

2. Senat

2 A 310/22

3 K 1871/18.DA



**IM NAMEN DES VOLKES
HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
URTEIL**

In dem Verwaltungsstreitverfahren



Klägerin und Berufungsbeklagte,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Hansjörg Wurster und Kollegen,
Kaiser-Joseph-Straße 247, 79098 Freiburg,

gegen

das Land Hessen,
vertreten durch das Regierungspräsidium Darmstadt,
Wilhelminenstraße 1 - 3, 64283 Darmstadt,

Beklagter und Berufungskläger,

wegen Fahrlehrerrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 2. Senat - durch

Vorsitzende Richterin am Hess. VGH Dr. Sens-Dieterich,
Richterin am Hess. VGH Dr. Lambrecht,
Richter am Hess. VGH Otto,
ehrenamtliche Richterin Kötter,
ehrenamtlichen Richter Schadeberg

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2023 für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird der Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 28. Mai 2021 abgeändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung mit einem mittleren Abschluss (Realschulabschluss) ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Die im Jahre 1996 geborene Klägerin stellte mit Schreiben vom 22. März 2018 bei dem Regierungspräsidium Darmstadt einen Antrag auf Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis. Sie legte eine Bescheinigung über die Zuerkennung des mittleren Abschlusses (Realschulabschluss) durch eine Gesamtschule am 20. Juni 2013 vor. Im Anschluss besuchte sie eine berufsbildende Schule und führte verschiedene Teilzeitbeschäftigungen und Praktika aus. Über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt die Klägerin nicht.

Mit Bescheid vom 23. Juli 2018 wurde der Antrag nach vorheriger Anhörung unter Verweis auf § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Fahrlehrergesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2162, 3784) – FahrIG – abgelehnt, da die Klägerin nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung verfüge. In dem Bescheid wird ausgeführt, als gleichwertige Vorbildung sei ein höherer Schulabschluss (allgemeine Hochschulreife, Fachhochschulreife) anzusehen. Es könne auch eine abgeschlossene Ausbildung in einem anderen als einem anerkannten Lehrberuf anerkannt werden, sofern ihr ein eigenständiger Bildungswert zukomme. Der Realschulabschluss allein reiche nicht.

Am 23. August 2018 hat die Klägerin Klage erhoben.

Die Klägerin hat vorgetragen, ein mittlerer Abschluss (Realschulabschluss) stelle eine ausreichende Vorbildung für die Fahrlehrerlaubnis dar. Ein solcher Abschluss sei sogar als höherwertig gegenüber einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf anzusehen. Denn allein mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung könne der Realschulabschluss nicht erworben werden, sondern es müssten besondere Leistungsvoraussetzungen und Stundenzahlen für die Zuerkennung eines mittleren Abschlusses erfüllt sein (§ 9 der hessischen Verordnung über die Berufsschule vom 9. September 2002).

Auch anderen Regelungen zu beruflichen Zugangsvoraussetzungen sei zu entnehmen, dass eine Gleichwertigkeit oder sogar Höherwertigkeit des mittleren Abschlusses gegenüber einer abgeschlossenen Berufsausbildung bestehe. So werde als Bildungsvoraussetzung für die Laufbahn des mittleren Dienstes als Bundesbeamter entweder der Realschulabschluss oder der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule und eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangt (§ 17 Abs. 3 des Bundesbeamtengesetzes). Entsprechendes gelte für zahlreiche Gesundheitsberufe (z.B. § 8 des Notfallsanitätäergesetzes, § 11 Pflegeberufegesetzes, § 4 des Gesetzes über den Beruf des Logopäden, § 10 des Masseur- und Physiotherapeutengesetzes).

Für die Gleichwertigkeit des mittleren Schulabschlusses mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sprächen die Gesetzesmaterialien zur Neuregelung des Fahrlehrerrechts im Jahre 2017, in denen besonders auf Flexibilisierung, die Möglichkeit für Quereinsteiger und die Behebung des Nachwuchsmangels hingewiesen worden sei.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 23. Juli 2018 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, sie zur fahrpraktischen Prüfung sowie zur Fachkundeprüfung der Klasse BE nach § 8 FahrIG zuzulassen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte hat seine Ausführungen in dem angefochtenen Bescheid verteidigt und vertieft. Ein der Berufsausbildung gleichwertiger Schulabschluss erfordere einen zwei-

bis dreijährigen Fortgang nach dem Hauptschulabschluss, also bis zum 11. oder 12. Schuljahr.

