.

Zur Darstellung des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Kammer entscheidet durch Gerichtsbescheid nach § 84 Abs. 1 VwGO, obwohl die Beteiligten ohnehin auf mündliche Verhandlung verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO), um dem Wunsch der Klägerin entsprechend eine beschleunigte Verfahrensweise zu gewährleisten. Besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art weist die Sache nicht auf und der Sachverhalt ist geklärt.

Die Klage ist zulässig und im Sinne einer Bescheidungsklage auch begründet.

Der Ablehnungsbescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 23.07.2018 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO).

Die Klägerin erfüllt die Voraussetzung der „gleichwertigen Vorbildung“ aus § 2 Abs. 1 Nr. 5 FahrIG und kann deshalb nicht wegen deren Fehlen von der Fahrlehrerprüfung ausgeschlossen werden. Ob sie damit gleichzeitig einen Anspruch auf Zulassung zur fahrpraktischen Prüfung sowie zur Fachkundeprüfung der Klasse BE nach § 8 FahrIG i.V.m. § 8 Abs. 1 FahrIPrÜfVO hat, hängt davon ab, ob sie auch die übrigen Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 FahrIPrÜfVO erfüllt. Dies ist vom Beklagten bislang nicht abschließend geprüft worden und kann anhand der in der Behördenakte befindlichen Unterlagen ebenfalls nicht verbindlich festgestellt werden. Insbesondere liegt keine Auskunft aus dem Fahreignungsregister (Verkehrszentralregister) vor, und es ist nicht ersichtlich, ob die Klägerin die praktische Ausbildung bereits begonnen hat. Dies lässt sich der Bestätigung der Fahrschule Ata aus Gustavsburg (Bl 7 BehA) nicht eindeutig entnehmen, da dort die Formulierung enthalten ist, dass die Klägerin die viermonatige Fahrlehrerausbildung in der genannten Fahrschule „ausüben wird“. Jedenfalls sobald die Klägerin mit der Ausbildung begonnen hat und keine Tatsachen festgestellt werden, die für ihre Unzuverlässigkeit sprechen, ist die Zulassung auszusprechen.

Nach § 8 FahrIG i.V.m. § 8 Abs. 1 FahrIPrÜfVO lässt die zuständige Behörde den Fahrlehreranwärter für die Anwärterbefugnis der Klasse BE auf Antrag zur fahrpraktischen Prüfung und zur Fachkundeprüfung zu, wenn die Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 4 bis 6 des Fahrlehrergesetzes vorliegen und die Ausbildung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 des Fahrlehrergesetzes begonnen wurde. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG setzt für die Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis voraus, dass der Bewerber „min-

destens eine abgeschlossene Berufsbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung“ besitzt. Die Klägerin besitzt einen Realschulabschluss und damit eine gleichwertige Vorbildung im Sinne dieser Norm.

Ein Realschulabschluss (mittlere Reife) ist gleichwertig mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Dies ergibt sich aus einer umfassenden Auslegung der Norm unter Beachtung von Wortlaut, Historie sowie Sinn und Zweck.

Nach dem reinen Wortlaut von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG ist nicht eindeutig, ob ein Realschulabschluss als „*gleichwertige Vorbildung*“ verstanden werden kann. Der Wortlaut ist offen und nicht klar umrissen. Eine Verbindung zu konkreten Schulabschlüssen besteht nicht. Einziger Bezugspunkt ist die Gleichwertigkeit zu einer Berufsausbildung. Ob eine Gleichwertigkeit zwischen einer Berufsausbildung und einem Realschulabschluss gegeben ist, muss daher anhand der Gesetzesbegründung sowie Sinn und Zweck der Norm ermittelt werden.

Die Gesamtschau der Gesetzeshistorie sowie deren Begründung spricht dafür, dass ein Realschulabschluss als gleichwertig zu einer Berufsausbildung anzusehen ist.

