

Berlin, 09. September 2016

- überarbeitete Fassung vom 20.09.2016 -

Stellungnahme zu den Entwürfen

"des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen (Fahrlehrergesetz - FahrIG) und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Verordnung zur Neufassung fahrlehrrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften"

I. Hintergrund

Mit Schreiben vom 19.08.2016, eingegangen am 19.08.2016, AZ: LA 21/7325.1/20-10/2609355, wurden vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Entwürfe des

"Gesetzes über das Fahrlehrerwesen (Fahrlehrergesetz - FahrIG) und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Verordnung zur Neufassung fahrlehrrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften"

vorgelegt.

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) nimmt wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen:

Der DVR begrüßt, dass die Reform des Fahrlehrerrechts nunmehr in Angriff genommen wird. Seit vielen Jahren wird von unterschiedlichsten Akteuren für eine

solche Reform geworben¹. Während es für die einen um Bürokratieabbau geht und die anderen vor allem die Sicherung des Berufsstandes im Vordergrund sehen, steht für den Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR) die Verbesserung der Verkehrssicherheit an erster Stelle. Denn es ist davon auszugehen, dass mit der Verbesserung der Qualität der Fahrlehrerausbildung, insbesondere hinsichtlich pädagogischer Fertigkeiten, auch eine Verbesserung der Ausbildung der Fahrschüler und Fahrschülerinnen einhergeht und damit mittelbar die Verkehrssicherheit erhöht wird.

Bereits auf dem 44. Deutschen Verkehrsgerichtstag 2006 sagte Dr. Bartl, einer der damaligen Referenten im Arbeitskreis IV "Reform des Fahrlehrerrechts": *"Das zentrale und eigentlich einzige Ziel der durch den Staat gesetzlich vorgeschriebenen Fahrausbildung ist es, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Etwaige sonstige Ziele, wie Arbeitsplatzbeschaffung für Fahrlehrer, können nicht primärer gesetzlicher Auftrag sein. Demnach ist sicherzustellen, dass 100 Prozent der Fahrausbildung auf die Zielerreichung des sicheren Autofahrers ausgerichtet ist."*²

Auch auf europäischer Ebene wurden Mitte des letzten Jahrzehnts in dem EU-Projekt MERIT und Ende 2014 in dem CIECA-RUE-Projekt, neben den rechtlichen Vorgaben für die Fahrlehrerausbildung in den EU-Mitgliedsstaaten, Empfehlungen für Mindeststandards erarbeitet, die an die Zugangsvoraussetzungen zum Beruf des Fahrlehrers, an die Fahrlehrerausbildung, an die Fahrlehrerprüfung und an die Fahrlehrerfortbildung anknüpfen. Desweiteren liegt seit Ende 2014 auch ein Vorschlag für ein europäisches Rahmencurriculum für die Fahrausbildung vor.³

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Reform des Fahrlehrerrechts" strebte im Februar 2012 in ihrem "Eckpunktepapier" an, *"bei der Ausbildung und Prüfung von Fahrlehrerinnen/Fahrlehrern" (...)* *"eine noch stärkere Gewichtung der Verkehrspädagogik, des Umweltschutzes und des Verkehrsverhaltens"* vorzunehmen⁴.

¹ vgl. die Empfehlungen des 36. VGT 1998, S. 7, und des 44. VGT 2006, S. 9

² Dr. Bartl, 44. VGT 2006, S. 105

³ "Face 15", CIECA-Road User Education Projekt

⁴ Bund-Länder-AG "Reform des Fahrlehrerrechts", "Eckpunktepapier" vom 22.02.2012

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) schloss sich dem bereits im März und im April 2012 an und sah *"erhebliches Reformpotential" "bei der pädagogischen Verbesserung der Qualität der Fahrlehrerausbildung"*⁵.

