

Stand 06. März 2017

Stellungnahme zu den Entwürfen

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

I. Hintergrund

Mit einem Schreiben vom 23. Februar 2017 wurde der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) zu einer Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zu den Entwürfen des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen (Fahrlehrergesetz - FahrIG) und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften am 8. März 2017 eingeladen und um die Abgabe einer Stellungnahme gebeten.

Der DVR nimmt daher wie folgt Stellung:

II. 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 geworben. 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 der Verkehrspsychologe 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."

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. 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" vorzunehmen. 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".

Der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Dr. Andreas Scheuer, antwortete im Juni 2012 auf eine Frage des Mitglieds des Deutschen Bundestages, Hans-Joachim Hacker: "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 Bundesregierung und Bundestag in der 17. Legislaturperiode das Fahrlehrerrecht nicht mehr reformiert hatte, wurde für die 18. Legislaturperiode im Koalitionsvertrag vom 14. Dezember 2013 zwischen CDU, CSU und SPD festgelegt: "Die Ausbildung der Fahranfänger wollen wir verbessern und die Qualität der pädagogischen Ausbildung der Fahrlehrer erhöhen."

Folgerichtig hat sich in einem Beschluss 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.

Nach der Vorlage der Entwürfe des Fahrlehrergesetzes und der Ausführungsverordnungen durch das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) im August 2016 hatte der DVR Gelegenheit, sich auf Anhörungen des BMVI im September 2016 und Februar 2017 zu den jeweiligen Entwürfen zu äußern.

III. Generelle Einschätzung

Der DVR begrüßt überwiegend die vorgelegten Inhalte des Gesetzentwurfs zur Reform des Fahrlehrerrechts. Sie lassen in vielen Punkten eine Verbesserung der Qualität der Fahrlehrerausbildung und dadurch auch der Fahrschulausbildung erwarten.

Zu diesen Punkten gehören u.a.:

- die leichte Verlängerung der Dauer der Fahrlehrerausbildung von bisher zehn auf mindestens zwölf Monate und die deutliche Erhöhung des Anteils pädagogischer Inhalte in der Fahrlehrerausbildung
- die Modernisierung der Ausbildung durch die Orientierung des Curriculums der Fahrlehrerausbildung an Kompetenzstandards und die Aufnahme wichtiger Inhalte wie E-Mobilität und Fahrerassistenzsysteme in die Fahrlehrerausbildungsordnung
- die grundsätzlich vorgesehene Einführung fachlich/pädagogischer Kriterien für die Fahrschulüberwachung als Garant für die Durchsetzung der höheren pädagogischen Qualität
- die ausführlich normierten Anforderungen an Ausbildungsfahrlehrer und die Verlängerung der Dauer des Einweisungsseminars von drei auf fünf Tage und die Einführung einer Fortbildungspflicht für Ausbildungsfahrlehrer

IV. Kritikpunkte

Der DVR bedauert allerdings, dass im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung, des Bürokratieabbaus und der Erleichterung des Berufszugangs an vielen Stellen auf

klare, eindeutige und der Verkehrssicherheit dienende Regelungen verzichtet oder sinnvolle bestehende Regelungen aufgegeben wurden.

Die wichtigsten Kritikpunkte betreffen:

zu §51 FahrIG (neu):

Der DVR hält es für untragbar, dass für die Durchführung der **pädagogischen Fahrschulüberwachung** nicht nur keine einheitlichen, inhaltlichen Kriterien festgesetzt wurden, sondern zusätzlich ihre Umsetzung im Kabinettsbeschluss in § 51 (3) FahrIG (neu) (siehe auch Text in den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage) von einer Muss- zu einer Soll-Vorschrift geworden ist.

Dies lässt die Einführung der pädagogischen Überwachung in vielen Bundesländern als unwahrscheinlich erscheinen und karikiert alle Beschlüsse des Koalitionsvertrages zur Erhöhung der pädagogischen Qualität der Fahrlehrerausbildung und damit auch der Fahrschulbildung. Weder kann damit die Aufrechterhaltung der pädagogischen Standards garantiert werden, noch besteht für ältere Fahrlehrer die Notwendigkeit, sich pädagogisch fortzubilden. Doch nur durch die Erhöhung der pädagogischen Qualität der Fahrausbildung wird es gelingen, die für die weitere Verbesserung der Fahranfängersicherheit notwendige Thematisierung der höheren Ebenen der Fahrausbildung wie z.B. Fahrmotive, Risikoverhalten, Selbsteinschätzung oder soziale Einflüsse umzusetzen.