Im Rahmen der früheren Rechtslage bis Ende 2017 mag davon ausgegangen worden sein, dass ein Realschulabschluss allein nicht für den Fahrlehrerberuf genügen soll. Das ursprüngliche Fahrlehrergesetz von 1969 setzte zwar zunächst keine besondere Vorbildung voraus. Erstmals mit der Gesetzesänderung im Jahr 1975/1976 nahm der Gesetzgeber allerdings die Voraussetzung einer Berufsausbildung oder einer gleichwertigen Vorbildung in das FahrIG auf. Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen vom 03.02.1976 wurde nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a FahrIG vorausgesetzt, dass der Bewerber „*mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf nach abgeschlossener Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Vorbildung*“ besitzt. Der ursprüngliche Regierungsentwurf sah zunächst nur vor, dass „*mindestens eine abgeschlossene Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Schulbildung*“ vorausgesetzt wird. Erst der Ausschuss für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen verlangte, dass mindestens eine abgeschlossene Hauptschulbildung mit Berufsausbildung in einem beliebigen anerkannten Lehrberuf vorzusehen sei. Dem Bericht des Ausschusses ist dazu folgende Begründung zu entnehmen:

„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. Darüber hinaus ist als gleichwertige Vorbildung auch die allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife — ohne zusätzliche Berufsausbildung — anzuerkennen.“ (BT-Drs. 7/4238 vom 29.10.1975, S. 2).

Der Ausschuss stellte also maßgeblich darauf ab, dass von einem Fahrlehrer bestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten wie die Gewandtheit in Wort und Schrift verlangt werden, die ein bloßer Hauptschulabschluss nicht vermitteln könne. Er ging weiter davon aus, dass eine Berufsausbildung einen eigenständigen Bildungswert besitze, der beim Fahrlehrerberuf Mindestvoraussetzung sein sollte. Wenn der Ausschuss neben der Berufsausbildung die allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife nennt, so lässt er den Realschulabschluss außer Betracht. Es ist daher nicht auszuschließen, dass der Ausschuss der Auffassung war, bei einem Realschulabschluss sei ebenso eine zusätzliche Berufsausbildung erforderlich. Da der Gesetzgeber diesen Wortlaut in das Gesetz übernommen hat, spricht dies dafür, dass ein Realschulabschluss nach der alten Gesetzeslage nicht ausreichend für den Fahrlehrerberuf war.

Dieser Wortlaut änderte sich jedoch maßgeblich mit dem Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2017. Denn seit der Gesetzesänderung, die am 01.01.2018 in Kraft trat, wurde die Voraussetzung eines Hauptschulabschlusses aus dem Wortlaut der Norm ersatzlos gestrichen. Das Gesetzgebungsverfahren weist neue Begründungsstrukturen auf, die es zulassen, auch einen bloßen Realschulabschluss als Mindestvoraussetzung für den Fahrlehrerberuf anzusehen.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung über das Fahrlehrerwesen und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften begründete die Gesetzesänderung zunächst wie folgt:

„Gegenüber der Nummer 3 a. F wurden die Wörter „nach abgeschlossener Hauptschulbildung“ 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.“ (BT-Drs. 18/10937 vom 23.01.2017, S. 120).

Die Bundesregierung bezweckte mit der Gesetzesänderung eine vereinfachte Handhabung der Norm aufgrund unterschiedlicher Bezeichnungen von Schulabschlüssen in den Ländern. Auf einen Schulabschluss sollte es daher nicht mehr zwingend ankommen. Als gleichwertige Vorbildung wurde zwar das Abitur ausdrücklich genannt, doch schließt es die Formulierung „u.a.“ nicht aus, auch andere Schulabschlüsse wie den Realschulabschluss darunter zu fassen.

Der Bundesrat forderte in seiner darauffolgenden Stellungnahme hingegen, dass *„der Bewerber mindestens über einen mittleren Bildungsabschluss mit abgeschlossener Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder über die Fachhochschulreife verfügt“* (BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 1). Der Bundesrat wollte also einen Schulabschluss als Qualifizierung für Fahrlehrer beibehalten und diesen sogar verschärfen, indem nicht mehr ein Hauptschulabschluss mit einer Berufsausbildung genügen sollte, sondern erst ein mittlerer Abschluss mit einer Berufsausbildung oder die Fachhochschulreife – auch ohne Berufsausbildung. Nach dieser Formulierung wäre ein bloßer Realschulabschluss eindeutig nicht ausreichend gewesen. Dies begründete der Bundesrat wie folgt:

„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) kann nicht allein durch eine Verlängerung der Fahrlehrerausbildung und deren stärkere Orientierung an pädagogische Inhalte und Methoden erreicht werden, sondern bedarf der Ergänzung durch Anhebung der Bildungsvoraussetzungen. Damit wird die für die Berufsausbildung und spätere Berufsausübung erforderliche Kompetenz der Kommunikation in Wort und Schrift als Fahr-

lehrer 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 Real-schulabschluss vergleichbarer Abschluss“ (BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 1).

