

10.02.17

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über das Fahrlehrerwesen und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 FahrIG)

§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

"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.

Ausnahmen hiervon im Einzelfall sind möglich nach § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c FahrIG, eine Folgeänderung insoweit ist nicht erforderlich.

2. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 3 FahrlG)

§ 4 Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

"(3) Der Bewerber hat ferner ein Führungszeugnis im Sinne des § 30a Absatz 1 Nummer 1 des Bundeszentralregistergesetzes nach Maßgabe des § 30 Absatz 5 des Bundeszentralregistergesetzes vorzulegen, das nicht älter als drei Monate sein darf."

Begründung:

Das Führungszeugnis, das der Bewerber um eine Fahrlehrerlaubnis vorzulegen hat, ist nur dann aussagekräftig, wenn es hinreichend aktuell, mithin nicht älter als drei Monate ist. Die Ergänzung entspricht den Regelungen in §§ 5 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 1, 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Satz 3 des Fahrlehrergesetzes sowie der Begründung auf Seite 110 der BR-Drucksache 801/16.

3. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8, Nummer 8a - neu - FahrlG)

§ 22 Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 8 ist der Punkt durch ein Komma zu ersetzen.

b) Nach Nummer 8 ist folgende Nummer einzufügen:

"8a. eine Bestätigung der zuständigen Finanzbehörde über die Erfüllung der steuerlichen Pflichten."

Begründung:

Die Liste der Unterlagen, die dem Antrag auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis beizufügen sind, ist um eine Bestätigung der zuständigen Finanzbehörde über die Erfüllung der steuerlichen Pflichten zu ergänzen, um der zuständigen Behörde die Prüfung zu ermöglichen, ob der Bewerber auch in steuerlicher Hinsicht die Anforderungen an die Zuverlässigkeit erfüllt.

4. Zu Artikel 1 (§ 22 Absatz 1 Satz 3 FahrIG)

§ 22 Absatz 1 Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

"Der Bewerber hat ferner ein Führungszeugnis im Sinne des § 30a Absatz 1 Nummer 1 des Bundeszentralregistergesetzes nach Maßgabe des § 30 Absatz 5 des Bundeszentralregistergesetzes vorzulegen, das nicht älter als drei Monate sein darf."

Begründung:

Das Führungszeugnis, das der Bewerber um eine Fahrlehrerlaubnis vorzulegen hat, ist nur dann aussagekräftig, wenn es hinreichend aktuell, mithin nicht älter als drei Monate ist. Die Ergänzung entspricht den Regelungen in §§ 5 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 1, 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Satz 3 des Fahrlehrergesetzes sowie der Begründung auf Seite 110 der BR-Drucksache 801/16.

5. Zu Artikel 1 (§ 23 Absatz 2 Satz 2 FahrIG)

§ 23 Absatz 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Der Bewerber hat ferner ein Führungszeugnis im Sinne des § 30a Absatz 1 Nummer 1 des Bundeszentralregistergesetzes nach Maßgabe des § 30 Absatz 5 des Bundeszentralregistergesetzes vorzulegen, das nicht älter als drei Monate sein darf."

Begründung:

Das Führungszeugnis, das der Bewerber um eine Fahrschülerlaubnis vorzulegen hat, ist nur dann aussagekräftig, wenn es hinreichend aktuell, mithin nicht älter als drei Monate ist. Die Ergänzung entspricht den Regelungen in §§ 5 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 1, 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Satz 3 des Fahrlehrergesetzes sowie der Begründung auf Seite 110 der BR-Drucksache 801/16.

6. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 2 Satz 1, Satz 1a - neu - FahrIG)

§ 24 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

"(2) Der Bewerber hat ferner

1. ein Führungszeugnis im Sinne des § 30a Absatz 1 Nummer 1 des Bundeszentralregistergesetzes nach Maßgabe des § 30 Absatz 5 des Bundeszentralregistergesetzes und
2. eine vergleichbare Bescheinigung der zuständigen Behörde des Staates, in welchem er niedergelassen ist, seinem Antrag beizufügen."

b) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Die Bescheinigungen nach Satz 1 Nummer 1 und 2 dürfen nicht älter als drei Monate sein."

Begründung:

Das Führungszeugnis, das der Bewerber um eine Fahrschulerlaubnis vorzulegen hat, ist nur dann aussagekräftig, wenn es hinreichend aktuell, mithin nicht älter als drei Monate ist. Die Ergänzung entspricht den Regelungen in §§ 5 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 1, 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Satz 3 des Fahrlehrergesetzes sowie der Begründung auf Seite 110 der BR-Drucksache 801/16.

