

Wissenschaftliche Dienstleistung

2.2.310 - Untersuchung der Gleichwertigkeit der Fahrlehrerqualifizierung mit Fortbildungsabschlüssen nach BBiG und HwO

Gutachterliche Prüfung, inwieweit die Maßnahmen zur Erteilung der Fahrlehrerlaubnis förderfähig nach AFBG sind

Dr. Johanna Telieps

Bonn, 26.07.2018
Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Telefon: 0228/107-2843
E-Mail: telieps@bibb.de
www.bibb.de

Inhalt

1 Aufgabenstellung	3
2 Hinweise	3
3 Formale Überprüfung.....	4
4 Offene Punkte	7
5 Ergebnis der Prüfung.....	7
6 Literatur	7

1 Aufgabenstellung

Mit Schreiben vom 18. Mai 2018 beauftragte das BMBF (Referat 314) das BIBB mit einer „Untersuchung der Gleichwertigkeit der Fahrlehrerqualifizierung mit Fortbildungsabschlüssen nach BBiG und HwO“. Die Fahrlehrerqualifizierung ist eine staatlich anerkannte, bundesweit einheitlich geregelte Qualifizierung für einen Dienstleistungsberuf im Verkehrswesen (technischer Lehrberuf). Um diesen Beruf ausüben zu können, wird eine Fahrlehrerlaubnis benötigt. Die Voraussetzungen hierfür regelt das Fahrlehrergesetz (FahrlG). Ausgebildet und geprüft wird nach einer bundesweit geltenden Ausbildungs- bzw. Prüfungsordnung auf Basis dieses Fahrlehrergesetzes (novelliert zum 1. Januar 2018).

Vor dem Hintergrund, dass mit dem Aufstiegs-BAföG auf Grundlage des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG, § 2 Absatz 1 Nr. 1 und 2) Fortbildungen öffentlicher und privater Anbieter gefördert werden, die fachlich gezielt auf öffentlich-rechtliche Fortbildungsprüfungen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG), der Handwerksordnung (HwO) oder auf gleichwertige Abschlüsse nach Bundes- oder Landesrecht vorbereiten, soll geklärt werden, ob es sich bei der Fahrlehrerqualifizierung um einen

- nach § 2 Absatz 1 Nr. 2 AFBG gegenüber BBiG und HwO-Fortbildungsabschlüssen gleichwertigen und damit
- mit AFBG förderfähigen Fortbildungsabschluss handelt.

Dabei umfasst die gutachterliche Prüfung

- die Gleichwertigkeit des Fortbildungsziels sowie
- die Gleichwertigkeit der Inhalte der Fortbildung zum/zur Fahrlehrer/-in

mit Fortbildungsabschlüssen zu öffentlich-rechtlich geregelten Prüfungen auf Grundlage der §§ 53 und 54 BBiG.

2 Hinweise

Im Jahr 2013 wurde das BIBB bereits um eine Einschätzung gebeten, inwieweit die Fahrlehrerqualifizierung als Ausbildungsberuf oder als eine Fortbildung auf der Rechtsgrundlage des BBiG infrage kommt. Die Ausbildungsebene wurde als nicht geeignet angesehen, da die Voraussetzungen bzgl. des Alters (Mindestalter 22 Jahre), der Fahrerlaubnis (alle Klassen) sowie der nachzuweisenden Fahrpraxis einer gesetzlichen Grundlage entbehren. Sowohl das BBiG als auch die HwO sehen für Ausbildungsordnungen keine Zulassungsvoraussetzungen vor, gleichwohl für Fortbildungsordnungen Zulassungsvoraussetzungen festzulegen sind (BBiG § 53 Absatz 2 Nummer 3 und HwO § 42 Absatz 1 Nummer 3). So ist eine abgeschlossene Berufsausbildung vorauszusetzen (BSG vom 5.6.1973, SGB 1974, 202) und es wäre „ungeachtet aller im Gesetz vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten [...] unangemessen und unangebracht, die zusätzliche Ausbildung nach den allgemeinen Ausbildungsvorschriften durchzuführen“ (HONIG/KNÖRR 2008, S. 304).