Die Bundesregierung lehnte diesen Vorschlag jedoch eindeutig ab:

„Die im Gesetzentwurf vorliegende Formulierung, nach der der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem 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.“ (BT-Drs. 18/11289 vom 22.02.2017, S. 7).

Diese Gesetzesänderung führte somit nicht allein zu einer redaktionellen Änderung des Gesetzes, sondern zu einer inhaltlichen Neuausrichtung der Anforderungen an den Fahrlehrerberuf. Während vorher ein Schulabschluss zwingend vorausgesetzt wurde, ist der Fahrlehrerberuf heute ausdrücklich auch für Personen offen, die keinerlei Schulabschluss haben. Zwar ging der Gesetzgeber davon aus, dass die meisten Ausbildungsberufe einen mittleren Bildungsabschluss voraussetzen. Doch bestätigte seine Annahme zugleich, dass er das Gesetz in der Kenntnis verabschiedete, dass es Berufsausbildungen gibt, die ohne einen Schulabschluss absolviert werden können. Insbesondere hat der Gesetzgeber die Neuregelung ausdrücklich geschaffen, um dem Nachwuchsmangel begegnen zu können, sodass die Zugangsvoraussetzungen nicht zu hoch sein sollten. Deshalb verzichtete der Gesetzgeber darauf, einen „*mittleren Bildungsabschluss mit abgeschlossener Berufsausbildung*“ zu verlangen. Der dahingehende Vorschlag des Bundesrats wurde ausdrücklich abgelehnt. Es wäre widersprüch-

lich, genau diese Anforderungen zu stellen, die der Gesetzgeber zuvor ausdrücklich ablehnte.

Dieses Ergebnis wird durch den Vergleich der Bildungswege zu einer anerkannten Berufsausbildung und einem Realschulabschluss sowie durch Sinn und Zweck der Norm bestätigt.

Bereits die Eingangsvoraussetzungen für eine anerkannte Berufsausbildung führen zu der Annahme, dass ein Realschulabschluss gleichwertig mit einer Berufsausbildung sein muss. Denn eine Berufsausbildung setzt keinen Schulabschluss voraus. Eine anerkannte Berufsausbildung ist eine Ausbildung in einem der nach § 4 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) staatlich anerkannten Ausbildungsberufe nach Maßgabe der für diesen Beruf erlassenen Ausbildungsordnung (§ 5 BBiG). Nach dem aktuellen Verzeichnis des Bundesinstituts für Berufsbildung (§ 90 Abs. 3 Nr. 3 BBiG) vom 25.08.2020 umfasst dies zurzeit 325 Ausbildungsberufe. Um einen von diesen Ausbildungsberufen anzutreten, bedarf es nach dem deutschen dualen Ausbildungssystem keines Schulabschlusses, weder für die schulische noch für die betriebliche Ausbildung. Die Ausbildungsbetriebe können selbst festlegen, welchen Schulabschluss sie bei ihren Auszubildenden voraussetzen. Es kann also jemand eine Berufsausbildung absolvieren, ohne jemals einen Schulabschluss gemacht zu haben. Dass eine solche Person am Ende über eine höherwertigere Bildung verfügen soll als ein Realschüler, überzeugt nicht.