7. Zu Artikel 1 (§ 29 Absatz 4 Satz 1 FahrIG)

In Artikel 1 sind in § 29 Absatz 4 Satz 1 die Wörter "den auf ihn" durch die Wörter "anderer Gesetze sowie den auf ihnen" zu ersetzen.

Begründung:

Kooperationsfahrschulen haben bei der Ausbildung neben den angeführten Pflichten nach fahrlehrerrechtlichen Bestimmungen auch Vorgaben nach anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen, z. B. fahrerlaubnisrechtliche Regelungen zur praktischen Fahrerlaubnisprüfung, wie die Vorgaben zum Prüfungsfahrzeug oder zur Prüförtregelung zu beachten.

8. Zu Artikel 1 (§ 38 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7, Nummer 7a - neu - FahrlG)

§ 38 Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 7 ist der Punkt durch ein Komma zu ersetzen.

b) Nach Nummer 7 ist folgende Nummer 7a einzufügen:

"7a. eine Bestätigung der zuständigen Finanzbehörde über die Erfüllung der steuerlichen Pflichten."

Begründung:

Die Liste der Unterlagen, die dem Antrag auf amtliche Anerkennung beizufügen sind, ist um eine Bestätigung der zuständigen Finanzbehörde über die Erfüllung der steuerlichen Pflichten zu ergänzen, um der zuständigen Behörde die Prüfung zu ermöglichen, ob der Bewerber auch in steuerlicher Hinsicht die Anforderungen an die Zuverlässigkeit erfüllt.

9. Zu Artikel 1 (§ 38 Absatz 1 Satz 3 FahrlG)

§ 38 Absatz 1 Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

"Der Bewerber hat ferner ein Führungszeugnis im Sinne des § 30a Absatz 1 Nummer 1 des Bundeszentralregistergesetzes nach Maßgabe des § 30 Absatz 5 des Bundeszentralregistergesetzes vorzulegen, das nicht älter als drei Monate sein darf."

Begründung:

Das Führungszeugnis, das der Bewerber um eine amtliche Anerkennung vorzulegen hat, ist nur dann aussagekräftig, wenn es hinreichend aktuell, mithin nicht älter als drei Monate ist. Die Ergänzung entspricht den Regelungen in §§ 5 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 1, 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 Satz 3 des Fahrlehrergesetzes sowie der Begründung auf Seite 110 der BR-Drucksache 801/16.

10. Zu Artikel 1 (§ 50 Absatz 2 Nummer 2a - neu - FahrlG)

In Artikel 1 ist in § 50 Absatz 2 nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

- "2a. in Angelegenheiten der Kooperation die nach Landesrecht zuständige Behörde des Sitzes der Auftrag gebenden Fahrschule,"

Begründung:

Kooperationen zwischen Auftrag gebender und Auftrag nehmender Fahrschule können auch bei Gewährleistung einer gewissenhaften Ausbildung Verwaltungsbezirke oder Ländergrenzen übergreifen.

Wegen der räumlichen Entfernung bedarf es einer Festlegung der Federführung. Diese knüpft an dem Sitz der Auftrag gebenden Fahrschule an.

Die örtliche Zuständigkeit der nach Landesrecht zuständigen Behörde für die Auftrag nehmende Fahrschule bleibt für die Teile der Ausbildung, welche durch die Auftrag nehmende Fahrschule zu verantworten sind, unberührt.

Die örtlich zuständigen Behörden koordinieren sich mit Bekanntgabe der Anzeige der Kooperation nach § 30 Satz 1 Nummer 9. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der Überwachung (§ 51).

11. Zu Artikel 1 (§ 52 Satz 1 FahrlG)

In Artikel 1 § 52 ist in Satz 1 das Wort "Polizei" durch das Wort "Staatsanwaltschaft" zu ersetzen.

Begründung:

Eine Meldeverpflichtung der Polizei ist hinsichtlich strafprozessualer und datenschutzrechtlicher Aspekte, insbesondere aber auch im Hinblick auf die praktische Umsetzung kritisch. Der Zweck der Regelung ist unter anderem der Schutz der Fahrschülerinnen und Fahrschüler vor körperlichen Übergriffen durch Fahrlehrer. Für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Widerruf der Fahrlehrererlaubnis benötigt die zuständige Behörde hinreichende Informationen. Der Gesetzentwurf stellt auf Mitteilungen zu Straftaten ab. Herrin des Strafverfahrens ist jedoch nicht die Polizei, sondern die Staatsanwaltschaft und nur diese entscheidet über die Weitergabe personenbezogener Daten aus dem Ermittlungsverfahren.

