

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/8183 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetzes

A. Problem

Die bestehenden Regelungen im Hinblick auf Ausbildungsstätten für die beschleunigte Grundqualifikation und die Weiterbildung im Rahmen der Berufskraftfahrerqualifikation haben sich in der Praxis als ergänzungsbedürftig herausgestellt. Berichte über missbräuchlichen Umgang auf dem Gebiet der beschleunigten Grundqualifikation und Weiterbildung mehren sich. Es bestehen Schwierigkeiten z. B. in der Überwachung der Ausbildungsstätten, hinsichtlich der Transparenz der anerkannten Ausbildungsstätten und der Kenntnis der Kontrollbehörden über alle durchgeführten und durchzuführenden Kurse. Aufgrund des Berufskraftfahrermangels ist Deutschland auf Fahrer aus anderen Mitgliedstaaten der EU angewiesen und sollte eine den Fahrern in Grenzgebieten entgegenkommende Lösung schaffen.

B. Lösung

Konkretisierung der Voraussetzungen im Hinblick auf die Anerkennung und Überwachung von Ausbildern, Unterrichtsorten und Teilnehmerzahl sowie Mitteilung von Daten und Zeit der geplanten Weiterbildungsveranstaltungen; Erweiterung der Bußgeldtatbestände zur Bekämpfung von Missbrauch sowie strengere Sanktionen und Schaffung der Möglichkeit der Einführung der weiteren von der EU-Richtlinie vorgesehenen Nachweismöglichkeit für die Weiterbildung in Form des Fahrerqualifizierungsnachweises für Grenzgänger.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie einstimmige Annahme einer Entschließung.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8183 unverändert anzunehmen;
2. folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„a) Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetzes werden die bestehenden Regelungen im Hinblick auf Ausbildungsstätten für die beschleunigte Grundqualifikation und die Weiterbildung im Rahmen der Berufskraftfahrerqualifikation ergänzt. Der missbräuchliche Umgang auf dem Gebiet der beschleunigten Grundqualifikation und Weiterbildung wird damit erschwert. Weitergehende Verbesserungsvorschläge aus der Transport- und Logistikbranche bedürfen noch intensiver Prüfung und Vorbereitung durch die Bundesregierung sowie weitergehender Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern. Sie konnten daher im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch nicht berücksichtigt werden.

Den Forderungen aus der Branche nach einheitlichen Anerkennungs- und Überwachungssystemen, einem zentralen Register der Ausbildungsstätten mit Teilnehmersdokumentation und einem bundesweiten Fahrer-Qualifikationsnachweis als Ersatz für die Eintragung der Schlüsselzahl 95 sollte der Gesetzgeber in einem nächsten Schritt entsprechen. Eine Digitalisierung der Systeme ist dabei zielführend. Die eingeforderte Transparenz kann damit abgesichert werden. Die Genehmigungs- und die Prüfungsbehörden würden Mittel erhalten, ihnen vorgelegte Nachweise nachvollziehbar und unbürokratisch überprüfen zu können.

Dieser nächste Modernisierungsschritt ist sorgfältig zu planen.

Mit Kommunikations- und Datenbanktechnik soll den Betrugsmöglichkeiten ein Riegel vorgeschoben werden. Ein Zentralregister soll es möglich machen, die Daten der Ausbildungsteilnehmer und der Ausbildungsstätten mit geringem Aufwand abzugleichen. So können Hinweise auf mögliche Manipulationen rechtzeitig erkannt und die ordnungsgemäÙe Ausstellung der Bescheinigungen überprüft werden. Ist die Teilnahme nachvollziehbar dokumentiert und sind die Teilnehmerlisten zentral einsehbar, werden schnelle Kontrollen möglich. Ein zentrales Register als Onlineregister soll zudem der Anforderung der Branche nach Flexibilität gerecht werden.

Ein bundesweit als Karte ausgegebener Fahrerqualifikationsnachweis würde daneben den bürokratischen Aufwand für alle Betroffenen erheblich reduzieren. Deutliche Kosteneinsparungen würden möglich. Die Grenzgängerproblematik würde behoben. Damit würde auch den Forderungen der Bundesländer nach Bundeseinheitlichkeit entsprochen. Auch für diesen Fahrerqualifizierungsnachweis sollen digitale Einsatzmöglichkeiten zukunfts offen ermöglicht werden.

Die erforderlichen Modernisierungskosten sind durch den erheblichen Mehrwert gerechtfertigt.