Allein auf die Dauer der jeweiligen Bildungsgänge kann es für die Beurteilung der Gleichwertigkeit ebenfalls nicht ankommen. Mit diesem Argument wurde jedoch unter der alten Rechtslage gerechtfertigt, dass mindestens die Fachhochschulreife und nicht schon die mittlere Reife dem Hauptschulabschluss nebst Berufsausbildung gleichzusetzen sei. Wenn nämlich nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BBiG die Ausbildungsdauer nicht mehr als drei und nicht weniger als zwei Jahre betragen soll, so waren dies insgesamt mindestens 11 Jahre, während der Realschulabschluss nach zehn Jahren erworben wird. Daraus hat die Rechtsprechung (OVG Münster, Urteil vom 03.06.1996, Az. 25 A 6898/95; juris) seinerzeit abgeleitet, ein gleichwertiger Abschluss setze eine ebenso lange Schulbildung voraus, d.h. die Abschlussprüfung dürfe frühestens nach dem 11. Schuljahr abgelegt werden. Unabhängig davon, ob man diesen Gedankengang für zwingend hält, geht die Annahme einer Mindestdauer nach der neuen Gesetzeslage jedenfalls ins Leere. Denn § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG setzt durch die Gesetzesänderung überhaupt

keinen Schulabschluss mehr voraus, so dass man auch die Schuljahre nicht mehr addieren kann. Den Ansatz des Sächsischen OVG (Beschluss vom 14.12.2020, 6 B 162/20), der sich ebenfalls erstrangig auf die Länge der Ausbildungszeit stützt (Rdnr. 25 des von dem Beklagten überreichten Entscheidungsabdrucks), teilt die Kammer daher nicht.

Ohnehin sollte nicht so sehr die bloße Dauer einer Ausbildung maßgebendes Vergleichskriterium sein. Vielmehr muss es erstrangig auf die vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse ankommen, die eine Person letztlich dazu qualifizieren sollen, Fahrlehrer zu werden. Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der bewusst die Qualität der Fahrschul Ausbildung und der Fahrlehrer sichern wollte.

Wie bereits dem Gesetzgebungsverfahren von 1976 zu entnehmen ist, sind für einen Fahrlehrer Fähigkeiten in Wort und Schrift von besonderer Bedeutung. Darüber herrscht bis heute Einigkeit. Der Fahrlehrer muss Erwachsene mit unterschiedlichen Bildungsgraden unterrichten und dazu in der Lage sein, schwierige Zusammenhänge auf den Gebieten der Verkehrssicherheitslehre und des Verkehrsrechtes auf einfache Weise zu erläutern. Diese Fähigkeiten werden in der Realschul Ausbildung mindestens genauso gut erlernt und gefördert wie in der Berufsausbildung, wahrscheinlich sogar mehr. Denn anhand der Lehrpläne beider Bildungszweige ist zu erkennen, dass der Schwerpunkt in der Berufsausbildung (naturgemäß) auf der Vermittlung von berufsspezifischen Kenntnissen liegt, während der Schwerpunkt in der Realschul Ausbildung auf Sprach- und Kommunikationskompetenz sowie breiterer Allgemeinbildung liegt.

In der Berufsausbildung kommt es maßgebend auf die Vermittlung berufsspezifischer Fähigkeiten und Kenntnisse an, die auf den jeweiligen Ausbildungsberuf abgestimmt sind und sich daher individuell stark unterscheiden. Sie werden durch die jeweiligen Ausbildungsordnungen bestimmt. Die allgemeine Stundentafel für Berufsschulen weist nur einen kleinen Stundenanteil für das Unterrichtsfach Deutsch/Fremdsprachen auf. Die Gesamtstundenanzahl bei einer dreijährigen Ausbildung beträgt nur 120 Stunden. Das Unterrichtsfach Mathematik ist sogar nur eins von mehreren Wahlpflichtfächern. Die überwiegende Anzahl der Wochenstunden gilt dem berufsbezogenen Unterricht (vgl. Anlage 1 der Hessischen Verordnung über die Berufsschule vom 9. September 2002).

Mit Blick auf die Stundentafeln für die Realschule nach § 9 der Hessischen Verordnung über die Stundentafeln für die Primarstufe und die Sekundarstufe I vom 5. September 2011 ist zu erkennen, dass in der Realschule die Unterrichtsfächer Deutsch, Mathematik und die 1. Fremdsprache mit den höchsten Wochenstundenanzahlen im Vordergrund der Schulbildung stehen. Die Gesamtstundenanzahl innerhalb der Jahrgangsstufen 8-10 (drei Schuljahre) beträgt allein für den Deutschunterricht 396 Stunden und für die erste Fremdsprache weitere 360 Stunden.