Mit Gerichtsbescheid vom 28. Mai 2021 hat das Verwaltungsgericht Darmstadt den Bescheid des Beklagten vom 23. Juli 2018 aufgehoben und ihn verpflichtet, den Antrag der Klägerin auf Zulassung zur Prüfung nach § 8 FahrIG und § 8 FahrIPrüfO unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Die Klägerin erfülle die Voraussetzung der „gleichwertigen Vorbildung“ nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG. Bereits die Eingangsvoraussetzungen für eine anerkannte Berufsausbildung führten zu der Annahme, dass ein Realschulabschluss gleichwertig mit einer Berufsausbildung sein müsse. Denn eine Berufsausbildung setze keinen Schulabschluss voraus. Es könne also jemand eine Berufsausbildung absolvieren, ohne jemals einen Schulabschluss gemacht zu haben. Dass eine solche Person über eine höherwertige Bildung verfügen solle als ein Realschüler, überzeuge nicht. Auch die bloße Dauer einer Ausbildung sei kein maßgebendes Vergleichskriterium. Vielmehr komme es auf die vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse an. Für einen Fahrlehrer seien Fähigkeiten in Wort und Schrift von besonderer Bedeutung. Er müsse Erwachsene mit unterschiedlichen Bildungsgraden unterrichten und in der Lage sein, schwierige Zusammenhänge auf den Gebieten der Verkehrssicherheitslehre und des Verkehrsrechts auf einfache Weise zu erläutern. Diese Fähigkeiten würden in der Realschulausbildung mindestens genauso gut erlernt und gefördert wie in der Berufsausbildung, wahrscheinlich sogar mehr. Denn der Schwerpunkt der Berufsausbildung liege auf der Vermittlung berufsspezifischer Kenntnisse, während der Schwerpunkt der Realschulausbildung auf Sprach- und Kommunikationskompetenz sowie breiterer Allgemeinbildung liege. Im Übrigen ist das Verwaltungsgericht den Argumenten der Klägerin gefolgt.

Auf Antrag des Beklagten hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 15. Februar 2022 die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtsfrage zugelassen, ob ein Realschulabschluss eine der abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf gleichwertige Vorbildung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Fahrlehrergesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I, S. 2162) darstellt.

Mit der fristgerecht begründeten Berufung wiederholt und vertieft der Beklagte sein bisheriges Vorbringen.

Der Beklagte beantragt,

unter Aufhebung des Gerichtsbescheids des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 28. Mai 2021 – Az.: 3 K 1871/18.DA – die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Klägerin tritt dem Vorbringen des Beklagten entgegen.

Wegen des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die Behördenakte (1 Hefter) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung des Beklagten ist zulässig und begründet.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zulassung zur Fahrlehrerprüfung nach § 8 des Fahrlehrergesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2162, 3784) – FahrIG – und § 8 der Fahrlehrer-Prüfungsverordnung vom 2. Januar 2018 (BGBl. I S. 2, 42) – FahrIPrüfO –. Denn der mittlere Abschluss (Realschulabschluss) ist keine einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf gleichwertige Vorbildung i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG (so auch: Sächsisches OVG, Beschluss vom 14. Dezember 2020 – 6 B 12/20 –; VG Wiesbaden, Beschluss vom 27. September 2022 – 5 L 1579/21.WI –; zur alten Fassung des FahrIG: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Juni 1996 – 25 A 6898/95 –, sämtlich bei juris). Der ablehnende Bescheid des Beklagten vom 23. Juli 2018 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 und 5 VwGO).

Voraussetzung für die Erteilung der Fahrlehrerlaubnis ist nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG, dass der Bewerber mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung besitzt. Ihr Vorliegen ist für

die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung nachzuweisen (§ 8 FahrIG, § 8 Abs. 1 Nr. 1 FahrIPrüfO).