- b) Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. ein zentrales Register der Ausbildungsstätten für die beschleunigte Grundqualifikation und die Weiterbildung im Rahmen der Berufskraftfahrerqualifikation mit Teilnehmersdokumentation und
 2. einen bundesweiten Fahrer-Qualifikationsnachweis als Ersatz für die Eintragung der Schlüsselzahl 95 zu planen,
 3. wobei Register und Karte den Ansprüchen modernster Digitalisierung zukunfts offen entsprechen sollen.
 4. Planungsergebnisse mit Umsetzungsperspektive sollen dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur bis Ende März 2017 vorgelegt werden.“

Berlin, den 28. September 2016

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Martin Burkert
Vorsitzender

Thomas Lutze
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Thomas Lutze

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/8183** in seiner 167. Sitzung am 28. April 2016 beraten und an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf beinhaltet im Wesentlichen die Konkretisierung der Voraussetzungen im Hinblick auf die Anerkennung und Überwachung von Ausbildern, Unterrichtsorten, Teilnehmerzahl sowie die Mitteilung von Daten und Zeit der geplanten Weiterbildungsveranstaltungen; eine Erweiterung der Bußgeldtatbestände zur Bekämpfung von Missbrauch sowie strengere Sanktionen und die Schaffung der Möglichkeit der Einführung der weiteren von der EU-Richtlinie vorgesehenen Nachweismöglichkeit für die Weiterbildung in Form des Fahrerqualifizierungsnachweises für Grenzgänger.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8183 in seiner 112. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme. Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfiehlt er zudem die Annahme des Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)351.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 89. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme. Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfiehlt er zudem die Annahme des Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)351.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8183 in seiner 86. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme. Einstimmig empfiehlt er zudem die Annahme des Entschließungsantrags der Koalition auf Ausschussdrucksache 18(11)719.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8183 in seiner 75. Sitzung am 28. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme. Mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfiehlt er zudem die Annahme des Entschließungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(18)265.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 18(23)70-2):

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige

Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 18/559) in seiner 43. Sitzung am 16. März 2016 mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetzes (Bundesratsdrucksache 72/16) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Das Gesetz berührt den Nachhaltigkeitsaspekt Bildung. Eine Bekämpfung des Missbrauchs im Bereich Berufskraftfahrerweiterbildung wird das Image des Berufsstandes verbessern und somit dazu beitragen, die Nachwuchssorgen der Branche zu lösen. Die Qualität der Grundqualifikation und Weiterbildung der Berufskraftfahrer wird erhöht. Beides zusammen wird den Beruf für Berufseinsteiger attraktiv machen und helfen, die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist bedingt gegeben.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat zu dem Gesetzentwurf in seiner 66. Sitzung am 11. Mai 2016 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen.

Diese hat er in seiner 72. Sitzung am 22. Juni 2016 durchgeführt. An der Anhörung nahmen teil, Wolfgang Baumeister, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK); Frank Faßbender, Bundesamt für Güterverkehr (BAG); Dieter Quentin, Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände (BVF); Jörg-Michael Satz, MOVING International Road Safety Association e. V.; Prof. Dr. Karlheinz Schmidt, Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) und Ralph Werner, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di).

Die Stellungnahmen der Sachverständigen beinhalten im Wesentlichen Folgendes:

Die **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)** hat die Verringerung des vorgeschriebenen Mindestalters für Fahrten ohne Fahrgäste von 20 auf 18 Jahre begrüßt. Mit den Änderungen und Ergänzungen in § 7 und § 7a BKrFQG würden bestehende Regularien konkretisiert und weitere Elemente integriert, die nach ihrer Auffassung gut geeignet seien, Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der beschleunigten Grundqualifikation und Weiterbildung von Berufskraftfahrern weitestgehend zu verhindern. In Bezug auf die Regelung zu § 8 Absatz 4 BKrFQG erklärte ver.di, man sehe eine Missbrauchsgefahr und plädiere stattdessen dafür, mit Frankreich eine bilaterale Lösung über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsnachweisen gemäß Richtlinie 2003/59/EG anzustreben.