Im Ergebnis nichts Anderes gilt für hinreichende pädagogische Kompetenzen, die unstrittig von einem Fahrlehrer verlangt werden. Diese Kompetenz wird allgemein zwar weder in der Realschule noch in der Berufsausbildung erlernt, solange es sich nicht um eine pädagogisch geneigte Ausbildung, wie z.B. diejenige des Erziehers handelt. In der Realschule ist der Diskurs in Unterrichtsfächern wie Wirtschaft, Politik oder Geschichte jedoch immerhin Teil des didaktischen Vorgehens, so dass auch in dieser Hinsicht Realschüler mehr Vorwissen mitbringen dürften als Auszubildende einer Berufsschule. Wieso umgekehrt eine Berufsausbildung diese Kompetenz mehr fördern soll als ein Realschulabschluss, ist daher nicht ersichtlich. Zudem wird den Fahrlehreranwärtern in ihrer Ausbildung „pädagogisch-psychologisches und verkehrspädagogisches Professionswissen“ ohnehin vermittelt (vgl. Anlage 1, Abschnitt 1.2 zu § 2 der Fahrlehrerausbildungsordnung), so dass es auf eine gezielte Vorbildung in diesem Bereich letztlich nicht ankommt.

Weiterhin zeigt auch der Blick auf gesetzliche Wertungen in anderem Zusammenhang, dass mindestens von der Gleichwertigkeit eines Realschulabschlusses und einer abgeschlossenen Berufsausbildung auszugehen ist. Eine abweichende Wertung wäre ein Widerspruch zur Gesamtheit der Rechtsordnung.

§ 9 der Hessischen Verordnung über die Berufsschule zeigt eindeutig, dass ein Realschulabschluss höherwertig ist als eine Berufsausbildung. Die Norm geht davon aus, dass eine einfache Berufsausbildung hinsichtlich der vermittelten Kenntnisse in Wort und Sprache nicht ohne weiteres denen einer Realschulausbildung entspricht, sondern geringwertiger ist. Denn ein Hauptschulabschluss mit einer Berufsausbildung allein genügt danach nicht, um gleichzeitig einen mittleren Abschluss zu erwerben. Vielmehr sieht das Gesetz vor, dass insbesondere im Hinblick auf Sprachfähigkeiten sowohl in Deutsch als auch in Fremdsprachen, eine Mindestanzahl an Stunden sowie Mindest-

leistungen erbracht worden sind. Diese Anforderungen korrespondieren mit den oben getroffenen Feststellungen zum Stundenumfang des Unterrichts in den Fächern Deutsch und Fremdsprachen.

Berufsschülerinnen und Berufsschüler mit Ausbildungsverhältnis erhalten nach dieser Norm nur einen dem mittleren Abschluss gleichwertigen Abschluss zuerkannt, wenn sie:

- „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.“*

Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man andere Wertungen im Berufszulassungsrecht des Bundes oder der Länder heranzieht. Zahlreiche Zugangsregelungen setzen einen Realschulabschluss mit einer Berufsausbildung jedenfalls gleich. Beispielsweise sind nach § 17 Abs. 3 BBG bzw. § 15 Abs. 2 HBG als Zulassung zu den Laufbahnen des mittleren Dienstes mindestens zu fordern: *„1. als Bildungsvoraussetzung a) der Abschluss einer Realschule oder b) der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule und eine abgeschlossene Berufsausbildung“*.

Gleiches gilt für § 8 des NotfallSanG, der für den Zugang zu einer Ausbildung folgende Vorgaben macht: *„aa) der mittlere Schulabschluss oder eine andere gleichwertige, abgeschlossene Schulbildung oder bb) eine nach einem Hauptschulabschluss oder einer*

gleichwertigen Schulbildung erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer“.

Ebenso ist nach § 11 des neuen Pflegeberufgesetzes Voraussetzung für den Zugang zur Ausbildung als Pflegefachkraft: *„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“.*

Sowohl das Fahrlehrergesetz als auch die anderen zugangsregelnden Gesetze wollen jeweils sicherstellen, dass für den gewählten Beruf ein allgemeiner Standard an Abstraktions-, Kommunikations- und Ausdrucksfähigkeit vorhanden ist. Die Vergleichbarkeit kann deshalb nicht damit in Abrede gestellt werden, dass es sich um unterschiedliche Berufe handelt. Für alle diese Berufe gibt es daneben berufsspezifische Anforderungen. Die Schulbildung ist jedoch eine unabhängige und nicht berufsspezifische Voraussetzung, die für alle Berufe gilt und die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Berufsausübung erhöhen soll.