1. Was unter einer „abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf“ zu verstehen ist, ergibt sich aus § 4 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920) – BBiG –, welches den Begriff „Ausbildungsberuf“ verwendet. Als Grundlage für eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder das sonst zuständige Fachministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ausbildungsberufe staatlich anerkennen und hierfür Ausbildungsordnungen erlassen. Die Ausbildungsdauer soll nicht mehr als drei und nicht weniger als zwei Jahre betragen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBiG). In den anerkannten Ausbildungsberufen sind Abschlussprüfungen durchzuführen (§ 37 Abs. 1 BBiG). Hingegen ist ein Schulabschluss keine formale Voraussetzung für eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf.

2. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG ist zur Beantwortung der Frage, ob ein mittlerer Abschluss (Realschulabschluss) nach § 13 Abs. 4 des Hessischen Schulgesetzes eine gleichwertige Vorbildung ist, unergiebig.

3. Der Neufassung des Fahrlehrergesetzes im Jahre 2017 lässt sich nicht der Wille des Gesetzgebers entnehmen, dass als Vorbildung für den Zugang zum Fahrlehrerberuf ein mittlerer Bildungsabschluss allein genügen soll.

a) Historisch bestand zunächst kein allgemeines formales Vorbildungserfordernis für die Zulassung als Fahrlehrer. Die Verordnung über Fahrlehrer im Kraftfahrzeugverkehr (Fahrlehrerverordnung) vom 23. Juli 1957 (BGBl. I S. 769, § 3 Abs. 1) enthielt ebenso wie das am 25. August 1969 m.W.v. 1. Oktober 1969 verkündete Gesetz über das Fahrlehrerwesen (BGBl. I S. 1336, § 2) nur allgemeine Anforderungen hinsichtlich des Mindestalters, der geistigen und körperlichen Eignung, der Zuverlässigkeit, des Besitzes der Fahrerlaubnis für bestimmte Klassen und der Dauer der Fahrpraxis. Vergleichbare allgemeine Anforderungen fanden sich auch schon in der reichsrechtlichen Regelung der Fahrlehrerausbildung in der Verordnung betreffend die Ausbildung von Kraftfahr-

zeugführern vom 1. März 1921 (RGI. S. 212, § 1) aufgrund von § 6 des Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai 1909 (RGI. S. 437), (vgl. hierzu: Begründung zur Fahrlehrerverordnung vom 23. Juli 1957, Vki. 1957, 411). Das für den Sonderfall der Erlaubnis zur Ausbildung für die Fahrerlaubnis der damaligen Klasse 2 (LKW) in § 3 Abs. 2 der Fahrlehrerverordnung vom 23. Juli 1957 geregelte Erfordernis einer Gesellenprüfung im Kraftfahrzeughandwerk oder einer Ingenieursausbildung wurde in das Fahrlehrergesetz vom 25. August 1969 nicht übernommen, da häufig Ausnahmen hätten genehmigt werden müssen (vgl. Begründung, Vki. 1969, 571, 580).

b) Ein Vorbildungserfordernis wurde erstmals mit Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen vom 3. Februar 1976 (BGBl. I, S. 257) in das Fahrlehrergesetz aufgenommen. Als weitere Voraussetzung für die Erteilung der Fahrerlaubnis wurde § 2 Nr. 2a mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„2.a. mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf nach abgeschlossener Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Vorbildung besitzt“

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen vom 4. August 1975 war zunächst - nur - vorgesehen, dass der Bewerber *„mindestens eine abgeschlossene Hauptschulbildung oder eine gleichwertige Schulbildung besitzt“*. In der Begründung heißt es dazu (BT-Drs. 7/3913, S. 7):

„Angesichts der wachsenden Anforderungen ist es nötig, die Zweifel auszuräumen, die hinsichtlich der Vorbildung der Fahrlehreranwärter bestehen. Nach den geltenden Bestimmungen des Fahrlehrergesetzes ist bis heute keine besondere Schulbildung erforderlich. Erfahrungen haben gezeigt, daß sich auch Anwärter um die Fahrerlaubnis 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.“

Der Verkehrsausschuss schlug vor, zusätzlich zu einer abgeschlossenen Hauptschulbildung eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf zu

verlangen. Zur Begründung führte er im Bericht vom 23. Oktober 1975 aus (BT-Drs. 7/4238, S. 2):