Das BIBB deutete in seiner Stellungnahme 2003 die Voraussetzung eines beliebigen Ausbildungsberufs als Voraussetzung für die Fahrlehrerqualifizierung als Analogie zur Fortbildungsebene an und betonte die Wertigkeit des Abschlusses bspw. in Bezug auf die Wiedererkennbarkeit bei der Bundesagentur für Arbeit (Systematiknummer: 84513-100 bzw. 84513-900). Kritisch gesehen wurde die anschließende Einsetzbarkeit, da Aus- und Fortbildungsberufe keine eingeschränkten Funktionsbilder beschreiben, sowie die Frage, ob es sich überhaupt um eine Aufstiegsfortbildung handelt.

Es findet keine Einordnung im Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) statt, da das BMBF dies explizit nicht zum Gegenstand der Weisung gemacht hat.

3 Formale Überprüfung

Das AFBG nennt in § 1 Absatz 1 Nummer 2 die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen öffentlicher und privater Träger, die in einer fachlichen Richtung gezielt vorbereiten auf gleichwertige Fortbildungsabschlüsse nach bundesrechtlichen Regelungen als förderfähige Maßnahmen beruflicher Aufstiegsfortbildungen. Hierbei wird Gleichwertigkeit zu Fortbildungsabschlüssen zu öffentlich-rechtlich geregelte Prüfungen auf der Grundlage der §§ 53 und 54 des BBiG oder der §§ 42, 42a, 45, 51a und 122 der HwO verstanden. Die §§ 45, 51 a und 122 der HwO betreffen die Meisterprüfung und können aufgrund der Nichtzugehörigkeit zu einem Handwerk oder einem handwerksähnlichen Gewerbe ausgeschlossen werden.

Für vergleichende Aspekte, die nicht im BBiG bzw. in der HwO geregelt werden, wurden die relevanten Hauptausschussempfehlungen 17, 36 und 159 herangezogen. So sollen nach Hauptausschussempfehlung 17 Fortbildungsprüfungen insbesondere dann durchgeführt werden, wenn

1. ein beruflicher Aufstieg ermöglicht werden soll,
2. eine berufliche Anpassung durch Vermittlung zusätzlicher beruflicher Kenntnisse und Fertigkeiten angestrebt wird oder
3. vorgeschriebene Leistungsnachweise, die zur Ausführung bestimmter Tätigkeiten berechtigen, erworben werden sollen.

Der dritte Punkt ist eindeutig gegeben, da das Fahrlehrergesetz in § 1 zwingend vorschreibt, dass für die Ausbildung von FahrSchülern/FahrSchülerinnen der Fahrlehrerlaubnis (bzw. unselbständig im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses der Anwärterbefugnis) bedurft wird. Voraussetzung für die Fahrerlaubnis ist u. a. nach FahrIG § 2 Absatz 1 Nummer 8 und 9 die Ausbildung zum/zur Fahrlehrer/-in sowie eine bestandene Prüfung nach § 8.

Die Hauptausschussempfehlung 36 beschreibt die Kriterien für den Erlass von Fortbildungsordnungen wie folgt: Die berufliche Fortbildung

- dient der Erhaltung und Erweiterungen der beruflichen Fähigkeiten,
- bereitet darauf vor, den sich verändernden beruflichen Anforderungen gerecht werden zu können oder beruflich aufzusteigen,
- setzt eine angemessene Berufspraxis sowie in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung oder stattdessen eine entsprechende einschlägige Berufspraxis voraus,
- kommt in erster Linie für Maßnahmen der beruflichen Fortbildung in Betracht, die auf einen qualifizierten Abschluss vorbereiten.

Die ersten beiden Punkte zielen auf eine Aufstiegs- bzw. Anpassungsfortbildung in einem Berufsfeld ab. Dies ist in der Regel bei einer Fahrlehrerlaubnis nicht gegeben, da nur wenige Berufsausbildungen wie die zum/r Berufskraftfahrer/in oder zur Fachkraft im Fahrbetrieb das Führen eines Fahrzeugs umfassen. Der dritte Punkt ist jedoch gegeben, da nach FahrIG § 2 Absatz 1 Nummer 5 für eine Fahrlehrerlaubnis mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem anerkannten Lehrberuf oder eine gleichwertige Vorbildung vorausgesetzt wird. Auch der vierte Punkt kann als gegeben angesehen werden, da Ziel, Inhalte, Anforderungen und Verfahren sowohl der Ausbildung¹ als auch der Prüfung in eigenständigen Verordnungen festgelegt sind und eine eindeutige Zuordnung von Qualifizierung und Fahrlehrerlaubnis gegeben ist.