Der **Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK)** begrüßte die Absenkung des Mindestalters für Fahrten mit leeren Omnibussen auf 18 Jahre. Der Ansatz, sowohl bei der Anerkennung als auch bei der Durchführung der Schulungen, größeren Wert auf die Überwachung zu legen, werde ebenfalls befürwortet. Es sei jedoch bedauerlich, dass die Gelegenheit nicht genutzt werden solle, das gesamte System der Anerkennung und der Überwachung zu überarbeiten und zu bündeln. Man empfehle eine bundeseinheitliche Regelung zur Einführung eines Fahrerqualifikationsnachweises. Zur Erweiterung von Bußgeldtatbeständen führt der DIHK aus, es sei zu überlegen, ob die Zuständigkeit für die Bußgelder nicht zentral oder zumindest zentral in den einzelnen Bundesländern geregelt werden solle. Außerdem sei eine bundeseinheitliche „Bußgeld-Regeltabelle“ hilfreich. Der DIHK plädierte zudem für eine einheitliche Anerkennung von Ausbildungsstätten. Auch nach der geplanten Korrektur werde die Inlandsauflage für 21-jährige Absolventen einer großen Grundqualifikationsprüfung bestehen bleiben, woraus sich ein Widerspruch zu § 1 Abs. 1 Nr. 7 FeV ergebe.

Der **Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL)** begrüßte die Festschreibung der Anerkennung und Überwachung der Ausbildungsstätten und der Ausbilder. Man erwarte, dass alle Ausbildungsstätten und Ausbilder den gleichen Anerkennungs- und Überwachungsanforderungen unterlägen und rege an, dass die Anerkennung und Überwachung durch eine landesweit zuständige Stelle erfolge. Die Einführung einheitlicher

Bescheinigungen für beschleunigte Grundqualifikation und Weiterbildung entspreche einer seit Jahren erhobenen Forderung des BGL. Zustimmung des BGL finde die Einführung eines Fahrerqualifizierungsnachweises, jedoch solle dieser bundesweit verbindlich geregelt werden. Der BGL begrüße die Aufnahme der regelmäßigen Überwachung der Ausbildungsstätten mindestens alle zwei Jahre, jedoch solle diese bei festgestellten Mängeln häufiger erfolgen. Der BGL begrüße zudem, dass für Grenzgänger ein Fahrerqualifizierungsnachweis eingeführt werden solle. Dieser solle aber generell neben dem Eintrag der harmonisierten Schlüsselzahl 95 auf dem Führerschein gleichberechtigt eingeführt werden.

Die **MOVING International Road Safety Association e. V.** erklärte, sie sehe zu dem Gesetzentwurf Ergänzungs- und Änderungsbedarf. Man fordere die Einführung eines zentralen Registers, um hinsichtlich anerkannter Aus- und Weiterbilder Transparenz für alle zu schaffen, um eine obligate Anmeldung eines jeden Kurstermins durchzuführen und um damit letztlich effektive Kontrollen zu ermöglichen sowie um die Teilnehmer zu verwalten. Es müsse auch eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit Teilnehmerlisten mit der Unterschrift der Teilnehmer bei allen Weiterbildungen geführt würden. Zudem fordere man eine bundesweite Einheitlichkeit in den Kriterien für die Anerkennung von Ausbildungsstätten sowie einheitliche Überwachungskriterien. Eine bundesweite Einheitlichkeit in den Kontrollen von Ausbildungsstätten solle sichergestellt werden. Außerdem fordere man eine regelmäßige Fortbildung der Dozenten sowie einen Kriterienkatalog für Dozenten in der Grundqualifikation und Weiterbildung. Zudem spreche man sich für eine Prüfung der Einführung einer Lernzielkontrolle (ohne rechtliche Konsequenzen) aus.

Die **Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände e. V.** begrüßte die beabsichtigten Änderungen. Zu § 5 vertrete man aber die Auffassung, dass, um Missbrauch vorzubeugen, mindestens derjenige, der die Verantwortung für die Ausbildung trage sowie der Teilnehmer zwingend im Original unterschreiben müssten. Zu § 6 Abs. 2 sei man der Meinung, dass eine Meldung über verwendetes Ausbildungsmaterial ausreiche. Die Bundesvereinigung vertrete zu § 7 die Auffassung, dass für die Anzahl der Weiterbildungsteilnehmer eine Höchstzahl verbindlich festgelegt werden solle und zu § 8, dass eine anerkannte Fahrlehrerweiterbildung mit Nutzfahrzeugbezug die Anforderungen erfülle. Aus Gründen der Verbraucherorientierung solle im Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz die Option auf eine Anpassung der geplanten Unterrichtsveranstaltungen möglich sein. Eine Überwachung befürworte man, aber nicht periodisch, sondern nur anlassbezogen. Man spreche sich für eine Anerkennung von § 33a-Fortbildungen mit Nutzfahrzeugbezug auch für die Fahrlehrer im Bereich des BKrFQG aus. Eine Kostenmehrbelastung für Weiterbildungsträger lehne man ab.