Der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Dr. Andreas Scheuer, antwortete im Juni 2012 auf eine Frage des Abgeordneten Hans-Joachim Hacker⁶: *"Die Bundesregierung war an der Erarbeitung des von der Verkehrsministerkonferenz beschlossenen Eckpunktepapiers beteiligt und beabsichtigt, die dort aufgeführten Vorschläge - soweit rechtlich möglich - für die Reform des Fahrlehrerrechts aufzugreifen."*

Nachdem die Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode das Fahrlehrerrecht nicht mehr reformiert hatte, wurde für die 18. Legislaturperiode im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. Dezember 2013 festgelegt: *"Die Ausbildung der Fahranfänger wollen wir verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer erhöhen."*⁷

Folgerichtig hat sich in einem Beschluss⁸ auch der DVR-Vorstand, wie auch der 54. Deutsche Verkehrsgerichtstag 2016, erneut für eine Reform des Fahrlehrerrechts ausgesprochen und dabei insbesondere die Erhöhung des Stellenwerts des Erwerbs pädagogischer Kompetenzen bei der Ausbildung in den Blick genommen. Insofern wird deutlich, dass sich der vorgelegte Referentenentwurf aus Sicht des Deutschen Verkehrssicherheitsrates an Inhalt und Intention des DVR-Vorstandsbeschlusses messen lassen muss.

⁵ vgl. Bericht des BMVBS zur GKVS und zur VMK am 18./19 April 2012 in Kassel

⁶ Drs 17/9888, Frage 49

⁷ "Deutschland Zukunft gestalten", Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 33

⁸ "Reform des Fahrlehrerrechts", Beschluss des DVR-Vorstandes, 2016

II. Im Einzelnen:

Zu § 2 FahrlG (neu):

Abs. 1 Nr. 3

Der DVR begrüßt, dass die Fahrlehrerlaubnis nunmehr nicht nur erteilt werden soll, wenn der Bewerber geistig, körperlich und fachlich, sondern auch, wenn er pädagogisch geeignet ist. Dafür sollten jedoch nach Auffassung des DVR, ebenso wie für die fachliche Eignung, die entsprechenden Kriterien und Nachweise beschrieben werden.

Abs. 1 Nr. 5

Im Vorstandsbeschluss befürwortet der DVR die ursprünglich geplante "Anhebung" der Zugangsvoraussetzung für die Fahrlehrerausbildung auf den mittleren Schulabschluss in Verbindung mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Damit bestünde die Möglichkeit, die Wertigkeit des Fahrlehrerberufes und ihre Wahrnehmung zu erhöhen und die Voraussetzungen der Bewerber für die Bewältigung der höheren pädagogischen Anforderungen zu verbessern. Die Forderung nach einer Zugangsvoraussetzung "mittlerer Schulabschluss" deckt sich im Übrigen mit der Empfehlung der Gutachter zur "Weiterentwicklung der Fahrlehrerausbildung in Deutschland"⁹. Das Beibehalten des Hauptschulabschlusses "(...), stünde im Kontrast zur angestrebten Aufwertung der Ausbildung im Sinne des Deutschen Qualifikationsrahmens. Die Gutachter erachten es daher als wünschenswert und geboten, die Zugangsvoraussetzungen für die Erteilung der Fahrlehrerlaubnis mindestens auf einen Mittleren Schulabschluss zusammen mit einer abgeschlossenen - möglichst inhaltlich einschlägigen - Berufsausbildung oder alternativ dazu auf die (Fach-)Hochschulreife anzustreben."

Nach den intensiven Diskussionen der letzten Jahre bedauert der DVR, dass trotz des Expertenrates auf den mittleren Schulabschluss als Zugangsvoraussetzung und die Einführung von Eignungstest für Ausnahmefälle im vorliegenden Referentenentwurf nun doch verzichtet und am Hauptschul-Abschluss plus

⁹ Brünken, Leutner & Sturzbecher, Gutachten im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), 2015, redaktionell angepasste Fassung vom 10.06.2016, S. 75 f.

abgeschlossener Berufsausbildung als Voraussetzung festgehalten wird. Vor dem Hintergrund, dass sich die geplante Fahrlehrerausbildung zielführend an den von der Kultusminister-Konferenz (KMK) empfohlenen Standards der Lehrerbildung orientiert, sollte der Referentenentwurf hier noch nachgebessert werden, um eine inhaltlich-sachliche Stimmigkeit zu erreichen.

Ein Eignungstest für alle Bewerber vor dem Beginn der Ausbildung sollte nach Meinung des DVR eingeführt werden, um den Bewerbern ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie sich vor größerem Zeitaufwand und der Verursachung von Kosten selbstkritisch fragen können, ob der Fahrlehrerberuf für sie überhaupt geeignet ist. Zugleich würde für die spätere Ausübung dieses anspruchsvollen Berufs ein Mindestmaß an Eignung sichergestellt werden können.