Des Weiteren sollen nach Hauptausschussempfehlung 36 Fortbildungsordnungen nur dann erlassen werden, soweit es als Grundlage für eine geordnete und einheitliche berufliche Fortbildung oder zu deren Anpassung an die technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung erforderlich ist. Unabhängig von der Definition des Begriffs der Fortbildung ist diese Voraussetzung erfüllt, da das Fahrlehrergesetz diese Weiterbildung in einem geordneten Rahmen einheitlich beschreibt. Kriterien für den Erlass von Fortbildungsordnungen sind nach

¹ Das Fahrlehrergesetz, die Fahrlehrer-Ausbildungsverordnung sowie die Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz sprechen von Fahrlehrerausbildung. Daher wird im unmittelbaren Zusammenhang mit diesen rechtlichen Grundlagen der Begriff „Ausbildung“ genutzt, obwohl er nach BBiG und HwO für die Berufsausbildung in Abgrenzung zur beruflichen Fortbildung verwendet wird. Die Bundesagentur für Arbeit spricht im Berufenet von Weiterbildungsberuf.

der Hauptausschussempfehlung 36:

1. hinreichender qualitativer und quantitativer Bedarf für die (bundeseinheitliche) Regelung der Qualifikation,
 - a. ein nicht absehbar zeitlich begrenzter Bedarf, der unabhängig vom Einzelbetrieb ist,
 - b. vorzusehender Bestand der zu regelnden Qualifikationen, die sich auch in kürzerer Zeit nicht grundlegend ändern,
2. eine fehlende regionale Beschränkung,
3. das Abzielen auf einen Qualifikationsstand, der im Beschäftigungssystem benötigt wird,
4. die Qualifikationsbedürfnisse aufgrund überregionaler oder sektoraler Notwendigkeiten aus der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung,
5. die Förderung der beruflichen Mobilität der Berufstätigen durch möglichst vielfältige Einsatzmöglichkeiten im Qualifikationsbereich sowie eine leichte Umstellung auf künftige Veränderungen.

Hingegen sind folgende Punkte zu berücksichtigen, um die Abgrenzung zur Berufsausbildung zu anderen Fortbildungsgängen und sonstigen Bildungsmaßnahmen zu gewährleisten:

6. Ein Bildungsgang, der der Sache nach der beruflichen Erstausbildung dient oder der in der Regel weder eine abgeschlossene Berufsausbildung und eine einschlägige Berufspraxis noch eine entsprechende einschlägige Berufspraxis voraussetzt, sollte nicht in einer Fortbildungsordnung geregelt werden.
7. Für berufliche Tätigkeiten, deren Ausübung lediglich kurzfristige Vorbereitungsmaßnahmen erfordern, kommt eine Fortbildungsordnung nicht in Betracht.
8. Eine neue Fortbildungsordnung ist dann gerechtfertigt, wenn sich die zu regelnden Qualifikationen hinreichend deutlich von den Anforderungen anderer Fortbildungsgänge abgrenzen lassen.

Die Tatsache, dass die Fahrerlaubnis bereits seit vielen Jahren gesetzlich geregelt ist, erlaubt die Beurteilung der Erfüllung der Kriterien auf der Basis von Erfahrung und nicht von Prognosen. Demnach sind die Kriterien eins bis vier als erfüllt anzusehen; die Vielzahl an Fahrschulen mit ihren angestellten Fahrlehrern/ Fahrlehrerinnen, die bundesweit verteilt agieren, zeigen den Bedarf. Auch wenn zu erwarten ist, dass die Zahl der Fahrschüler/-innen abnehmen wird, weil sich einerseits die Mobilitätskonzepte ändern und der Führerschein nicht mehr als unbedingt erstrebenswert angesehen wird und sich andererseits auch die Demografie auf die zukünftigen Fahrschülerzahlen auswirken könnte, kann davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl an Fahrschülern/Fahrschülerinnen aus privaten wie beruflichen Gründen auf Fahrerlizenzen in den unterschiedlichen Klassen angewiesen sein wird bzw. diese aus eigenem Interesse anstreben. Problematischer ist die Einschätzung des fünften Kriteriums der beruflichen Mobilität: Die Fahrlehrerlaubnis qualifiziert für ein relativ enges Beschäftigungsfeld mit einem definierten Arbeitsumfeld. Jedoch ist in Ansätzen durch die Voraussetzung eines anerkannten Lehrberufs in Kombination mit den zu erwerbenden technischen sowie pädagogisch-psychologischen Kompetenzen von einem erweiterten Einsatzbereich auszugehen. Die vorausgesetzte Ausbildung erfüllt auch das sechste Kriterium. Der Umfang von 1.000 Ausbildungseinheiten in der Fahrlehrerausbildungsstätte zeigt, dass Kriterium sieben erfüllt ist. Da es auch in der Novellierung des Fahrlehrergesetzes – neben der Öffnungsklausel für Befähigungsnachweise aus einem anderen Staat - keine Anerkennung anderweitiger Qualifikationen gibt, ist davon auszugehen, dass wie in Kriterium acht gefordert eine hinreichende Abgrenzung zu anderen Fortbildungen gegeben ist.