„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 ... 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.“

Der Vorschlag des Verkehrsausschusses wurde in der Änderung des Fahrschulgesetzes vom 3. Februar 1976 umgesetzt.

c) Die gegenwärtige Regelung des Vorbildungserfordernisses für Fahrlehrer wurde mit Gesetz über das Fahrlehrerwesen und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 2017 (BGBl. I, S. 2162) getroffen.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 23. Januar 2017 heißt es zunächst allgemein, die Koalition habe in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Ausbildung der Fahranfänger zu verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer zu erhöhen (BT-Drs. 18/10937, S. 1).

Zur Änderung des Vorbildungserfordernisses heißt es (a.a.O., S. 120):

*„Zu Nummer 5:
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.“*

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 10. Februar 2017 gefordert, das Vorbildungserfordernis wie folgt zu verschärfen (BR-Drs. 801/16 (Beschluss), S. 1):

„5. der Bewerber mindestens über einen mittleren Bildungsabschluss mit abgeschlossener Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder über die Fachhochschulreife verfügt,

Begründung:

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 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.“

Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag in einer Gegenäußerung vom 22. Februar 2017 mit folgender Begründung abgelehnt (BT-Drs. 18/11289, S. 7):

„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 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.“

Die Bundesregierung hat sich mit ihrem Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt.

d) Die abgeschlossene Berufsausbildung und nicht ein bestimmter Schulabschluss sollte die regelmäßige Zugangsvoraussetzung zum Fahrlehrerberuf sein. Als gleichwertige rein schulische Vorbildung wurde in der Begründung der Bundesregierung vom

23. Januar 2017 (a.a.O.) beispielhaft das Abitur angeführt. Wenn bereits ein mittlerer Bildungsabschluss (Realschulabschluss) als gleichwertig angesehen werden sollte, wäre zu erwarten gewesen, dass dieser genannt wird, da es um Mindestanforderungen und nicht um überschießende Anforderungen hinsichtlich der Vorbildung ging.

e) Nicht zu folgen ist der Argumentation der Klägerin unter Berufung auf das von Prof. Dr. iur. Hermes im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fahrlehrerausbildungsstätten (BAGFA e.V.) und der Moving International Road Safety Association e.V. erstellte Rechtsgutachten vom September 2019, man würde die Zurückweisung des Bundesratsvorschlages in ihr Gegenteil verkehren, wenn man den mittleren Abschluss nicht als gleichwertig anerkenne. Denn während Bundesregierung und Bundestag den mittleren Abschluss explizit nicht hätten fordern wollen, würde er nun nicht einmal ausreichen (a.a.O., S. 23).

Der Gegenäußerung der Bundesregierung vom 22. Februar 2017 (a.a.O.) ist jedoch nur zu entnehmen, dass sie den mittleren Bildungsabschluss nicht zusätzlich zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung fordern wollte, nicht aber, dass der mittlere Abschluss anstelle einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausreichen sollte. Leitbild war die Fahrlehrerausbildung im Anschluss an eine abgeschlossene Berufsausbildung. Der mittlere Bildungsabschluss wurde dabei als regelmäßig vorhanden vorausgesetzt, um überhaupt eine Berufsausbildung absolvieren zu können. Gleichzeitig sollte der Erwerb der Fahrlehrerlaubnis aber für Bewerber ohne Schulabschluss geöffnet werden, die sich im Beruf bewährt hatten.

f) Aus der Begründung der Bundesregierung zur Absenkung des Mindestalters von 22 Jahren auf 21 Jahre, „so dass *bereits junge Berufsanfänger früher in den Beruf einsteigen können*“ (BT-Drs. 18/10937, S. 119) ergibt sich ebenfalls die Vorstellung, dass sich die Fahrlehrerausbildung an eine allgemeine Berufsausbildung anschließen und ein mittlerer Schulabschluss allein nicht ausreichen soll.