Zudem dürften die Informationen vor einer rechtskräftigen Verurteilung des Beschuldigten nicht als Grundlage für ein Verfahren zum Widerruf der Fahrlehrererlaubnis herangezogen werden. § 52 FahrlG-E ist konvergent zu der Regelung in § 2 Absatz 12 StVG. Die Regelung im Straßenverkehrsgesetz stellt jedoch auf die besonderen Gefahren im Straßenverkehr ab, in welchem pathologisch aggressives Verhalten oder das Fahren unter Einfluss berauschender Mittel viel zu oft verheerende Folgen haben. Dies zu verhindern und dahingehend auffällige Fahrerlaubnisinhaber zu sensibilisieren

beziehungsweise deren Fahreignung zu überprüfen ist Zweck der Regelung aus dem Straßenverkehrsgesetz, nicht ein quasi "Berufsverbot".

Außerdem kennt die Polizei im Regelfall die Intension des Delinquenten, künftig als Fahrlehrer arbeiten zu wollen oder den schon ausgeübten Beruf als Fahrlehrer nicht. In dem Zusammenhang wird auf die persönlichen Pflichtangaben (§ 111 OWiG) hingewiesen, wonach die Angabe des Berufs nicht zweifelsfrei dazuzuzählen ist. Die weite und offene Formulierung "[...] Informationen über Tatsachen, die auf nicht nur vorübergehende Mängel hinsichtlich der Eignung oder auf Mängel hinsichtlich der Zuverlässigkeit einer Person für den Fahrlehrerberuf schließen lassen [...]", wird als nicht eindeutig gewertet und eröffnet insoweit Interpretationsspielraum.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass durchaus auch weitere Berufsgruppen betroffen sein könnten. Die Fokussierung auf einen Berufsstand könnte in diesem Zusammenhang als eine Form der Diskriminierung wahrgenommen werden.

Entscheidungserheblich für die Aufsichtsbehörde dürfte allerdings einzig eine rechtskräftige Verurteilung des Betroffenen sein. Einer Mitteilung von Polizeierkenntnissen käme allenfalls einer Frühwarnfunktion zu, welche nicht rechtssicher ist, bei entlastendem Ermittlungs- oder Verfahrensverlauf zudem völlig fehl ginge und zudem das rechtsstaatliche Prinzip der Unschuldsvermutung ad absurdum führen würde.

12. Zu Artikel 1 (§ 53 Absatz 4 Satz 1 und 2 FahrlG)

In Artikel 1 ist § 53 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

Satz 1 und 2 sind wie folgt zu fassen:

"In den Fällen der Absätze 1 und 2 beginnt die Frist mit Ablauf des Jahres, in dem die jeweilige Erlaubnis erteilt wurde. In den Fällen des Absatzes 3 beginnt die Frist mit Ablauf des Jahres, in dem Beginn und Ende des Betriebs nach § 30 Satz 1 Nummer 10 angezeigt wurden."

Begründung:

Nach der derzeit geltenden Regelung in § 33a Absatz 1 FahrlG muss ein Fahrlehrer alle vier Jahre an einer mindestens dreitägigen Fortbildung teilnehmen. Eine detaillierte Regelung zum Beginn der Frist ist hier nicht enthalten. In vielen Verwaltungen ist es deshalb gängige Praxis, dass die vorliegend geltenden Fristen erst mit dem jeweiligen Jahresende ablaufen. Dies erleichtert sowohl den Anbietern die Planung und Durchführung ihrer Weiterbildungsseminare als auch den Verwaltungen die Überwachung.

Im Entwurf des § 53 des neuen FahrlG ist nun allerdings in den Sätzen 1 und 2 des Absatzes 4 ausdrücklich vorgeschrieben, dass die entsprechende Frist "mit

Erteilung der jeweiligen Erlaubnis", bzw. "mit der Anzeige nach § 30 Satz 1 Nummer 10" beginnt.

Diese Stichtagsregelung verursacht sowohl bei den Verwaltungen als auch bei der Fahrlehrerschaft viel zusätzlichen Aufwand. Zudem tragen die Verbände vor, dass es nicht genug Ausbilder gebe, sodass eine termingerechte Weiterbildung im Falle der jetzt vorgesehenen Regelung nicht garantiert werden könne. Schließlich seien erhöhte Kosten für die Fahrlehrer nicht auszuschließen.