Die Hauptausschussempfehlung 159 konkretisiert die Anforderungen an Fortbildungsordnungen aus BBiG und HwO vor dem Hintergrund des DQR. Demnach gelten für alle Niveaus folgende Merkmale:

- Sie setzen eine abgeschlossene berufliche Qualifikation voraus und bauen auf diesen auf.
- Sie qualifizieren für die selbständige und verantwortliche Übernahme von anspruchsvollen Aufgaben, wobei das Profil stets betriebsübergreifend ist.
- Sie vertiefen und erweitern die berufliche Handlungsfähigkeit um fachliche und personale Kompetenzen, die für die Wahrnehmung der anspruchsvolleren Aufgaben erforderlich sind.
- Sie sind zukunftsorientiert und offen für Innovationen in der betrieblichen Praxis.
- Einige Qualifikationen sind auf die Prüfung einer bestimmten Fortbildung des folgenden Fortbildungsniveaus anrechenbar.

- Die Qualifikation wird durch eine öffentlich-rechtliche Prüfung nachgewiesen, die durch eine Bundesverordnung geregelt ist.

Diese Merkmale treffen zum größten Teil auf die Fahrlehrerqualifikation zu: Sie setzt einen Lehrberuf voraus; auch wenn sie nicht darauf aufbaut, werden zusätzliche fachliche und personale Kompetenzen erworben. Wird angenommen, dass der Beruf des Fahrlehrers/der Fahrlehrerin eine anspruchsvollere Aufgabe ist, wovon aufgrund der pädagogisch-psychologischen Anforderung sowie des weitestgehend eigenständigen Arbeitens ausgegangen werden kann, ist auch ein selbständiges und verantwortliches Arbeiten auf einem höheren Niveau erforderlich. Das Profil ist branchentypisch betriebsübergreifend. Einer Zukunftsorientierung und Offenheit für Innovationen steht zumindest nichts entgegen; aktuelle Entwicklungen sind weitestgehend technikneutral angelegt. Schließlich wird die Qualifikation u. a. durch eine Prüfung nachgewiesen, die durch eine bundeseinheitliche Verordnung geregelt ist.

Die Zuordnung zu den drei Fortbildungsniveaus erfolgt anhand von vier Kriterien:

- berufliche Anforderungen an die Qualifikationen, deren Erreichung durch eine öffentlich-rechtliche Prüfung festgestellt wird,
- Kompetenzen, über die ein/-e Absolvent/-in nach erfolgreicher Prüfung mindestens verfügt,
- formale Merkmale wie Abschlussbezeichnungen, Zulassungsvoraussetzungen für die Prüfung, Berechtigung und Übergangsmöglichkeiten sowie
- durchschnittlicher zeitlicher Umfang, der zum Erreichen der Qualifikation notwendig ist.