Schließlich verlangt auch eine verfassungskonforme Auslegung von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 FahrIG, den Realschulabschluss als eine gleichwertige Vorbildung einzuordnen. Denn die Norm stellt eine subjektive Berufswahlregelung dar und greift damit deutlich in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Daher muss die getroffene Maßnahme erforderlich und geeignet sein sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne wahren. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel der Norm ist es, die Ausbildung der Fahranfänger zu verbessern und Personen für den Fahrlehrerberuf zu gewinnen, die die nötige Gewandtheit in Wort und Schrift aufweisen, mit Fahrschülern unterschiedlicher Bildungsgrade umgehen und auch schwierige Zusammenhänge aus dem Verkehrsrecht auf einfache Weise erläutern können. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dieses Ziel besser zu erreichen sein soll, wenn Personen mit einem Realschulabschluss der direkte Zugang zu diesem Beruf verwehrt wird. Denn wie aufgezeigt, verfügen Personen mit einem Realschulabschluss regelmäßig über ausreichende Kenntnisse in Wort und Schrift, die sogar über die Kenntnisse von Personen mit einer schlichten Berufsausbildung hinausgehen können. Das Ziel, die Qualität der Fahrschul Ausbildung und der Fahrlehrer zu

steigern, rechtfertigt es daher nicht, die Vorbildung von Personen mit mittlerer Reife als nicht gleichwertig einzustufen.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Das geringfügige Unterliegen, weil statt einer Verpflichtung nur eine Bescheidung ausgesprochen worden ist, fällt nicht ins Gewicht.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten beruht auf §§ 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr.11, 711 ZPO.

(08.20.)

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Gerichtsbescheid kann innerhalb **eines Monats** nach Zustellung die Zulassung der Berufung beantragt werden. Über die Zulassung der Berufung entscheidet der Hessische Verwaltungsgerichtshof.

Vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. **Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird.**

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein nach den vorstehenden Vorschriften Vertretungsberechtigter kann sich selbst vertreten.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Gerichtsbescheids bestehen,
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. wenn der Gerichtsbescheid von einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder

5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Der Antrag ist schriftlich zu stellen und muss den angefochtenen Gerichtsbescheid bezeichnen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Straße 37
64293 Darmstadt
(Postanschrift: Postfach 11 14 50, 64229 Darmstadt)

zu stellen.

Innerhalb von **zwei Monaten** nach Zustellung dieses Gerichtsbescheids sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Stellung des Antrags auf Zulassung der Berufung erfolgt, beim

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Goethestraße 41 + 43
34119 Kassel

einzureichen.

Außerdem kann innerhalb **eines Monats** nach Zustellung dieses Gerichtsbescheids schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle mündliche Verhandlung beim Verwaltungsgericht beantragt werden. Für diesen Antrag bedarf es nicht der Mitwirkung eines Bevollmächtigten. Wird von beiden Rechtsbehelfen Gebrauch gemacht, findet mündliche Verhandlung statt.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung, die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung und der Antrag auf mündliche Verhandlung können auch auf elektronischem Weg eingereicht werden, wenn die Eingabe mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen ist oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht wird.

Sichere Übermittlungswege sind der Postfach- und Versanddienst eines De-Mail-Kontos, die Übermittlung aus dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach (beA), die Übermittlung aus dem besonderen elektronischen Behördenpostfach (beBPo) und sonstige bundeseinheitlich festgelegte Übermittlungswege.

Über die Einzelheiten einer zulässigen elektronischen Übermittlung informiert die Internetseite <https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de>, Stichwort: Service - Elektronischer Rechtsverkehr.

Zusendungen durch gewöhnliche E-Mail sind nicht zulässig.

Schild

Gheorgean

Dr. Gatzka

Beglaubigt:
Darmstadt, den 02.06.2021
Aganah
Justizobersekretärin