g) Bereits aus den oben wiedergegebenen Ausführungen des Verkehrsausschusses vom 23. Oktober 1975 zur Anhebung der Bildungsanforderungen geht hervor, dass als eine der abgeschlossenen Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf nach abgeschlossener Hauptschulausbildung gleichwertige Vorbildung die allgemeine oder

fachgebundene Hochschulreife – ohne zusätzliche Berufsausbildung – angesehen wurde, nicht aber der Realschulabschluss (BT-Drs. 7/4238, S. 2). Dies ergibt sich ferner aus der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Absenkung des Mindestalters von 23 auf 22 Jahre, die mit Gesetz vom 24. April 1998 (BGBl. I, S. 747, 769) umgesetzt worden ist, dass dadurch der Fahrlehrerberuf für tüchtige Berufsanfänger oder Abiturienten und Inhaber eines vergleichbaren Bildungsabschlusses interessanter werde (BT-Drs. 13/6914, S. 85).

h) Entgegen der Auffassung der Klägerin spricht das in den Gesetzesmaterialien zur Novellierung des Fahrlehrergesetzes im Jahre 2017 erklärte Anliegen, den Nachwuchsmangel zu beheben sowie den Berufszugang zu erleichtern und zu flexibilisieren, nicht für eine Anerkennung des mittleren Abschlusses als gleichwertige Vorbildung.

Bei der Neuregelung im Jahre 2017 wollte der Gesetzgeber die Bildungsanforderungen für Fahrlehrer erklärtermaßen nicht absenken, sondern die Ausbildung der Fahrlehrer verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer erhöhen. In einer zu Protokoll gegebenen Rede in der Beratung im Bundestag am 26. Januar 2017 erklärte der Abgeordnete Patrick Schneider zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Plenarprotokoll 18/215, S. 21633):

„In Zeiten von Nachwuchsmangel ist es die richtige Entscheidung, 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.“

Diese Ausführungen stehen der Annahme entgegen, dass entgegen früherer Praxis statt des Abiturs oder Fachabiturs nunmehr bereits ein mittlerer Bildungsabschluss ausreichend sein sollte.

Eine Erleichterung des Zugangs zum Fahrlehrerberuf erfolgte – neben der weiteren Senkung des Mindestalters und der Gebühren – durch verringerte Anforderungen an den Vorbesitz eigener Fahrerlaubnisklassen. Die Voraussetzung, für die Fahrlehr-

erlaubnis der Klasse BE selbst die Fahrerlaubnis der Klassen A und CE zu erwerben, wurde als besondere Hürde für den Zugang zum Fahrlehrerberuf angesehen und sollte wegen fehlender Notwendigkeit entfallen (BT-Drs. 18/10937, S. 120).

4. Aus dem vom Verwaltungsgericht hergestellten systematischen Zusammenhang zu anderen gesetzlichen Wertungen lässt sich eine Gleichwertigkeit des mittleren Abschlusses mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung nicht herleiten.

a) Nicht zu folgen ist der Auffassung, es sei der Regelung in § 9 der hessischen Verordnung über die Berufsschule vom 9. September 2002 (ABl. 2002, 678) über die Zuerkennung des mittleren Abschlusses an Berufsschülerinnen und Berufsschüler mit Ausbildungsverhältnis zu entnehmen, dass ein Realschulabschluss höherwertig als eine Berufsausbildung sei. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts, dass ein Hauptschulabschluss mit einer Berufsausbildung allein nicht genüge, um gleichzeitig einen mittleren Abschluss zu erwerben, sondern insbesondere im Hinblick auf Sprachfähigkeiten sowohl in Deutsch als auch in Fremdsprachen eine Mindestanzahl an Stunden sowie Mindestanforderungen erbracht werden müssten, knüpft allein an den schulischen Unterricht an. Der Gesetzgeber des Fahrlehrergesetzes misst aber gerade der Berufsausbildung eine besondere Bedeutung als Vorbildungserfordernis bei, der ein „eigenständiger Bildungswert“ für den Fahrlehrerberuf zukomme (vgl. Begründung des Verkehrsausschusses vom 23. Oktober 1975, BT-Drs. 7/4238, S. 2). Es geht hier ersichtlich um Bildungswerte jenseits der Schulbildung. Nach den dortigen Ausführungen erfordert der Fahrlehrerberuf über eine erhebliche Gewandtheit in Wort und Schrift hinaus die Fähigkeit, Zweifelsfragen rasch zu erkennen und klar zu beantworten. Der Fahrlehrer müsse 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 (a.a.O.). Diese Anforderungen gehen über den schulischen Unterricht in den Fächern Deutsch und Fremdsprachen hinaus.