Das **Bundesamt für Güterverkehr (BAG)** stellte fest, dass sich die Einführung eines zentralen Registers zunächst nicht auf die Kontrollpraxis des Bundesamtes selbst auswirke. Das Kontrolldefizit bestehe vielmehr bei den Fahrerlaubnisbehörden, die die Eintragung im Führerschein vornehmen bzw. den Fahrqualifizierungsnachweis ausstellen müssten und denen möglicherweise Bescheinigungen vorgelegt würden, die nicht den Tatsachen entsprächen. Ein zentrales Register sei sehr zeit- und kostenaufwendig, aber man habe auf Grund seiner Zuständigkeit für die Zuwendungsverfahren für den Güterkraftverkehr auch Erkenntnisse gewonnen, dass Missbrauch betrieben werde. Insofern sei hier eine zeitnahe Lösung erforderlich. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf solle versucht werden, mit möglichst wenig Aufwand und zeitnah Strukturen zu schaffen, die eine bessere Überwachung der Weiterbildungsbetriebe ermöglichen; dafür enthalte der Gesetzentwurf die entsprechenden Regelungen.

Im Übrigen wird auf das (auch im Internet veröffentlichte) Protokoll der 75. Sitzung des Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur verwiesen, welches auch die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen beinhaltet.

In seiner 75. Sitzung am 28. September 2016 hat der Ausschuss den Gesetzentwurf abschließend beraten. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Entschließungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 18(15)351), dessen Inhalt sich aus Nr. 2 der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, es sei unstrittig, dass es im Bereich der Berufskraftfahrerqualifikation Handlungsbedarf gebe. Vor allem sei es erforderlich, Missbrauchsmöglichkeiten zu beseitigen. Es sei auch unstrittig, dass gegenüber dem Gesetzentwurf weitergehende Maßnahmen möglich seien. Dazu müsse man aber eine Lösung gemeinsam mit den Bundesländern finden. Wenn sich etwa das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und alle Fachministerien in den Bundesländern gegen ein Zentralregister aussprächen, sei es problematisch, ein solches Zentralregister ohne weitere Debatte einzuführen. Hier sei aber eine Überprüfung erforderlich und dem trage man mit dem Entschließungsantrag Rechnung.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, sie befürworte den Gesetzentwurf auch im Hinblick auf Erfahrungen mit Fällen von Missbrauch bei der Weiterbildung in diesem Bereich; hier seien strengere Regeln erforderlich. Es sei aber auch erforderlich, wie es in dem Entschließungsantrag deutlich gemacht werde, das Gesetz fortzuentwickeln. So seien etwa ein zentrales Register und eine zentrale Fahrerkarte in Deutschland wünschenswert. Man sei auf den Inhalt des Berichts gespannt, den es dazu bis Ende März 2017 geben solle.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte, dass endlich eine Regelung geschaffen werden solle, die Probleme in Bezug auf den Ausbildungsnachweis für Berufskraftfahrer in Grenzgebieten angehe. Insbesondere im Verhältnis zu Frankreich sei eine solche Regelung schon lange überfällig. Auch die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Verbesserungen durch die Schaffung zusätzlicher Kontrollmöglichkeiten sei nachvollziehbar. Der Entschließungsantrag beinhalte Nachbesserungen zu dem Gesetzwurf, bei denen nicht nachvollziehbar sei, weshalb man sie nicht von vornherein in den Gesetzentwurf aufgenommen habe. Deshalb werde man dem Entschließungsantrag zustimmen und sich bei dem Gesetzentwurf enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, die Anhörung habe ergeben, dass der Gesetzentwurf in die richtige Richtung gehe, aber noch wichtige Elemente fehlten. Das betreffe etwa das Register für die Ausbildungsstätten und die Frage der Einführung eines zentralen Registers. Daher sei der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen zu begrüßen, dem man sich auch anschließen werde. Man sehe aber auch Bedarf für Regelungen zur bundeseinheitlichen Anerkennung von Ausbildungsstätten und die regelmäßige Weiterbildung der Dozenten. Daher werde man sich bei dem Gesetzentwurf enthalten.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8183. Einstimmig empfiehlt er zudem die Annahme des Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu dem Gesetzentwurf auf Ausschussdrucksache 18(15)351.

Berlin, den 28. September 2016

Thomas Lutze
Berichtersteller