Da auf der anderen Seite ein Vorteil für die Verkehrssicherheit durch den im Entwurf vorgesehenen Fristbeginn nicht ersichtlich ist, soll vorliegend der Fristlauf, wie bisher meist geschehen, mit dem Ablauf des jeweiligen Jahres beginnen.

13. Zu Artikel 1 (§ 68 Absatz 1 Nummern 7a und 7b - neu - FahrIG)

In Artikel 1 sind in § 68 Absatz 1 nach Nummer 7 folgende Nummern einzufügen:

- "7a. nähere Anforderungen an die Gestaltung und Ausführung einer Kooperation durch die Auftrag gebende und die Auftrag nehmenden Fahrschulen nach § 20,
- 7b. nähere Anforderungen an den Betrieb von Zweigstellen nach § 27,"

Begründung:

Kooperationen nach § 20 werden neu eingeführt. Der Betrieb von Zweigstellen nach § 27 wird neu geregelt.

Mit der Verordnungsermächtigung wird dem Ordnungsgeber die Möglichkeit eröffnet, die gesetzlichen Anforderungen aus Gründen der Verkehrswirtschaft und/oder der Verkehrssicherheit weiter zu konkretisieren.

14. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit der Gesetzentwurf den europarechtlich - insbesondere in Hinblick auf die notwendige Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG in der zuletzt gültigen Fassung - gegebenen Erfordernissen bei den Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Fahrlehrer-Berufsqualifikationen Rechnung trägt.

Begründung:

Die Anwendung des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) wird gemäß § 3 Absatz 7 des vorliegenden Gesetzentwurfes bis auf die Statistikvorschriften nach § 17 BQFG ausgeschlossen. Zahlreiche Regelungen im BQFG dienen der Umsetzung der Erfordernisse der Richtlinie 2005/36/EG in nationales Recht.

Unbeschadet der Regelung des § 3 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzentwurfes ist prüfenswert, inwieweit durch Verabschiedung des Gesetzes

- eine Frist bestimmt würde, innerhalb derer eine Eignungsprüfung abgelegt werden kann, wie sie in § 11 Absatz 4 BQFG geregelt ist (siehe Artikel 14 Absatz 7 der RL 2005/36/EG);
- Artikel 14 Absatz 6 der RL 2005/36/EG entsprochen würde, wonach der Beschluss nach § 3 Absatz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfes zur Auferlegung einer Eignungsprüfung bestimmte begründende Informationen enthalten muss;
- die Vorgabe nach Artikel 50 Absatz 3b der RL 2005/36/EG umgesetzt würde, wonach der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden über das Binnenmarktinformationssystem IMI zu erfolgen hat;
- eine Möglichkeit eröffnet würde, die Beantragung der Fahrlehrererlaubnis über den einheitlichen Ansprechpartner einzuleiten (siehe Artikel 57a Absatz 1 Satz 1 der RL 2005/36/EG);
- der Vorwarnmechanismus nach Artikel 56a Absatz 3 ff. der RL 2005/36/EG auch für Fahrlehrer/innen in nationales Recht überführt würde;

oder

inwieweit weitere oder andere Regelungen als die durch den Gesetzentwurf bestimmten zur Sicherstellung der Umsetzung der europarechtlichen Erfordernisse notwendig wären.

15. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor dem Hintergrund des gemeinsamen Ziels des Bundes und der Länder, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zu erleichtern, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Inhaberinnen und Inhaber von Berufsqualifikationen aus Drittstaaten bei der Anerkennung mit EU-Angehörigen gleich behandelt werden können.

Begründung:

Im Jahr 2012 wurden das Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG) sowie die entsprechenden Ländergesetze als allgemeine Gesetze zur Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen mit einem deutschen Referenzberuf eingeführt. Ziel war es, gleiche Anerkennungsregelungen für alle Interessierten zu schaffen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, dem Aufenthaltsstatus oder dem Land des Erwerbs der Berufsqualifikation. Auf die Differenzierung zwischen EU-Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen wurde daher soweit möglich verzichtet.

Die Regelung des § 3 Absatz 5 des Gesetzentwurfs widerspricht diesem Ansatz. Indem obligatorisch eine Eignungsprüfung abzulegen ist, findet keine Gleichwertigkeitsprüfung für Personen statt, die ihre Berufsqualifikationen in einem Drittstaat erworben haben. Die vorhandenen Qualifikationen und die Möglichkeiten des Ausgleichs von Unterschieden durch sonstige nachgewiesene Berufsqualifikationen werden nicht festgestellt.