b) Dieser Gesichtspunkt gilt entsprechend, soweit das Verwaltungsgericht auf die höhere Stundenzahl an Realschulen in den Unterrichtsfächern Deutsch, Fremdsprachen und Mathematik gegenüber dem Berufsschulunterricht verweist. Käme es bei der

Vorbildung für den Fahrlehrerberuf vorrangig auf Inhalte an, die typischerweise im allgemeinbildenden Schulunterricht vermittelt werden, hätte ein bestimmter Schulabschluss als Grundvoraussetzung gefordert werden können.

c) Eine Vergleichbarkeit ist auch nicht mit den Zugangsvoraussetzungen zu anderen Berufen gegeben, die ausdrücklich entweder einen Realschulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung mit Hauptschulabschluss fordern. Die vom Verwaltungsgericht beispielhaft genannten Laufbahnen des mittleren Dienstes (§ 17 Abs. 3 des Bundesbeamtengesetzes, § 15 Abs. 2 des Hessischen Beamtengesetzes) sowie Ausbildungen als Notfallsanitäter (§ 8 des Notfallsanitättergesetzes) und Pflegefachkraft (§ 11 des Pflegeberufgesetzes) haben nämlich eine deutlich längere Ausbildungszeit von zwei bis drei Jahren. Demgegenüber beträgt die Dauer der Fahrlehrerausbildung für die Fahrlehrerlaubnisklasse BE regelmäßig 12 Monate (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FahrlG). Sie gliedert sich in einen Monat Einführungsphase (Unterricht, Hospitation, Auswertung) sowie sieben Monate Lehrgang in einer Fahrlehrerausbildungsstätte (§ 1 Abs. 2 und 3 der Fahrlehrer-Ausbildungsverordnung – FahrlAusbV –) und vier Monate Lehrpraktikum in einer Ausbildungsfahrschule (§ 3 Abs. 1 FahrlAusbV). Die unterschiedliche Ausbildungsdauer steht der Vergleichbarkeit entgegen, denn je länger die berufsspezifische Ausbildung dauert, desto eher kann die allgemeine Vorbildung als Maßstab für eine ausreichende Qualifizierung zurücktreten (vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 27. September 2022 – 5 L 1579/21.WI –, juris Rn. 38).

5. Teleologische Erwägungen sprechen gegen die Anerkennung eines mittleren Abschlusses als eine einer abgeschlossenen Berufsausbildung gleichwertige Vorbildung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrlG. Die Tätigkeit des Fahrlehrers besteht sowohl aus der Erteilung von theoretischem als auch von praktischem Unterricht. Der Schwerpunkt der Berufstätigkeit von Fahrlehrern liegt auf der Durchführung der fahrpraktischen Ausbildung, die in Untersuchungen zur Reform der Fahrlehrerausbildung mit einem Verhältnis von Theorieunterricht und fahrpraktischer Ausbildung von etwa 1 : 23 angegeben worden ist (vgl. Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen - bast - zum Forschungsprojekt F1100.4413013 - Reform der Fahrlehrerausbildung, November 2017, S. 70 Fn. 31). Fähigkeiten, die ein Fahrlehrer im allgemeinbildenden Schulunterricht erworben hat, kann er im theoretischen Fahrschulunterricht nutzen. Dies

gilt insbesondere für die sprachliche Gewandtheit. In der fahrpraktischen Ausbildung hingegen kann ein Fahrlehrer an persönliche Erfahrungen anknüpfen, die er selbst als Lernender in der praktischen Berufsausbildung beim Erwerb praktischer Fertigkeiten gemacht hat. Die Situation eines Auszubildenden in der Arbeitswelt bietet eine bessere Möglichkeit zur Entfaltung wesentlicher Fähigkeiten für den Fahrlehrerberuf im Hinblick auf den Umgang mit unterschiedlichen Persönlichkeiten, Menschenkenntnis, Lebenserfahrung, Belastbarkeit, Anpassungsfähigkeit und Geduld als der Schulbesuch bis zur 10. Klasse.