Junge Menschen verunglücken i.d.R. nicht, weil Sie das Fahrzeug schlecht bedienen oder die Vorfahrtsregeln nicht kennen, sondern weil sie sich überschätzen, Verkehrssituationen falsch einschätzen und vor allem den Einfluss persönlicher und äußerer Faktoren, z.B. von Emotionen, Ablenkung oder sozialem Druck unterschätzen.

Mit dem Verzicht auf eine klar geregelte pädagogische Fahrschulüberwachung wird die Chance vertan, die Bearbeitung dieser Problembereiche mit modernen pädagogischen Methoden flächendeckend zu garantieren.

Der DVR fordert daher eine Überarbeitung der geplanten Regelungen und die Einführung einer wirklich verpflichtenden pädagogischen Fahrschulüberwachung, der klare und einheitliche inhaltliche Kriterien für die Beurteilung der pädagogischen Qualität und der Ausbildung der Überwacher zu Grunde liegen müssen.

zu §12 FahrIG (neu):

Der Wegfall der **Arbeitszeitbeschränkung nach der 495 Minuten Regel** birgt für selbstständige und unter wirtschaftlichem Druck stehende Fahrlehrer ein erhebliches Missbrauchspotential zur Ausdehnung der eigenen Arbeitszeit.

Übermüdete und erschöpfte Fahrlehrer dienen kaum der Qualität der Fahrausbildung und stellen eine Gefahr für die Verkehrssicherheit dar. Hier sollte wie zuvor und in anderen Branchen üblich eine sowohl für Angestellte als auch Selbstständige gültige Regelung bestehen, die den einzelnen Fahrlehrer vor Selbstüberschätzung schützt.

zu § 2 Abs.1 Nr.5 FahrIG (neu):

Im Vorstandsbeschluss vom Januar 2016 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 Brünken, Leutner und Sturzbecher zur "Weiterentwicklung der Fahrlehrerausbildung in Deutschland". 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 Eignungstests für Ausnahmefälle im vorliegenden Referentenentwurf nun doch verzichtet und am Hauptschul-Abschluss plus 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.

zu § 2 Abs.1 Nr.6 FahrIG (neu):

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 & Sturzbecher 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.

Diese Maßnahmen sind jedoch weder im Gesetzentwurf noch in den Verordnungen und dem Rahmenlehrplan aufgeführt. Der DVR lehnt daher den Wegfall des Besitzes der Fahrerlaubnisklassen A2 und CE als Voraussetzung für die Erlangung der Fahrlehrerlaubnis der Klasse BE ab, solange nicht mindestens Kompensationsmöglichkeiten zur Erlangung von Fahrerfahrung mit diesen Kraftfahrzeugen geschaffen werden.

zu § 2 Abs.2 FahrIG (neu):

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):

Parallel zur Verlängerung der Dauer der Ausbildungszeit für die Fahrlehrerlaubnisklasse BE wäre auch eine Verlängerung der **Dauer der Fahrlehrerausbildung für den Erwerb der Fahrerlaubnis der Fahrerlaubnisklasse A** von derzeit einem Monat wünschenswert gewesen. Dies würde die dringend nötige Vermittlung von mehr fahrpraktischen und pädagogischen Ausbildungsinhalten auf dem Motorrad 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. Die Lehre im Bereich Motorrad unterscheidet sich jedoch durch das Lehren vom zweiten Fahrzeug aus, die größere Bedeutung von komplexen Bewegungsabläufen, mentalen Modellen zur Erfassung von fahrphysikalischen Zusammenhängen und Verkehrssituationen oder Handlungsdemonstrationen durch den Fahrlehrer entscheidend von der üblichen Tätigkeit auf dem Beifahrersitz.

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 § 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

FahrlG nachkommen kann. Dies muss nach Meinung des DVR durch geeignete Maßnahmen sichergestellt und überprüfbar gestaltet werden.

Zu § 53 FahrlG (neu):

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.

V. Schlussbemerkung

Der DVR ist überzeugt, dass nicht zuletzt durch die gute Einbeziehung der Verbände durch das BMVI eine in vielen Punkten positiv wirkende Reform der Fahrlehrerrechts auf den Weg gebracht werden konnte. Es ist jedoch zu bedauern, dass das Ziel der Erhöhung der pädagogischen Qualität der Fahrlehrerausbildung, insbesondere im Bereich der unverzichtbaren Überwachung, nicht konsequent bis zum Ende umgesetzt wurde. Untragbar findet der DVR, dass für die Durchführung der **pädagogischen Fahrschulüberwachung** nicht nur keine einheitlichen, inhaltlichen Kriterien festgesetzt wurden, sondern zusätzlich ihre Umsetzung im Kabinettsbeschluss in § 51 (3) FahrlG (neu) von einer Muss- zu einer Soll-Vorschrift geworden ist.