Abs. 1 Nr. 6

Nach derzeit geltendem Recht haben Bewerber um eine Fahrlehrerlaubnis der Klasse BE neben dem Besitz der Fahrerlaubnisklasse BE zusätzlich den Besitz der Fahrerlaubnisklassen A2 und CE nachzuweisen. Diese Zugangsvoraussetzung soll nunmehr abgeschafft werden. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die angehenden Fahrlehrer "*um den Zeitaufwand und die Sachkosten entlastet*" werden sollen, die der Erwerb dieser Fahrerlaubnisse bisher verursacht habe. Diese Begründung ist zwar verständlich, aber ausschließlich auf den Kostenaspekt fokussiert und lässt aus Sicht der Verkehrssicherheit völlig außer Acht, welche Auswirkungen ein Wegfall dieser Zugangsvoraussetzung auf die fachliche Kompetenz zukünftiger Fahrlehrer hat.

Nach Ansicht des DVR sind erhebliche praktische Fahrerfahrungen in verschiedenen Fahrzeugklassen Voraussetzung für eine ausgeprägte Fähigkeit für den Perspektivwechsel im Straßenverkehr und seine Vermittlung an den Fahrschüler. Der Wegfall dieser Zugangsvoraussetzung ist umso gefährlicher, als dass keine der im Vorfeld der Reform und im Gutachten von Brünken, Leutner & Sturzbecher¹⁰ angesprochenen Kompensationsmaßnahmen wie z.B. praktische Fahrstunden oder Hospitationen oder auch der vorherige Besitz der Klasse A1 im aktuellen Entwurf enthalten sind. Es ist nicht sicherheitsfördernd, Besonderheiten im Verkehrsverhalten anderer Fahrzeugklassen nur vom "Hören-Sagen" her vermitteln zu können.

¹⁰ "Weiterentwicklung der Fahrlehrerausbildung in Deutschland"; Gutachten im Auftrag der BAST, 2015, redaktionell angepasste Fassung vom 10.06.2016, S. 75 f.

Der DVR lehnt daher den Wegfall des Besitzes der Fahrerlaubnisklassen A2 und CE als Voraussetzung für die Erlangung der Fahrlehrerlaubnisklasse BE ab, solange nicht mindestens Kompensationsmöglichkeiten zur Erlangung von Fahrerfahrung diesen Kraftfahrzeugen geschaffen werden.

Abs. 2

In Abs. 2 wird die Möglichkeit eröffnet, auf die in Abs. 1 Nr. 7 beschriebene Notwendigkeit des zweijährigen Besitzes der Klasse CE zum Erwerb der Fahrlehrerlaubnis in dieser Klasse zu verzichten, wenn eine Zusatzausbildung, die 60 Fahrstunden à 45 Minuten umfasst, auf solchen Kraftfahrzeugen absolviert wird. Die Zusatzausbildung kann nach Auffassung des DVR nur ein Ersatz für fehlende Fahrpraxis sein, wenn ihre Qualität durch geeignete Regelungen gesichert wird. Damit dies inhaltlich vertretbar ist, muss ein bundesweit einheitliches Curriculum eingeführt werden, dessen Befolgung durch die Überwachungsbehörden nachprüfbar sein muss.

Zu § 7 FahrIG (neu):

Der DVR begrüßt die Verlängerung der Fahrlehrerausbildungszeit von bisher zehn auf jetzt zwölf Monate. Er befürchtet allerdings, dass auch diese Dauer angesichts der geforderten zusätzlichen Inhalte nicht ausreicht, um die erstrebte Verbesserung der Qualität der Fahrlehrerausbildung zu erreichen und besonders vor der Fachkundeprüfung ausreichend Zeit zur Festigung der pädagogischen Kompetenzen zur Verfügung zu haben.

Zusätzlich wäre auch eine Verlängerung der Dauer der Fahrlehrerausbildung für den Erwerb der Fahrlehrerlaubnis der Fahrerlaubnisklasse A von derzeit einem Monat wünschenswert gewesen, um die Vermittlung von mehr fahrpraktischen und pädagogischen Ausbildungsinhalten zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang muss aus Sicht des DVR leider auch bemängelt werden, dass nach wie vor keine Lehrproben für die Prüfung zur Erlangung der Fahrlehrerlaubnis Klasse A vorgesehen sind.