Die Fahrlehrerausbildung ist mit der kurzen Ausbildungszeit von nur einem Jahr nicht als grundständige Berufsausbildung ausgestaltet, die regelmäßig drei Jahre, mindestens aber zwei Jahre dauert, sondern es handelt sich nach dem Verständnis, das der Gesetzgeber dieser Regelung zugrunde gelegt hat, um eine Weiterbildung, die auf einem bereits vorhandenen beruflichen Abschluss aufbaut. Überlegungen bei der Reform des Fahrlehrerrechts, die Fahrlehrerausbildung als duale Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz auszugestalten, wurden als nicht möglich verworfen (vgl. Bericht der bast, a.a.O., S. 59 unter Bezugnahme auf das Eckpunktepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2014). Angesichts der kurzen Dauer der Fahrlehrerausbildung kommt den Vorkenntnissen aus einer Berufsausbildung umso größeres Gewicht zu.

6. Die verfassungskonforme Auslegung gebietet keine Anerkennung des mittleren Abschlusses als gleichwertige Vorbildung (a.A. Dauer, Fahrlehrerrecht, 3. Aufl. 2022, § 2 FahrIG Anm. 16). Es handelt sich bei dem Vorbildungserfordernis um einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG – in Gestalt einer subjektiven Berufswahlregel, die am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu dem ausgeübten Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Berufstätigkeit zu messen ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377, juris Rn. 77 f.). Der Verweis der Klägerin auf die Gewährleistung der Qualität der Fahrlehrerausbildung durch Verbesserung der Ausbildungsinhalte in der Novelle aus dem Jahre 2017 vermag einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu begründen. Durch die Neufassung des Fahrlehrergesetzes sollten zwar die fachlichen und pädagogischen Kompetenzen stärker in den Vordergrund gestellt werden (§ 7 Abs. 1 FahrIG). Die Verbesserungen der Fahrlehrerausbildung sollten jedoch zu einer

qualitativen Verbesserung der Fahrschülerausbildung beitragen, um die Verkehrssicherheit der besonders gefährdeten jungen Fahranfänger und Fahranfängerinnen zu erhöhen (vgl. BT-Drs. 18/10937, S. 1, 2). Es ist keine grundlegende Neuausrichtung der Fahrlehrerausbildung dergestalt erfolgt, dass die Ausbildungsdauer deutlich verlängert worden wäre und die Vorbildung an Bedeutung verloren hätte.

7. Es liegt auch kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor. Die vom Verwaltungsgericht Wiesbaden im Beschluss vom 27. September 2022 – 5 L 1579/21 – (juris Rn. 41 ff.) aufgeworfene Frage nach einer zulässigen Typisierung von Sachverhalten stellt sich nämlich in der Praxis nicht. Ausgangspunkt ist die Vorstellung, es sei nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 FahrIG in der seit 1. Januar 2018 geltenden Fassung möglich, eine Berufsausbildung ohne irgendeinen Schulabschluss anzufangen und erfolgreich abzuschließen und damit eine Gesamtausbildungsdauer von elf Jahren zu unterschreiten, während bei einer rein schulischen Vorbildung die erforderliche Schulbesuchsdauer bei Nichtanerkennung des mittleren Abschlusses mindestens 11 Jahre betrage. Eine Mindestausbildungsdauer von 11 Jahren wird aber auch bei einer Berufsausbildung ohne Schulabschluss nicht unterschritten. Denn nach § 59 des Hessischen Schulgesetzes und vergleichbaren Regelungen in anderen Bundesländern besteht eine Vollzeitschulpflicht von neun Jahren. Auch wenn kein Schulabschluss erreicht wird, kann sich also erst nach neun Schuljahren eine Berufsausbildung anschließen, die mindestens zwei Jahre dauert.

Als unterliegender Teil hat die Klägerin nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Die Revision wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof

schriftlich einzulegen.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem

Bundesverwaltungsgericht

einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht besteht gemäß § 67 Abs. 4 VwGO Vertretungszwang. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Sens-Dieterich

Dr. Lambrecht

Otto