Die berufliche Anforderung an die Fahrlehrqualifikation entspricht am ehesten der eines Trainers/einer Trainerin. Fahrlehrer/-innen nehmen komplexe Aufgaben mit Verantwortung wahr, die verantwortlich und eigenständig erfüllt werden. Insbesondere während des fahrpraktischen Unterrichts ist ein/-e Fahrlehrer/-in für einen begrenzten Zeitraum allein verantwortlich sowohl für die Fachlichkeit (Verkehrsverhalten, Recht, Technik) als auch für den pädagogisch- psychologischen und den verkehrspädagogischen Bereich (Unterrichten, Ausbildung und Weiterbilden sowie Erziehen und Beurteilen). Somit ist ein/-e Fahrlehrer/-in zur selbständigen Planung und Bearbeitung umfassender fachlicher Aufgabenstellungen in komplexen, spezialisierten und sich verändernden Tätigkeitsfeldern in der Lage und kann die Qualität der Arbeit selbst einschätzen und verantworten sowie die Weiterentwicklung der individuellen Berufslaufbahn selbständig planen und umsetzen. Dies spricht für das erste berufliche Fortbildungsniveau. Die formalen Merkmale wie Abschlussbezeichnung, Voraussetzungen, Berechtigungen und Übergangsmöglichkeiten (Fahrschülerlaubnis) sind im Fahrlehrergesetz geregelt und entsprechen auch diesem Niveau. Lediglich die einschlägige Berufspraxis wird nicht vorausgesetzt, zumal es auch keine einschlägige Berufspraxis ohne diese Qualifikation gibt; ggf. kann der geforderte Besitz der Fahrerlaubnis der Klasse B seit mindestens drei Jahren als solche gesehen werden. Der zeitliche Umfang von 1.000 Stunden liegt deutlich über den 200 + 200 Stunden (Präsenzseminare und Selbststudium), aber unter dem Lernumfang der zweiten Ebene (600 + 600). Zusammengenommen lassen diese Vergleiche den Schluss zu, dass die Fahrlehrerqualifikation vom Niveau her der ersten Fortbildungsebene entspricht, auch wenn es keinen Referenzberuf gibt, auf dem die Qualifizierung aufbaut.

Auch wenn es keine Fortbildungsordnung im engeren Sinne für die Fahrlehrerqualifikation gibt, erfüllen die Vorschriften die Mindestanforderungen an Fortbildungsordnungen nach BBiG und HwO. Das Fahrlehrergesetz regelt die Bezeichnung des Fortbildungsabschlusses („Fahrlehrerlaubnis“) und das Ziel (Personen ausbilden, die ein Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen erwerben wollen) sowie die Zulassungsvoraussetzungen. Inhalt und Anforderungen der Prüfung sowie das Prüfungsverfahren regelt die Fahrlehrer-Prüfungsverordnung.

Die Fahrlehrerqualifizierung ermöglicht in einem anderen als dem ursprünglich erlernten Berufsfeld eine Perspektive für den beruflichen Aufstieg bzw. eine berufliche Entwicklung und macht damit das Berufsbildungssystem für die Interessenten/Interessentinnen attraktiver. So ist bspw. eine Weiterqualifizierung im fachlichen, technischen und pädagogischen Bereich möglich; auch ein Studium ist je nach länderrechtlichen Regelungen möglich.

4 Offene Punkte

Aufgrund des kurzen Zeitfensters wurden nicht geprüft:

- die Eignung der Fahrlehrerausbildungsstätten,
- das Qualitätsmanagement bei der Erarbeitung des Fahrlehrergesetzes sowie der dazugehörigen Verordnungen,
- das Qualitätsmanagement im Prüfungsverfahren.

Empfehlenswert wäre ein Abgleich der erworbenen Kompetenzen mit den Kompetenzdimensionen des DQR, um auf dieser Ebene zu prüfen, inwieweit eine Gleichwertigkeit des Niveaus im Detail vorliegt. Da nach Rücksprache dies nicht Bestandteil der gutachterlichen Prüfung durch das BIBB sein sollte, wurde dieser auch nicht durchgeführt, obwohl er für sehr sinnvoll erachtet wird.

5 Ergebnis der Prüfung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei der vorliegenden Qualifizierung nicht um eine Aufstiegsfortbildung im eigentlichen Sinne des BBiG bzw. der HwO handelt. Gleichwohl kann jedoch eine Gleichwertigkeit zu Fortbildungsabschlüssen öffentlich-rechtlich geregelter Prüfungen festgestellt werden. Somit ist aus Sicht des BIBB eine entsprechende Förderfähigkeit nach AFBG gegeben.

6 Literatur

HONIG/KNÖRR (2008): Handwerksordnung mit Berufsbildungsrecht. Kommentar.4. Auflage. Verlag C. H. Beck München