Zu § 11 FahrlG (neu):

Der DVR begrüßt die vorgesehene regelmäßige Pflicht zum Nachweis der "Eignung des Fahrlehrers" im Intervall von fünf Jahren, im Sinne von § 2 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 FahrlG. Es ist aber anzumerken, dass im Referentenentwurf für den Nachweis der fachlichen und pädagogischen Eignung (Nr. 3) keine Kriterien angegeben sind und weder das in § 11 Nr. 2 FahrlG erwähnte Führungszeugnis, noch der in § 11 Nr. 3 FahrlG erwähnte Auszug aus dem Fahreignungsregister dafür geeignet sind.

Um eine Nachprüfbarkeit zu ermöglichen, sollten auch die Beurteilungskriterien und die aus den Angaben des Fahreignungsregisters folgenden Konsequenzen beschrieben werden.

Zu § 12 FahrlG (neu):

Der DVR sieht den Wegfall der Arbeitszeitbegrenzungen nach der "495-Minuten-Regel" und der "Zehn-Stunden-Regel" mit Sorge. Zwar würden für angestellte Fahrlehrer nach dem Entwurf nunmehr die Regelungen und Nachweispflichten des Arbeitszeitgesetzes (AzG) gelten. Selbstständige Fahrlehrer hätten jedoch nun die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit deutlich auszudehnen. Dem sollte nicht Vorschub geleistet werden: Erschöpfte, übermüdete oder gar schlafende Fahrlehrer während einer Ausbildungsfahrt würden eine nicht hinnehmbare Gefahr für die Verkehrssicherheit darstellen. Dass dies die Qualität der Fahrausbildung nicht verbessert, liegt auf der Hand.

Zu § 16 FahrlG (neu):

Der DVR begrüßt die in § 16 Abs. 3 FahrlG (neu) normierten ausführlichen Anforderungen an Ausbildungsfahrlehrer und die Verlängerung des Einweisungsseminars von drei auf fünf Tage, um die Qualität der Ausbildungsfahrschulen zu erhöhen. Bedauerlicherweise hat das BMVI auf die Einführung einer Prüfung für dieses Einweisungsseminar verzichtet.

Zu § 27 FahrIG (neu):

In § 27 Abs. 2 FahrIG ist die Begrenzung der Zweigstellenanzahl mit der Einschränkung aufgehoben worden, dass sichergestellt sein muss, dass der verantwortliche Leiter oder der Inhaber der Fahrschule seinen Pflichten nach § 29 FahrIG nachkommen kann. Dies muss nach Meinung des DVR durch geeignete Maßnahmen sichergestellt und überprüfbar werden.

Zu § 35 FahrIG (neu):

Der DVR begrüßt die in § 35 Abs. 1 Nr. 3 FahrIG vorgesehene Verlängerung der Dauer des Einweisungsseminars für Ausbildungsfahrlehrer als Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung in der Ausbildungsfahrschule. Der Verzicht auf eine Prüfung zum Abschluss des Einweisungslehrgangs wird hingegen als kritisch angesehen.

Zu § 45 FahrIG (neu):

Abs. 2. Nr. 3

Der DVR begrüßt die Einführung der Höchstgrenze von zwei Punkten im Fahreignungsregister als Voraussetzung für den Erwerb der Seminarerlaubnis für Aufbauseminare.

Zu § 51 FahrIG (neu):

Der DVR begrüßt die Einführung der Überwachung der Fortbildungslehrgänge in § 51 Abs. 1 FahrIG sowie die Aufnahme der Beurteilung der fachlichen und pädagogischen Ausbildung in § 51 in Abs. 2 Nr. 2 FahrIG. Es ist aber zu kritisieren, dass für die Durchführung und Beurteilung der pädagogischen Überwachung keine

formalen Kriterien festgesetzt wurden. Damit ist die Wirksamkeit der Überwachung nicht gewährleistet.

Zu § 53 FahrIG (neu):

Der DVR begrüßt die in § 53 Abs. 3 FahrIG beschriebene Einführung der Fortbildungspflicht für Ausbildungsfahrlehrer. Zu kritisieren ist jedoch die Tatsache, dass an die Qualität und die inhaltliche Auswahl der Fortbildungen keine genaueren und vor allem verbindlicheren Anforderungen gestellt werden. Dies gilt in gleichem Maße für die allgemeinen Fortbildungen der Fahrlehrer. Die Befreiung nicht aktiv tätiger Fahrlehrer von der Fortbildungspflicht ist zu hinterfragen. Diese könnte dazu führen, dass Fahrlehrer mit nicht aktuellem Wissen und veralteten Methoden wieder in das Unterrichten einsteigen. Dies ist zwar nach heutigem Stand durch die inhaltliche und qualitative Beliebigkeit der Fortbildungen auch möglich, aber durch die durchgehende Fortbildungspflicht weniger wahrscheinlich.

Verordnung zur Neufassung fahrlehrrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

Artikel 1

Zur Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz (FahrIGDV)

§ 14

Die Kriterien für das Überwachungspersonal werden vom DVR begrüßt, ebenso die in Abs. 2 geforderte Ausbildung für das pädagogische Überwachungspersonal und die in Abs. 3 beschriebene Fortbildungspflicht. Für die Ausgestaltung der Aus- und Fortbildung wird der Hinweis auf einen durch die Landesbehörden umzusetzenden Rahmenlehrplan als nicht ausreichend verbindlich betrachtet. Hier sind detailliertere und verbindlichere Aussagen zu treffen.

§ 15

Der DVR begrüßt die Einführung der qualitätssichernden Maßnahmen als Folge pädagogischer Überwachung. Zusätzlich zu den vorgeschlagenen Methoden könnten Hospitationen ein hilfreiches und wirkungsvolles Mittel sein.

§ 16

Die Aufnahme neuer Inhalte, besonders die Hervorhebung der "Verkehrspädagogik", in die Fortbildungsinhalte ist zu begrüßen. Die Ausgestaltung der Fortbildungsinhalte für Ausbildungsfahrlehrer wird als sinnvoll bewertet.

Zur Fahrlehrer-Ausbildungsordnung (FahrIAusbO)

Der DVR begrüßt die Ausführlichkeit und Klarheit der neuen Fahrlehrer-Ausbildungsordnung (FahrIAusbO). Auch die Verlängerung der Ausbildungsdauer auf zwölf Monate, die Erhöhung der zeitlichen Anteile für z.B. pädagogische Inhalte und die Orientierung an Kompetenzen in den Ausbildungszielen wird grundsätzlich positiv gesehen. Allerdings bestehen deutliche Zweifel, dass diese Veränderungen angesichts der zunehmenden technologischen und pädagogischen Anforderungen ausreichen.

Anlage 1 (zu § 2 Abs. 1)

Die in der Anlage beschriebenen Inhalte und Kompetenzen des Rahmenplans werden größtenteils befürwortet. Der DVR vermisst aber neue Ansätze zu einer pädagogischen Auseinandersetzung mit modernen Assistenzsystemen und plädiert dafür, diese noch zu ergänzen.

Beim "Rahmenplan für die Einweisung der Ausbildungsfahrlehrer und der Inhaber bzw. verantwortlichen Leitungen von Ausbildungsfahrschulen" (Anlage 4 zu § 4) wird im Abschnitt Qualifizierung unter "Pädagogisch-psychologisches und verkehrspädagogisches Professionswissen" richtigerweise davon ausgegangen,

dass als verantwortliche Lehrkraft gem. § 8 FahrlGDV "Bildungswissenschaftler" geeignet sind. Unabhängig von der Frage, wie gesellschaftlich geläufig die Berufsbezeichnung "Bildungswissenschaftler" in Deutschland mittlerweile ist, ist nicht nachzuvollziehen, warum im "Rahmenplan für die Fahrlehrerausbildung an Fahrlehrerausbildungsstätten" (Anlage 1 zu § 2 Abs. 1) beim Abschnitt "Pädagogisch-psychologisches und verkehrspädagogisches Professionswissen" (1.2) nun in allen Einzelkompetenzen des Kompetenzbereichs "Unterrichten, Ausbilden und Weiterbilden" neben den "Bildungswissenschaftlern" auch Fahrlehrer als verantwortliche Lehrkraft gemäß § 8 FahrlGDV genannt werden. Für die Ausfüllung der meisten der dort genannten Kompetenzen werden aktuelle bildungswissenschaftliche Kenntnisse und pädagogisch-didaktisches Erfahrungswissen benötigt. Von daher ist diese Regelung nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Anspruch des Gesetzgebers, die pädagogische Qualität der Ausbildung, die mittelbar zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit durch (noch) besser ausgebildete Fahrschüler führt, zu erhöhen. Hier sollte nachgebessert werden.

Abschließend bedankt sich der DVR für die Möglichkeit, zu den Entwürfen des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen (Fahrlehrergesetz - FahrlG) und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Verordnung zur Neufassung fahrlehrrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen.