

Prof. Dr. habil. Dietmar Sturzbecher & Dipl.-Psych. Bianca Bredow

Fahrschulüberwachung in Deutschland

Gutachten im Auftrag
der Bundesanstalt für Straßenwesen
(BASt)

Oberkrämer, den 20.02.2015



STURZBECHER-CONSULT

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	
1 Gutachterauftrag	8
2 Methodisches Vorgehen	9
3 Systembeschreibung der derzeitigen Fahrschulüberwachung in Deutschland	11
3.1 Überblick	11
3.2 Rechtliche Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene	11
3.3 Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung	12
3.4 Inhaltliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung	15
3.5 Praktizierte Methoden der Fahrschulüberwachung	16
3.6 Umsetzung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern	20
3.7 Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung	28
3.8 Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung	34
3.9 Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität	37
3.10 Zu überwachende Fahrschulen und Fahrlehrer	39
4 Stand der maßnahmenpolitischen Diskussion	41
4.1 Überblick	41
4.2 Erwartungen der Bundesländer	41
4.3 Erwartungen der Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände e. V.	47
4.4 Erwartungen der Deutschen Fahrlehrer-Akademie e. V.	49
5 Anforderungen an eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung	51
5.1 Überblick	51
5.2 Anforderungen an die rechtlichen Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene	51
5.3 Anforderungen an die Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung	54
5.4 Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung	55
5.5 Anforderungen an die Methoden der Fahrschulüberwachung	58
5.6 Anforderungen an die Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung	71
5.7 Anforderungen an die Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung	74
5.8 Anforderungen an die Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität	77
5.9 Empfehlungen für die Umsetzung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern	80
5.10 Empfehlungen zur Verfügbarkeit von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung und Kostenimplikationen	82
Literatur	86
Anlagen:	
Länderreporte	

Zusammenfassung

- (1) Im vorliegenden Gutachten werden
 - die rechtlichen Grundlagen sowie die inhaltliche und methodische Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung der Fahrschulausbildung gemäß § 33 FahrIG in den deutschen Bundesländern vergleichend analysiert,
 - der Stand der maßnahmenpolitischen Diskussion zur notwendigen Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung und insbesondere die diesbezüglichen Erwartungen der Bundesländer und von berufsständischen Interessenverbänden dargelegt (dazu lagen bis zum 15.10.2014 Positionspapiere der Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände e. V. – nachfolgend BVF genannt – und der Deutschen Fahrlehrer-Akademie e. V. – nachfolgend DFA genannt – vor),
 - die Anforderungen an die fahrlehrerrechtlichen Grundlagen der Fahrschulüberwachung, an ihre Inhalte und Methoden, an die Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige (einschließlich ihrer Aus- und Fortbildung) und an Sanktionen im Falle festgestellter Qualitätsdefizite aus wissenschaftlicher Sicht begründet sowie
 - unterschiedliche Möglichkeiten der Verwaltungsorganisation bei der Umsetzung der Fahrschulüberwachung und bei der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure beschrieben.
- (2) Beim Vergleich der Fahrschulüberwachung in den verschiedenen Bundesländern zeigen sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Überwachungsformen, der Aussagekraft und Würdigung der Überwachungsergebnisse (der Begriff „Würdigung“ wird in der Fachöffentlichkeit für die behördliche Prüfung der Überwachungsergebnisse und – bei Notwendigkeit – die Veranlassung von Sanktionen verwendet), der Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige sowie nicht zuletzt der Kosten und Evaluierbarkeit der Überwachung. So wird in manchen Bundesländern beispielsweise nur eine auf strukturelle Ausbildungsbedingungen fokussierte Formalüberwachung durchgeführt, die nach erziehungswissenschaftlichen Erkenntnissen kaum zur Förderung der pädagogischen Ausbildungsqualität beitragen kann, sondern höchstens die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu den Rahmenbedingungen der Fahrschulausbildung fördert. In anderen Bundesländern findet – neben einer mehr oder weniger verkürzten stichprobenartigen Formalüberwachung – auch eine Überwachung verkehrspädagogisch-didaktischer Qualitätskriterien statt. Aus derartigen Unterschieden zwischen den Bundesländern können Wettbewerbsverzerrungen für die Fahrschulen insbesondere in Grenzregionen und ungenutzte Potenziale zur Verbesserung der Ausbildungsqualität resultieren. Dies dürfte dem gesetzlichen Überwachungsauftrag widersprechen.
- (3) Auch in den 12 Bundesländern, in denen pädagogisch erweiterte Überwachungen des Theorieunterrichts bzw. der Fahrpraktischen Ausbildung durchgeführt werden, unterscheidet sich die inhaltliche und methodische Ausgestaltung dieser Überwachungen stark. So finden sich einerseits unterschiedliche Umsetzungsbedingungen der Überwachung (z. B. Erfassung von Teilabschnitten der Ausbildung vs. Erfassung vollständiger Ausbildungseinheiten; Ankündigung vs. Nichtankündigung der Überwachung). Andererseits wird eine unterschiedliche Anzahl von Qualitätskriterien (zwischen 6 und 22 Kriterien für den Theorieunterricht; zwischen 2 und 15 Kriterien für die Fahrpraktische Ausbildung) eingesetzt. Bei den Qualitätskriterien gibt es im Hinblick auf ihre Komplexität und die dazugehörigen Bewertungsskalen große Unterschiede (das Spektrum reicht von dichotomen Ja-Nein-Skalen über vierstufige Schätzskalen bis zu fünfstufigen semantischen Differentialen). Viele der verwendeten Qualitätskriterienkataloge setzen

sich lediglich aus Einzelindikatoren zusammen; sie werden nicht durch verhaltensbezogene Beobachtungsindikatoren objektiviert und erscheinen teilweise unsystematisch strukturiert. Zudem liegt in 8 von 12 Fällen keine verkehrspädagogisch-didaktische Beschreibung oder erziehungswissenschaftliche Begründung der Qualitätskriterien vor. Schließlich wurden in 8 von 12 Bundesländern keine Evaluationsstudien zur inhaltlichen und methodischen Angemessenheit der Qualitätskriterien und Erfassungsmethoden durchgeführt.

- (4) Entsprechend der unzureichenden Beschreibung der Qualitätskriterien und der fehlenden methodischen Systematik der Qualitätsfeststellungsverfahren finden sich auch in einer Reihe von Bundesländern, die bereits eine pädagogisch erweiterte Überwachung der Fahrschulbildung praktizieren, keine gezielte Befähigung der Sachverständigen zu einer kriteriengeleiteten und objektiven Überprüfung der Ausbildungsqualität, keine entsprechenden Ausbildungskonzepte und keine unterstützenden Anwendermaterialien (z. B. Handbücher, Arbeitshilfen) für die Umsetzungsbehörden und Sachverständigen.
- (5) In vier Bundesländern wird das Methodensystem der „Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung“ (PQFÜ) eingesetzt. Es besteht aus Checklisten für die Formalüberwachung unter unterschiedlichen Bedingungen (Eröffnungsüberprüfungen, Ergänzungsüberprüfungen, verkürzte Formalüberwachungen) sowie systematischen Beobachtungsverfahren für die Beurteilung des Theorieunterrichts (12 Qualitätskriterien) und der Fahrpraktischen Ausbildung (7 Qualitätskriterien). In diesem Methodensystem stellen die Qualitätskriterien eine inhaltlich begründete und empirisch erprobte Mindestmenge von Qualitätsdimensionen dar, die jeweils durch verhaltensbezogene Beobachtungsindikatoren operationalisiert werden. Zu diesem Methodensystem, das alle testpsychologischen Güteanforderungen erfüllt, liegen ein Methodenmanual, ein Anwenderhandbuch und ein Ausbildungsprogramm für Sachverständige vor. Ein Rückgriff auf dieses Überwachungssystem (einschließlich der dazugehörigen Programme zur Qualifizierung von Sachverständigen) würde es ermöglichen, die Fahrschulüberwachung in Deutschland zeitnah und kostengünstig auf einem einheitlichen methodischen Niveau durchzuführen. Die BVF empfiehlt die bundesweite Nutzung des PQFÜ-Systems. Die Wirksamkeit der Fahrschulüberwachung im Hinblick auf die Förderung der Ausbildungsqualität wird durch die Verfügbarkeit von Fortbildungsprogrammen gesteigert, die sich auf die verwendeten Qualitätskriterien beziehen. In diesem Zusammenhang hat sich die BVF bereit erklärt, über ihre Landesverbände flächendeckend entsprechende Fortbildungsangebote beizutragen.
- (6) Die Erwartungen der obersten zuständigen Landesbehörden zur Reform der Fahrschulüberwachung wurden mit einer schriftlichen Befragung erfasst. Weiterhin wurden diesbezügliche Stellungnahmen der BVF und DFA ausgewertet. Es zeigte sich, dass alle Ländervertreter sowie die Vertreter von BVF und DFA eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung für wünschenswert halten. Die erweiterte Überwachung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität soll dabei zu Lasten der Formalüberwachung gehen, die künftig aus Sicht von 13 Bundesländern sowie der BVF und der DFA verkürzt und stichprobenartig durchgeführt werden soll. Speziell im Hinblick auf die Überwachung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität sprechen sich die Vertreter der meisten Bundesländer und die Vertreter der BVF zudem dafür aus, bundesweit ein einheitliches Methodensystem zugrunde zu legen und auf einheitliche Anwendungsmaterialien (d. h. Beobachtungsbögen, ein Anwenderhandbuch und ein Ausbildungsprogramm für Sachverständige) zurückzugreifen. Die Mehrheit der Ländervertreter (N=11 bei 2 Gegenstimmen) plädiert genauso wie die BVF dafür, die

fahrlehrerrechtlichen Grundlagen der Fahrschulüberwachung künftig in einer Überwachungsverordnung zu regeln.

- (7) Aufgrund der unterschiedlichen traditionellen und strukturellen Überwachungsvoraussetzungen in den Bundesländern müssen flexible Wege zur Weiterentwicklung und Angleichung der Überwachungssysteme gefunden werden. Unverzichtbar erscheinen bundesweit geltende Mindeststandards für die inhaltliche und methodische Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung, für die Zugangs-, Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen der Sachverständigen und für die Würdigung von Überwachungsergebnissen; die entsprechenden Anforderungen werden nachfolgend in Thesen beschrieben. Für die verwaltungsmäßige Umsetzung der Fahrschulüberwachung sind dagegen jeweils länderspezifische Umsetzungssysteme zu entwickeln; dazu werden im Gutachten Beispiele mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen beschrieben. Der konkrete Überwachungsablauf bzw. das länderspezifische Zusammenspiel der verschiedenen Umsetzungsebenen und Akteure der Fahrschulüberwachung sollte dabei in Ländererlassen geregelt werden.
- (8) Nachfolgend werden 21 Thesen mit Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung in Deutschland vorgestellt.

Rechtliche Regelung der Fahrschulüberwachung:

- (1) Die wichtigsten inhaltlichen, methodischen und organisatorischen Grundlagen der Fahrschulüberwachung sollten bundesweit einheitlich in einer Fahrschulüberwachungsverordnung geregelt werden. Diese Verordnung sollte Regelungen bezüglich der Überwachungsformen, der zu überwachenden Betriebsstätten und Personen (inklusive ggf. notwendiger Zufallsstichproben), der Überwachungsmethoden, der Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige und der Sanktionierung beinhalten. Darüber hinaus sollten in der Verordnung Festlegungen zur formativen und summativen Evaluation der Überwachung getroffen werden. Kostenregelungen sollten in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) erfolgen.
- (2) Die Vorgaben der Fahrschulüberwachungsverordnung sollten durch Ländererlasse konkretisiert und ergänzt werden. Diese Erlasse sollten nicht zuletzt ergänzende Vorgaben zum Überwachungsablauf bzw. zum Zusammenspiel der Umsetzungsebenen und Umsetzungsakteure sowie zur Einsatzorganisation der Sachverständigen beinhalten.

Inhaltliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung:

- (3) Die Fahrschulüberwachung sollte sich – nach einer umfassenden Formalüberwachung bei der Eröffnung einer Fahrschule – vor allem auf die Prüfung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität im Theorieunterricht und in der Fahrpraktischen Ausbildung beziehen. Ausgewählte Merkmale der Formalüberwachung sollten verkürzt und stichprobenartig mit erfasst werden.
- (4) Das von sachverständigen Experten durchgeführte beobachtungsbasierte Überwachungssystem sollte durch ein kundenzentriertes Qualitätssicherungssystem (z. B. Beschwerdemanagementsystem) ergänzt werden.

Methodische Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung:

- (5) Es sollten bundeseinheitliche Checklisten für die Formalüberwachung vorgegeben werden.
- (6) Die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung sollte auf einem wissenschaftlich begründeten und staatlich anerkannten Verfahren für eine systematische Aus-

bildungsbeobachtung beruhen. Dieses Verfahren muss den wissenschaftlich anerkannten Gütekriterien für Beobachtungsverfahren genügen. Seine Einführung sollte wissenschaftlich begleitet werden.

- (7) Die Erfassung und Bewertung der Ausbildungsqualität sollte anhand bundeseinheitlicher, wissenschaftlich begründeter Qualitätskriterien der Ausbildungsgestaltung erfolgen. Diese Qualitätskriterien sollten sich auf fachliche und verkehrspädagogisch-didaktische Ausbildungsaspekte beziehen sowie operationalisierbar und weitestgehend unabhängig von den konkreten Ausbildungsinhalten der jeweiligen Ausbildungseinheit beobachtbar sein. Ihre Lernwirksamkeit muss empirisch nachgewiesen sein. Weiterhin sollten die Kriterien dem Stand der Wissenschaft entsprechen und der Fachöffentlichkeit bekannt gegeben werden.
- (8) Die Erfassung der Qualitätskriterien sollte unmittelbar nach Abschluss der Beobachtung mit einer Einschätzung ihrer Erfüllung verbunden werden. Dazu sollten vierstufige Schätzskalen mit verhaltensbezogenen Indikatoren eingesetzt werden (Thurstone-Skalen). Die Anforderungen an das Beobachtungsinventar sollten von einer fachlich kompetenten Stelle vorgegeben werden.
- (9) Es sollten vollständige Ausbildungseinheiten (d. h. 90 Minuten Theorieunterricht bzw. 45 Minuten Fahrpraktische Ausbildung) beobachtet werden.
- (10) Die Fahrschulüberwachung sollte im Hinblick auf ihre qualitätssichernden Effekte (z. B. Verbesserung der Ausbildungsergebnisse, Kompetenzzuwachs bei Fahrlehrern) evaluiert werden.

Einheitliche Zugangs-, Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung:

- (11) Als Sachverständige sollten aktive und ehemalige Fahrlehrer mit grundlegenden fachlichen (z. B. Verkehrsverhalten, Recht, Technik) und verkehrspädagogisch-didaktischen Kompetenzen, Integrität sowie einer hohen Qualität ihrer eigenen Ausbildungstätigkeit eingesetzt werden.
- (12) Es sollte eine Öffnungsklausel formuliert werden, mit der sich – neben Fahrlehrern und behördeneigenem Personal – auch andere „geeignete Personen“ als Sachverständige qualifizieren können.
- (13) Alle Sachverständigen sollten an einer neuntägigen Basisausbildung zur pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung und an einer Supervision teilnehmen. Die Ausbildung sollte bundesweit nach einem einheitlichen Rahmenlehrplan und von staatlich anerkannten Ausbildungsinstituten durchgeführt werden. Die Sachverständigen sollten zudem ein Anwenderhandbuch erhalten.
- (14) Alle Sachverständigen sollten einmal jährlich an einer eintägigen Fortbildung teilnehmen. Die Fortbildungen sollten bundesweit nach einem einheitlichen Rahmenkonzept und von staatlich anerkannten Fortbildungsträgern durchgeführt werden.
- (15) Sachverständige, die aktive Fahrlehrer sind, sollten hinsichtlich ihrer eigenen Ausbildungstätigkeit zumindest befriedigende Überwachungsergebnisse aufweisen. Sofern es sich bei den Sachverständigen um aktive Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben handelt, sollten die Bestehensquoten ihrer Fahrschulen bei der Theoretischen und Praktischen Fahrerlaubnisprüfung über dem bundeslandspezifischen Durchschnitt liegen.
- (16) Sachverständige sollten zeitgleich zu ihrer Sachverständigentätigkeit keine Vorsitzfunktionen in Fahrlehrerverbänden ausüben dürfen.

- (17) Bei der Einsatzorganisation der Sachverständigen ist das Rotationsprinzip anzuwenden, d. h. Überwachungen in einer Fahrschule sollten grundsätzlich nicht zwei Mal hintereinander durch den gleichen Sachverständigen durchgeführt werden.
- (18) Bei der Einsatzorganisation von Sachverständigen, die aktive Fahrlehrer sind, ist eine Balance zwischen Konkurrenzschutz und Fahrtkosteneffizienz herzustellen.

Einheitliche Würdigung der Ergebnisse der Fahrschulüberwachung:

- (19) Es sollte ein bundeseinheitlicher Sanktionskatalog erarbeitet werden, der neben den herkömmlichen formalen Sanktionsmaßnahmen auch qualitätsfördernde verkehrspädagogische Sanktionsmaßnahmen beinhaltet.
- (20) Es sollten Empfehlungen erarbeitet werden, nach denen die Sanktionsmaßnahmen bundesweit einheitlich angewendet werden können. Durch die Sachverständigen sollten im Ergebnis der Fahrschulüberwachungen im Überwachungsprotokoll Maßnahmenempfehlungen ausgesprochen werden. Die Anordnung von Maßnahmen sollte – wie bisher – ausschließlich durch die zuständigen staatlichen Stellen erfolgen.
- (21) Die Sachverständigen sollten die von ihnen empfohlenen Sanktionsmaßnahmen – im Falle einer Anordnung durch die zuständige Behörde – in der Regel nicht selbst durchführen.

1 Gutachterauftrag

Die Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung fällt im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in die Zuständigkeit der Bundesländer. Bislang bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede bezüglich der Form, des Inhalts und des Umfangs der Fahrschulüberwachung. So führen beispielsweise einige Bundesländer lediglich Formalüberwachungen von gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen der Ausbildung durch, während in anderen Bundesländern zusätzlich eine verkehrspädagogisch-didaktische Überwachung der Ausbildungsqualität stattfindet. Im Rahmen der derzeit anstehenden Reform des Fahrerlehrerrechts sollen die verschiedenen Umsetzungsvarianten der Fahrschulüberwachung in Deutschland beschrieben und weiterentwickelt werden; dabei sollen auch Wege zur Vereinheitlichung der Überwachung gefunden werden.

Als wissenschaftliche Grundlage für die künftige Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung sollen im Rahmen des vorliegenden Gutachtens die fachlichen Anforderungen an eine pädagogisch erweiterte, in ihren Kernbestandteilen bundesweit umsetzbare Fahrschulüberwachung bestimmt und Empfehlungen für ihre fahrerlaubnisrechtliche Verankerung gegeben werden. Dafür sind – entsprechend des Gutachterauftrags durch die Bundesanstalt für Straßenwesen – insbesondere die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen in den Bundesländern darzustellen und zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere die konzeptionellen Grundlagen und die empirischen Befunde (z. B. zur methodischen Güte und zu den Einsatzerfahrungen) zum System der „Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung“ (PQFÜ) erörtert werden, das seit 2005 auf einer einheitlichen methodischen Grundlage in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen praktiziert wird. Neben den unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen in den Bundesländern fließen auch die Erwartungen der obersten zuständigen Landesbehörden sowie der Stand der maßnahmenpolitischen Diskussion in die Erarbeitung von Anforderungen und Empfehlungen für die künftige Fahrschulüberwachung ein.

2 Methodisches Vorgehen

Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) wurde im ersten Schritt der Gutachtenerstellung ein Fragenkatalog zur Erfassung des Ist-Standes der Fahrschulüberwachung in Deutschland entwickelt. Dieser Katalog enthält Fragen zu folgenden Inhaltsbereichen:

- strukturelle Daten im Hinblick auf die zu überwachenden Fahrschulen und Fahrlehrer (z. B. Anzahl der Fahrschulen und Zweigstellen),
- eingesetzte Überwachungsformen (z. B. Formalüberwachung, pädagogisch erweiterte Überwachung der Ausbildungsqualität),
- eingebundene staatliche Umsetzungsinstitutionen und ihre Aufgaben,
- eingebundene nicht-staatliche Umsetzungsinstitutionen und ihre Aufgaben,
- Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen der Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung (sog. „SaFü“),
- Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität (z. B. Praxisberatungen, Fortbildungen) sowie
- Erwartungen der obersten Landesbehörden an die künftige Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung in Deutschland.

In einem zweiten Schritt wurde der Fragenkatalog durch das BMVI an die zuständigen Vertreter der obersten Landesbehörden der Bundesländer übermittelt; dabei wurde um Beantwortung der Fragen und Rücksendung der Antworten an den Gutachter gebeten. Weiterhin wurde der Wunsch an die Ländervertreter herangetragen, die landesrechtlichen Grundlagen der Fahrschulüberwachung (z. B. Runderlasse bzw. Verwaltungsvorschriften) und die bei der Überwachung eingesetzten Materialien (z. B. Überwachungsprotokolle) bereitzustellen. Schließlich hat das BMVI das Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg und die TÜV | DEKRA arge tp 21 in Dresden – eine wissenschaftlich-technische Dienstleistungseinrichtung der mit der Fahrerlaubnisprüfung beliehenen Technischen Prüfstellen – ersucht, Informationen zur Anzahl der Fahrschulen und Fahrlehrer sowie zur Verteilung der Fahrschul- und Fahrlehrerlaubnisklassen in den einzelnen Bundesländern vorzulegen.

Auf der Grundlage der beantworteten Fragenkataloge sowie ergänzender Materialien zur Überwachungsumsetzung hat der Gutachter dann in einem dritten Schritt Entwurfsfassungen für 16 bundeslandspezifische Reporte zur Fahrschulüberwachung (sog. „Länderreporte“) erstellt. Diese Länderreporte beinhalten – neben der zusammenfassenden Darstellung der eingeholten Informationen zur Fahrschulüberwachung – auch schematische Umsetzungsmodelle, die einen Überblick über die Aufgaben und Arbeitsprozesse der an der Fahrschulüberwachung beteiligten staatlichen Institutionen, der in einigen Fällen hinzugezogenen nicht-staatlichen Institutionen und der in vielen Ländern eingesetzten externen Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung erlauben. Zur Klärung offener Fragen und zur Absicherung der Ergebnisdarstellung wurden bei der Erarbeitung der Länderreporte ergänzende Telefoninterviews mit Vertretern aller obersten Landesbehörden und in vielen Fällen zusätzlich mit Beauftragten von oberen Landesbehörden geführt. Anschließend wurden die Entwürfe der Länderreporte in einem vierten Schritt den entsprechenden Ländervertretern mit der Bitte um Freigabe sowie – sofern notwendig – um Korrektur bzw. Ergänzung zugesandt. Auf der Basis der Rückmeldungen bzw. Freigaben wurden die Länderreporte dann fertiggestellt und dem vorliegenden Gutachten beigelegt (s. Anlage). Schließlich wurde aus den Endfassungen der Länderreporte in einem fünften Schritt vom Gutachter eine vergleichende Darstellung der Gesamtsituation der Fahrschulüberwachung in Deutschland erarbeitet (s. Kap. 3).

Die Beschreibung des Standes der maßnahmenpolitischen Diskussion erfolgte – sofern sie die Reformervwartungen von Interessenvertretern der Fahrlehrerschaft betrifft – auf der Grundlage von Dokumenten, die dem Gutachter vom BMVI zur Verfügung gestellt wurden. Diese Dokumente wurden einer Aktenanalyse unterzogen. Die Ergebnisse der Aktenanalyse wurden dann zusammen mit den Ergebnissen der Befragung der obersten Landesbehörden zu Reformervwartungen im Kapitel 4 dargestellt.

Neben den Erwartung der obersten Landesbehörden gibt es wissenschaftliche Standards, die bei der Herleitung der Anforderungen an ein inhaltlich und methodisch begründetes System der Fahrschulüberwachung zu beachten sind. Zu diesen Standards gehören erstens verkehrspädagogisch-didaktische Grundlagen, aus denen sich die zu überwachenden Qualitätskriterien einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung ergeben. Zweitens sind derartige Qualitätskriterien auf einer soliden testpsychologischen Grundlage mittels eines systematischen und validierten Beobachtungsverfahrens zu erfassen. Ein solches Beobachtungsverfahren muss neben den Anforderungsstandards (d. h. den Qualitätskriterien) auch Beobachtungskategorien (einschließlich verhaltensbasierter Beobachtungsindikatoren) sowie Bewertungs- und Interpretationskriterien beinhalten, die in einer Handanweisung für die mit der Überwachungsumsetzung betrauten Institutionen und Sachverständigen darzulegen sind. Drittens schließlich reicht die Bereitstellung von wohldefinierten Qualitätskriterien und eines methodisch qualifizierten Beobachtungssystems für eine wissenschaftsbasierte Etablierung und Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung nicht aus. Vielmehr muss durch Begleituntersuchungen zur Einführungs- und Umsetzungspraxis sowie durch Validierungsuntersuchungen im laufenden Betrieb der Fahrschulüberwachung nachgewiesen werden, dass die Überwachung der festgelegten Qualitätskriterien mit den empirisch begründeten Überwachungsmethoden auch tatsächlich zur Qualitätssicherung beiträgt: Erst wenn all diese Voraussetzungen gegeben sind, erscheinen die mit der Fahrschulüberwachung verbundenen finanziellen Kosten und anderweitigen Belastungen der Fahrlehrerschaft im Interesse der öffentlichen Verkehrssicherheit gerechtfertigt. Daher wird bei der Darstellung der Anforderungen an ein staatliches System der Fahrschulüberwachung im Kapitel 5 ein besonderes Augenmerk auf die Darstellung wissenschaftlicher Standards gelegt. Auf dieser Grundlage können dann vom Verordnungsgeber Vorgaben (notfalls Mindeststandards) für die Fahrschulüberwachung in Deutschland definiert und fahrerlaubnisrechtlich verankert werden.

3 Systembeschreibung der derzeitigen Fahrschulüberwachung in Deutschland

3.1 Überblick

Im vorliegenden Kapitel erfolgt eine (länderbezogene) Systembeschreibung der derzeitigen Fahrschulüberwachung in Deutschland. Eine solche Beschreibung wird dadurch erschwert, dass bislang kaum belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse über die praktische Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern vorliegen. Aus diesem Grund mussten zunächst schriftliche Befragungen und Telefoninterviews mit Vertretern der zuständigen obersten bzw. oberen Landesbehörden durchgeführt werden (s. Kap. 2). Aufbauend auf den erhobenen Informationen wurden dann Beschreibungskriterien erarbeitet, die eine umfassende Charakterisierung des derzeitigen Systems der Fahrschulüberwachung ermöglichen. Diese Kriterien beinhalten (1) rechtliche Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene, (2) Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung, (3) inhaltliche Ausgestaltungsmöglichkeiten der Fahrschulüberwachung, (4) Methoden der Fahrschulüberwachung, (5) institutionelle und arbeitsorganisatorische Umsetzungsmöglichkeiten der Fahrschulüberwachung, (6) Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung, (7) Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung, (8) Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität sowie (9) die Verfügbarkeit von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung. Orientiert an diesen Kriterien und ihrer aufgeführten Reihenfolge werden nachfolgend die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ländersysteme der Fahrschulüberwachung in Form einer Ist-Stands-Analyse beschrieben. Zum Vergleich der Systeme dienen vor allem tabellarische Übersichten, die zwar einen guten Überblick ermöglichen, aber das Erkennen länderspezifischer Besonderheiten erschweren. Aus diesem Grund finden sich im Anhang ergänzende detaillierte Beschreibungen der einzelnen Überwachungssysteme (sog. „Länderreporte“).

3.2 Rechtliche Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene

Das Fahrlehrergesetz regelt im Paragraph 33 die Überwachung der Fahrschulen in Deutschland: Demzufolge hat die „nach Landesrecht zuständige Behörde [...] mindestens alle zwei Jahre an Ort und Stelle zu prüfen, ob die Ausbildung [...] ordnungsgemäß durchgeführt [wird], die Unterrichtsräume, Lehrmittel und Lehrfahrzeuge zur Verfügung stehen und den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und die sonstigen Pflichten auf Grund dieses Gesetzes und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen erfüllt werden“ (§ 33 Abs. 2 FahrIG). Die staatliche Fahrschulüberwachung dient demzufolge sowohl dazu, Ausstattungsstandards und Aufzeichnungspflichten zu überwachen, als auch die fachliche und verkehrspädagogisch-didaktische Ausbildungsqualität zu prüfen. Zur Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Umsetzung der Fahrschulüberwachung kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unter Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (§ 6 Abs. 3, § 11 Abs. 4, § 34 Abs. 4, § 34a Abs. 2 und § 35 FahrIG) – diese Möglichkeit wurde bislang allerdings nur im Hinblick auf einzelne Aspekte der Fahrschulüberwachung (z. B. Kosten) genutzt.

Eine Ergänzung des Fahrlehrergesetzes zur Regelung der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene bildet die Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz (FahrIGDV). Diese Verordnung beinhaltet unter anderem Vorgaben zur Ausstattung von Unterrichtsräu-

men, zur Beschaffenheit von Ausbildungsfahrzeugen sowie zu den Aufzeichnungspflichten.¹ Eine weitere Ergänzung stellt das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) dar, in dem Verjährungsfristen und Ahndungsvorschriften bei festgestellten Mängeln in Verbindung mit dem Fahrlehrergesetz und der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz geregelt werden. Schließlich werden in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) die Gebührensätze für die Durchführung der Überprüfung von Fahrschulen (Gebührennummer 308) sowie die anzusetzenden Bußgelder zur Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten festgelegt.

Insgesamt gesehen, werden im Rahmen des Bundesrechts bislang nur allgemeine Grundlagen der Fahrschulüberwachung geregelt. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Fahrschulüberwachung befindet sich in der hoheitlichen Zuständigkeit der Bundesländer. Vor diesem Hintergrund existieren zusätzliche Verwaltungsvorschriften in den Ländern, die unterhalb des Bundesrechts angesiedelt sind und den bundeslandspezifischen Rechts- und Verwaltungsrahmen für die Fahrschulüberwachung bilden.

3.3 Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung

Wie bereits erwähnt, obliegt die Umsetzung der Fahrschulüberwachung den Bundesländern: In jedem Bundesland wurden deshalb sogenannte „Zuständigkeitsverordnungen“ erlassen, in denen unter anderem die für die Fahrschulüberwachung verantwortlichen Behörden und ihre diesbezüglichen Aufgaben geregelt sind. Der folgenden Tabelle 3.1 sind zum einen die Kurzbezeichnungen der landesspezifischen Zuständigkeitsverordnungen zu entnehmen. Zum anderen werden in der Tabelle diejenigen Auszüge aus den Verordnungen dargestellt, aus denen die behördliche Zuständigkeit hervorgeht.

Es bleibt hinzuzufügen, dass sich aus den Zuständigkeitsverordnungen nicht zwangsläufig Schlussfolgerungen im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung der Fahrschulüberwachung ableiten lassen, da Aufgaben auch an nachgeordnete Behörden delegiert werden können. So liegt in Hamburg die Zuständigkeit für die Durchführung des Fahrlehrergesetzes bei der obersten Landesbehörde; die tatsächliche Umsetzung der Aufgaben erfolgt durch den „Landesbetrieb Verkehr“, einen unternehmerisch geführten Dienstleistungsbetrieb, der in die Behörde eingegliedert ist und der unteren Verwaltungsebene zugeordnet wird (zur Umsetzung der Überwachung s. Kap. 3.6).

¹ Konkretisierungen im Hinblick auf die Ausstattung der Unterrichtsräume ergeben sich aus der „Richtlinie über die Ausstattung der Fahrschulen mit Lehrmitteln“, die vom BMVI im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden im Verkehrsblatt veröffentlicht wird.

Tab. 3.1: Zuständigkeitsverordnungen der Bundesländer

Bundesland	Zuständigkeitsverordnung	Inhalt
BW	FeFahrl-ZUVO	§ 8 Nr. 4: Die Zuständigkeit für die Überwachung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen nach § 33 Abs. 1 FahrlG liegt bei den unteren Verwaltungsbehörden.
BY	ZustVVerk	§ 19 Abs. 2: Die Regierung der Oberpfalz ist unbeschadet der Zuständigkeit der Kreisverwaltungsbehörden nach § 20 auch zuständig für die Überprüfung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen sowie der Fahrlehrerausbildungsstätten (§ 12 Abs. 3, § 24 Abs. 3 und § 33 FahrlG).
BE	ZNOG	Artikel I Abs. 9a: Die Zuständigkeit für die Aufgaben der höheren und unteren Verwaltungsbehörde nach dem Fahrlehrergesetz liegt bei dem Landesamt für Bürger und Ordnungsangelegenheiten.
BB	StVRZV	§ 4 Abs. 2 Nr. 11: Die Zuständigkeit für die Überwachung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen nach §§ 32 und 33 Absatz 1 FahrlG liegt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten.
HB	FahrZust-Bek	§ 1: Die Zuständigkeit als oberste Landesbehörde und Erlaubnisbehörde im Sinne des § 32 des FahrlG liegt bei dem Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa.
HH	StVZustAnO	Artikel I Abs. 1 Nr. 2: Die Zuständigkeit für die Durchführung des FahrlG liegt bei der Behörde für Inneres und Sport.
HE	StVRZustV HE	§ 6 Abs. 1: Die Zuständigkeit als Verwaltungsbehörde für die Ausführung des Fahrlehrergesetzes und der darauf beruhenden Rechtsverordnungen sowie für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 36 des Fahrlehrergesetzes liegt bei dem Regierungspräsidium als Bezirksordnungsbehörde.
MV	StVZust-LVO	§ 2 Abs. 2 Nr. 4: Die Zuständigkeit für die Überwachung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen liegt bei den Landräten der Landkreise und den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte.
NI	ZustVO-Verkehr	§ 8 Abs. 2: Die Zuständigkeit für die Durchführung des FahrlG und der auf diesem beruhenden Verordnungen liegt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten.
NW	ZustVO FahrlG / FahrlPrüfO	§ 1 Abs. 1: Die Erlaubnisbehörden nach dem Fahrlehrergesetz sind die Kreisordnungsbehörden.
RP	FahrlZustV RP	§ 1 Abs. (1): Zuständige Stelle nach § 32 des FahrlG ist die Gemeindeverwaltung der verbandsfreien Gemeinde, die Verbandsgemeindeverwaltung sowie in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung, soweit Absatz 2 keine besondere Zuständigkeitsregelung enthält. (2) Der Landesbetrieb Mobilität ist zuständig 1. als Erlaubnisbehörde in den Angelegenheiten der Fahrlehrerausbildungsstätten, 2. für die Genehmigung von Ausnahmen von den auf § 23 Abs. 2 FahrlG beruhenden Rechtsverordnungen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 FahrlG).
SL	FahrlGZustV SL	§ 1: Die Zuständigkeit für die Aufgaben nach § 33 des FahrlG liegt bei den Landkreisen, dem Stadtverband Saarbrücken, der Landeshauptstadt Saarbrücken und den kreisfreien Städten.
SN	Sächs-StVZustG	§ 11: Die Zuständigkeit für die Ausführung des FahrlG liegt bei dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr.
ST	AllgZustVO-Kom	§ 1 Nr. 27: Die Zuständigkeit für die Überwachung der Fahrlehrer, der Fahrschulen und deren Zweigstellen nach §§ 32 und 33 Abs. 1 FahrlG liegt bei den Landkreisen und kreisfreien Städten.
SH	StrVRZustVO	§ 1 Abs. 1 Nr. 17: Die Zuständigkeit für die Ausführung des FahrlG nach § 32 Abs. 1 Satz 1 liegt bei dem Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein, soweit nicht in § 2 etwas anderes bestimmt ist. § 2 Abs. 1 Nr. 3: Die Landrätinnen und Landräte sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden sind Erlaubnisbehörden nach dem Fahrlehrergesetz in Angelegenheiten der a) Fahrlehrerlaubnis, b) Fahrschulerlaubnis, c) Zweigstellenerlaubnis.
TH	FahrlZustV TH	§ 1 Abs. 1: Zuständige Behörde nach § 32 Abs. 1 Satz 1 des Fahrlehrergesetzes (FahrlG) vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1336) in der jeweils geltenden Fassung ist das Landesverwaltungsamt. § 1 Abs. 2: Sachlich zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 36 Abs. 1 FahrlG ist das Landesverwaltungsamt.

Ergänzend zu den Zuständigkeitsverordnungen finden sich in einigen Bundesländern überwachungsspezifische Verwaltungsvorschriften wie Erlasse oder Verfahrenshinweise: Unter einem Erlass wird ein Rechtsdokument verstanden, das (alle) Vorschriften zur Verfahrensdurchführung enthält. Ein Verfahrenshinweis ist hingegen ein Rechtsdokument, in dem lediglich Vorschriften zu einem ausgewählten Merkmal der Verfahrensdurchführung festgelegt werden. Die Erlasse bzw. Verfahrenshinweise der Länder enthalten dabei in unterschiedlichem Ausprägungsgrad Festlegungen zu folgenden Inhaltsbereichen:

- persönliche und fachliche Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige (ZV),
- persönliche und fachliche Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige (TV),
- Überwachungsmethoden (z. B. Qualitätskriterien, Bewertungsskalen, Indikatoren, Auswertungsvorschriften),
- Einsatzorganisation (EO) der Sachverständigen (z. B. Konkurrenzschutz, Rotationsprinzip, Kosteneffizienz),
- Ablauf der Überwachung,
- Abrechnungsmodalitäten (z. B. Überwachungs-/ Verwaltungsgebühren) sowie
- wissenschaftliche Begleitung (WB).

In der nachfolgenden Tabelle 3.2 ist dargestellt, welche Länder zusätzlich zum Fahrlehrergesetz und zu einer Zuständigkeitsverordnung einen Erlass oder Verfahrenshinweise vorgegeben haben und welche Länder über keine weiteren landesrechtlichen Regelungen verfügen. Hinzuzufügen bleibt, dass in den Bundesländern mit einer pädagogisch-erweiterten Überwachung der Ausbildungsqualität (s. folgendes Kapitel 3.4) meist auch Erlasse bzw. Verfahrenshinweise zur Fahrschulüberwachung vorliegen.

Tab. 3.2: Überwachungsspezifische Verwaltungsvorschriften (VwV) in den Bundesländern

Bundesland	VwV (Erlass/Verfahrenshinweise)	Die Verwaltungsvorschrift enthält Hinweise zu folgenden Sachverhalten:						
		ZV	TV	Methoden	EO	Ablauf	Kosten	WB
BW	–	–	–	–	–	–	–	–
BY	–	–	–	–	–	–	–	–
BE	–	–	–	–	–	–	–	–
BB	Erlass	X	X	X	–	X	X	X
HB	–	–	–	–	–	–	–	–
HH	–	–	–	–	–	–	–	–
HE	Verfahrenshinweise	X	X	–	X	–	X	–
MV	Erlass	X	X	–	X	X	X	–
NI	–	–	–	–	–	–	–	–
NW	Verfahrenshinweise	X	X	–	X	X	X	–
RP	Verfahrenshinweise	X	–	–	X	X	X	–
SL	Verfahrenshinweise	–	–	X	–	X	X	–
SN	Verfahrenshinweise	X	X	–	X	X	X	–
ST	Erlass	X	X	X	X	X	X	–
SH	Erlass	X	X	X	X	X	X	–
TH	Erlass	X	X	X	–	X	–	–

3.4 Inhaltliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung

Im vorliegenden Kapitel wird beschrieben, welche Überwachungsformen in den Bundesländern zum Einsatz kommen, d. h. ob lediglich Formalüberwachungen von Rahmenbedingungen der Ausbildung durchgeführt werden oder ob zusätzlich eine verkehrspädagogisch-didaktisch erweiterte Überwachung der Ausbildungsqualität stattfindet. Im Hinblick auf die Überwachung der Ausbildungsqualität wird in Überwachungen des Theorieunterrichts und in Überwachungen der Fahrpraktischen Ausbildung unterschieden.² Einen Überblick über die Verbreitung der verschiedenen Überwachungsformen in den einzelnen Bundesländern bietet die Tabelle 3.3.

Tab. 3.3: Überwachungsformen in den Bundesländern

Bundesland	Formal- überwachung	Pädagogisch erweiterte Überwachung	
		Theorieunterricht	Fahrpraktische Ausbildung
BW	X	–	–
BY	X	–	–
BE	X	–	–
BB	X	X	X
HB	X	X	X
HH	X	X	X
HE	X	X	–
MV	X	X	X
NI	*3	*3	*3
NW	X	X	–
RP	X	X	X
SL	X	–	–
SN	X	X	X
ST	X	X	X
SH	X	X	X
TH	X	X	X

Im Ergebnis der Befragung der Ländervertreter zu den Überwachungsformen zeigte sich, dass in allen 16 Bundesländern Formalüberwachungen durchgeführt werden. In den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird die Formalüberwachung wie folgt ausgestaltet: Vor der Eröffnung einer Fahrschule findet eine umfassende Formalüberwachung („Eröffnungsüberprüfung“) statt, mit der beispielsweise die Unterrichtsräume, die Lehrmittel und die Lehrfahrzeuge überprüft werden. Eine Kontrolle der Einhaltung von Aufzeichnungspflichten kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht geleistet werden und erfolgt über eine anschließende Ergänzungsüberprüfung. Daraufhin werden in periodischen Abständen nur noch verkürzte Formen der Formalüberwachung

² Der Begriff „Fahrpraktische Ausbildung“ wird in diesem Bericht in Anlehnung an Genschow, Sturzbecher und Willmes-Lenz (2014) als Eigenname für eine spezielle Lehr-Lernform im System der Fahranfängervorbereitung verwendet und daher groß geschrieben.

³ Die Umsetzung der Fahrschulüberwachung ist in Niedersachsen vollständig in den Verwaltungen der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte sowie in den Verwaltungen der großen selbstständigen Städte und selbstständigen Gemeinden angesiedelt; sie wird von diesen Behörden eigenständig reguliert. Die vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr an den Gutachter übermittelten Unterlagen deuten darauf hin, dass in den einzelnen Kommunen in unterschiedlicher Weise Formalüberwachungen und teilweise auch verschiedene Formen einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung durchgeführt werden. Weitere Informationen dazu soll eine gegenwärtig stattfindende Studie erbringen.

durchgeführt, bei denen ausgewählte Merkmale der Fahrschulausstattung und der Erfüllung unterrichtsbezogener Nachweispflichten stichprobenartig überprüft werden.

Im Hinblick auf den Einsatz pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachungen lassen die Befragungsergebnisse erkennen, dass derartige Überwachungen beim Theorieunterricht etwas verbreiteter sind als bei der Fahrpraktischen Ausbildung. Dementsprechend werden derzeit in 12 Bundesländern pädagogisch erweiterte Überwachungen des Theorieunterrichts durchgeführt; in 10 Bundesländern erfolgen pädagogisch erweiterte Überwachungen der Fahrpraktischen Ausbildung. In manchen Bundesländern werden pädagogisch erweiterte Überwachungen allerdings nur beim Vorliegen von besonderen Anlässen (z. B. Mängelinformationen, hohen Nichtbestehensquoten) vorgenommen. So wird in Hessen die Qualität des Theorieunterrichts nur anlassbezogen kontrolliert, in Hamburg und Schleswig-Holstein erfolgt die pädagogisch erweiterte Überwachung der Fahrpraktischen Ausbildung nur aus besonderen Gründen, und in Rheinland-Pfalz werden beide Überwachungsformen nur durchgeführt, wenn besondere Anlässe vorliegen. Demzufolge findet eine mehr oder minder reguläre Überwachung verkehrspädagogisch-didaktischer Qualitätskriterien im Hinblick auf den Theorieunterricht in höchstens 10 Bundesländern und im Hinblick auf die Fahrpraktische Ausbildung in höchstens 7 Bundesländern statt, wobei die Anzahl und die erziehungswissenschaftliche Güte der Qualitätskriterien stark variieren (s. Kap. 3.5).

3.5 Praktizierte Methoden der Fahrschulüberwachung

Methoden der Formalüberwachung

Die erziehungswissenschaftliche Güte der Fahrschulüberwachung ist untrennbar mit der Frage verbunden, welche Qualitätskriterien erfasst werden und auf welchen methodischen Grundlagen die eingesetzten Überwachungsverfahren beruhen. Die Klärung dieser Frage erfolgt anschließend zunächst in Bezug auf die Formalüberwachung. Darauf aufbauend werden dann die eingesetzten Methoden zur Überwachung des Theorieunterrichts und der Fahrpraktischen Ausbildung dargelegt.

Die Formalüberwachung erfolgt in allen Bundesländern anhand von Checklisten, mit denen in unterschiedlichem Ausmaß Informationen zu folgenden Aspekten erhoben werden:

- Rahmenbedingungen der Überwachung (z. B. Datum, Name des Sachverständigen),
- Fahrschule (z. B. Unternehmensform, Fahrschulerlaubnisklassen),
- Fahrschulinhaber bzw. verantwortlicher Leiter (z. B. Datum des Erwerbs der Fahrschulerlaubnis, Fahrlehrerlaubnisklassen),
- Unterrichtsraum (z. B. Größe, Einrichtung),
- Aushangpflichten (z. B. Unterrichtsentgelte, Ausbildungspläne, Geschäftsbedingungen),
- Lehrmittel (z. B. Visualisierungsmöglichkeiten),
- Ausbildungsfahrzeuge (z. B. Typ, Halter),
- angestellte Fahrlehrer (z. B. Eintragung des Beschäftigungsverhältnisses) und
- Aufzeichnungspflichten (z. B. Ausbildungsnachweise, Tagesnachweise).

In allen Bundesländern finden die Formalüberwachungen als Vor-Ort-Überwachungen statt. Allerdings erfolgen in einigen Bundesländern (z. B. Saarland, Schleswig-Holstein) zur Verringerung der Überwachungsdauer vorab schriftliche Befragungen der Fahrschulinhaber bzw. verantwortlichen Leiter der Fahrschulen zu ausgewählten Merkmalen der Formalüberwachung (z. B. Fahrschuldaten, Daten zu Ausbildungsfahrzeugen). Die aus den Angaben hervorgehenden Informationen werden dann im Rahmen des Vor-Ort-Termins von den Sachverständigen geprüft. Die Zeitersparnis resultiert vor allem aus dem verminderten

Schreibaufwand beim Überwachungstermin, weil der in der Fahrschule erarbeitete Antwortbogen als Erfassungsgrundlage genutzt wird.

Darüber hinaus erhalten die Fahrschulinhaber bzw. verantwortlichen Leiter der Fahrschulen in einigen Bundesländern (z. B. wiederum Saarland, Schleswig-Holstein) Checklisten zu den Materialien bzw. Unterlagen, die beim Überwachungstermin bereitzuhalten sind. Diese Checklisten sollen den Überwachungsprozess strukturieren und abkürzen. Auch dies führt zu wünschenswerten Kosteneinsparungen.

In einigen Ländern werden die Überwachungsprotokolle den Fahrschulinhabern nach dem Abschluss der Überwachung unentgeltlich als Kopie zur Verfügung gestellt. In anderen Bundesländern kann eine Kopie des Überwachungsprotokolls nur gegen Aufpreis auf die Überwachungsgebühr beantragt werden.

Methoden der pädagogisch erweiterten Überwachung

Pädagogisch erweiterte Überwachungen des Theorieunterrichts und der Fahrpraktischen Ausbildung werden stets als Ausbildungsbeobachtung anhand von Qualitätskriterien durchgeführt. Allerdings unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung der Überwachungen in den Bundesländern stark. Dies wird bereits bei einem Blick auf die Rahmenbedingungen der Überwachung deutlich: In Schleswig-Holstein finden die Überwachungen des Theorieunterrichts unangekündigt und die Überwachungen der Fahrpraktischen Ausbildung angekündigt statt. In Sachsen werden turnusgemäße Überwachungen angekündigt; anlassbezogene Überwachungen erfolgen hingegen in der Regel unangekündigt. In den anderen Ländern werden alle pädagogisch erweiterten Überwachungen vorab dem Fahrschulinhaber bzw. verantwortlichen Leiter der Fahrschule angekündigt. Auch im Hinblick auf die Überwachungsdauer zeigen sich große Differenzen: In einigen Ländern (Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) werden vollständige Ausbildungseinheiten – d. h. in der Regel 90 Minuten Theorieunterricht bzw. 45 Minuten Fahrpraktische Ausbildung – überwacht. In anderen Ländern (Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) werden lediglich Abschnitte des Theorieunterrichts kontrolliert. Schließlich werden in Mecklenburg-Vorpommern Doppelstunden der Fahrpraktischen Ausbildung überprüft.

Weitere Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Anzahl und Komplexität der Qualitätskriterien, auf die sich die Überwachungen beziehen: Während in Hamburg beispielsweise 6 Qualitätskriterien zur Überwachung des Theorieunterrichts eingesetzt werden, kommen in Sachsen bis zu 22 Qualitätskriterien zum Einsatz. In Bezug auf die Fahrpraktische Ausbildung verwendet Bremen 2 Qualitätskriterien; in Sachsen werden dagegen bis zu 15 Qualitätskriterien angewandt. Gemein ist den meisten Qualitätskriterienkatalogen, dass sie sich auf das didaktische Kompetenzprofil des Fahrlehrers und seine Fähigkeit zur Gestaltung von Unterrichtsformen beziehen. Dabei werden bezüglich des Theorieunterrichts insbesondere das Auftreten des Fahrlehrers, die Strukturierung des Unterrichts, die fachliche Vermittlung der Lehr-Lerninhalte, die Motivierung der Fahrschüler, der Praxisbezug, die Vielfalt des Methodeneinsatzes, der Umgang mit Medien und die Durchführung von Lernstandskontrollen erfasst. Die Qualitätskriterienkataloge für die Fahrpraktische Ausbildung beziehen sich vor allem auf das „Auftreten“ des Fahrlehrers (hierunter werden unterschiedliche Merkmale seiner sozialen Interaktionsqualität wie Freundlichkeit, Geduld etc. verstanden), die fachliche Vermittlung der Lehr-Lerninhalte, die Qualität des Methodeneinsatzes, die Qualität von Hinweisen und die Orientierung am Ausbildungsstand des Fahrschülers. Einen komprimierten Überblick über die Überwachungsmethoden in den verschiedenen Bundesländern bietet die nachfolgende Tabelle 3.4.

Tab. 3.4 Überwachungsmethoden in den PeFü-Bundesländern⁴

Bundesland	Qualitätskriterien				Skalierung (Stufenanzahl, Definition)	Objektivität/ Zuverlässigkeit			WB ⁵
	Anzahl	Wiss. Beschreibung	Indikatoren	Validierung ⁶		DV (Handanweisung)	AV (Bewertungsfindung)	IV (Sanktionsfindung)	
BB PeFü TU ⁷ PeFü FA	12 7	X X	X X	X X	4 Stufen: „++“ = Gut „+“ = Befriedigend „-“ = Ausreichend „--“ = Mangelhaft	X X	X X	X X	X X
HB PeFü TU PeFü FA	13 2* ⁸	–	* ⁸ * ⁸	–	2 bzw. 3 Stufen: „Ja“/„Nein“/ „Teilweise“	–	–	–	–
HH PeFü TU PeFü FA	6 Offen	Wie in BB: PQFÜ	X Offen	–	2 Stufen: „Ohne Beanstandung“ „(Teilweise) mit Beanstandungen“	–	–	–	–
HE PeFü TU	* ⁹ 9+7	–	* ⁹	–	2 bzw. 3 Stufen: „Ja“/„Nein“/„Nicht im Thema enthalten“	–	–	–	–
MV PeFü TU PeFü FA	Wie in BB: PQFÜ								–
NW PeFü TU	8	–	*** ¹⁰	–	2 Stufen: „Ja“/„Nein“	–	–	–	–
SN PeFü TU PeFü FA	*** ¹¹ 22 15	–	**** ¹¹ **** ¹¹	–	5 Stufen semantisches Differential; FA zusätz- lich „Ja“/„Nein“	X	–	–	–
ST PeFü TU PeFü FA	Wie in BB: PQFÜ								–
SH PeFü TU PeFü FA	* ⁹ 10+6 11+6	–	* ⁹ * ⁹	–	2 Stufen: „Ja“/„Nein“	Teil- weise	–	–	–
TH PeFü TU PeFü FA	Wie in BB: PQFÜ; zusätzliche Evaluationsuntersuchungen speziell für Thüringen								–

⁴ Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wurden nicht berücksichtigt, da dem Gutachter zu den Überwachungsmethoden dieser Länder keine ausreichenden Informationen vorliegen.

⁵ Wissenschaftliche Begleitung (WB) bedeutet, dass für die Pflege und Weiterentwicklung des Überwachungsinstrumentariums wissenschaftliche Institutionen herangezogen werden.

⁶ Zur Validierung gehören die wissenschaftliche Begründung und der empirische Nachweis der Lernwirksamkeit der Qualitätskriterien.

⁷ Die „Pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung des Theorieunterrichts“ wird als „PeFü TU“ bezeichnet. „PeFü FA“ bedeutet „Pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung der Fahrpraktischen Ausbildung“.

⁸ Bei der PeFü-FA beziehen sich weitere Beobachtungskategorien auf die Ausbildungsinhalte. Sie stellen aber kein fachdidaktisches Qualitätsmerkmal dar. Eine Abgrenzung von Kriterien und Indikatoren erfolgt nicht.

⁹ Die Qualitätskriterien stellen keine Qualitätsdimensionen, sondern beobachtbare Einzelindikatoren dar. Sie werden durch 7 bzw. 6 generelle Anforderungen zu den im Verlauf der Ausbildung zu vermittelnden Inhalten gemäß § 1 FahrSchAusO ergänzt.

¹⁰ Die Qualitätskriterien stellen keine Qualitätsdimensionen, sondern beobachtbare Einzelindikatoren dar. Sie weisen eine inhaltliche Ähnlichkeit zu den Kriterien der PQFÜ-Länder auf.

¹¹ Es werden je nach Niederlassung der oberen Landesbehörde nach Anzahl und Inhalt abweichende Qualitätskriterien und Bewertungsskalen eingesetzt. Die vorliegende Beschreibung bezieht sich auf die elaborierteste Methode. Qualitätsdimensionen und Einzelindikatoren werden nicht unterschieden. Nach Auskunft des SMWA existiert eine Handanweisung; diese Handanweisung liegt dem Gutachter nicht vor.

Nicht alle eingesetzten Qualitätskriterienkataloge erscheinen verkehrspädagogisch-didaktisch begründet und systematisch strukturiert. Die fehlende Strukturierung zeigt sich zuweilen darin, dass die Qualitätskriterien inhaltlich nicht disjunkt sind: So wird beispielsweise in einem Bundesland der „Medieneinsatz“ einerseits und der „Lehrmitteleinsatz“ andererseits erfasst, obwohl Medien traditionell zu den Lehrmitteln zählen. Eine explizite verkehrspädagogisch-didaktische Beschreibung oder erziehungswissenschaftliche Begründung der Qualitätskriterien liegt in vielen Fällen nicht vor. Eine Ausnahme bilden die sogenannten „PQFÜ-Länder“ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt, die einheitlich auf das an der Universität Potsdam entwickelte Methodensystem der „Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung“ zurückgreifen. In diesem Methodensystem stellen die Qualitätskriterien eine wissenschaftlich beschriebene und begründete sowie empirisch erprobte Mindestmenge von Qualitätsdimensionen dar, die jeweils durch verhaltensbezogene Beobachtungsindikatoren operationalisiert bzw. objektiviert¹² sind. In den anderen Ländern mit verkehrspädagogisch-didaktischen Überwachungselementen sind die Qualitätskriterien dagegen als beobachtbare Einzelindikatoren anzusehen, über deren wissenschaftliche Herleitung und Erprobung keine Informationen vorliegen.

Auch bei der Skalierung der Bewertungsskalen zur Einschätzung der Qualitätskriterien durch den Sachverständigen finden sich in den Bundesländern stark unterschiedliche Vorgehensweisen, die von zweistufigen bzw. dichotomen Skalen („Ja“ und „Nein“) in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bis hin zu fünfstufigen semantischen Differentialen in Sachsen reichen. Zweistufige Skalen ermöglichen dem Sachverständigen zwar eine schnelle Orientierung; allerdings erlauben sie nur undifferenzierte und forschungsstatistisch eingeschränkt auswertbare Aussagen über die Ausbildungsqualität. Höherstufige Skalen sind – sofern man sich auf eine übersichtliche Anzahl von Skalenstufen beschränkt – einerseits hinreichend praktikabel; andererseits ermöglichen sie es dem Sachverständigen (und anschließend auch den zuständigen Behörden), sich ein ausreichend differenziertes Bild über die Ausbildungsqualität zu verschaffen. Neben der Differenziertheit der Skala spielt aber auch die Verwendung einer geraden bzw. ungeraden Anzahl an Skalenstufen eine wichtige Rolle für die methodische Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Überwachungsergebnisse: Geradzahligkeit wirkt einer zentralen Beurteilungstendenz von (entscheidungsunsicheren) Sachverständigen zur Skalenmitte entgegen. Dies spricht gegen drei- bzw. fünfstufige Skalen, wobei dreistufige Skalen zusätzlich aufgrund einer verbreiteten „Extremwertescheu“ von Einschätzern als ungeeignet erscheinen. Als wünschenswerter methodischer Kompromiss zwischen einer ausreichenden Skalenstufenanzahl zur angemessen differenzierten Kriteriumsbewertung einerseits und einer Vermeidung von Beurteilungsfehlern (Tendenz zur Skalenmitte, Extremwertescheu, s. o.) andererseits erscheint daher eine vierstufige Bewertungsskala, wie sie in den PQFÜ-Ländern verwendet wird.

Regeln zur Bewertung der Qualitätskriterien anhand festgelegter (Thurstone-) Skalen existieren nur in den vier PQFÜ-Ländern. Die vorhandenen Regeln erlauben es, die Beobachtungen der Sachverständigen in eindeutige Qualitätsurteile umzuwandeln. Darüber hinaus liegen in den PQFÜ-Ländern auch Regeln dazu vor, wie die Ergebnisse der Beobachtung des Theorieunterrichts bzw. der Fahrpraktischen Ausbildung vom Sachverständigen in Sanktionsempfehlungen für die Erlaubnisbehörde zu überführen sind. Dabei stehen insbesondere qualitätsfördernde Maßnahmen mit verkehrspädagogisch-didaktischen Inhalten wie

¹² Die Objektivierung wird einerseits durch die Vorgabe der Beobachtungsindikatoren erreicht, die festgelegte und eindeutig beobachtbare Verhaltensweisen des Unterrichtenden beinhalten. Andererseits gibt es Regeln, anhand derer aus der Beobachtungshäufigkeit dieser Verhaltensweisen auf die zutreffende Bewertungsstufe geschlossen wird. Skalen, bei denen zumindest ein Teil der Skalenstufen mit zu beobachtenden Verhaltensweisen inhaltlich „verankert“ ist, nennt man „Thurstone-Skalen“. Derartige Skalen wirken effektiv einer Einschätzungsunsicherheit bzw. -willkür des Beobachtenden entgegen und stärken auf diese Weise die Reliabilität und Validität des Beobachtungsinventars.

Praxisberatungen und Fortbildungen im Fokus. Zwar nutzen neben den PQFÜ-Ländern auch einige weitere Länder (z. B. Hamburg, Hessen) qualitätsfördernde Sanktionsmaßnahmen mit verkehrspädagogisch-didaktischem Anspruch, allerdings existieren dort keine Festlegungen darüber, auf welche Weise die inhaltlichen Merkmale und das Ausmaß von Qualitätsdefiziten zu mängelspezifischen qualitätsfördernden Sanktionen führen sollten. Unabhängig davon erlaubt es nach Ansicht einiger oberster Landesbehörden die derzeitige Rechtslage im Fahrlehrerrecht nicht, beim Vorliegen von Qualitätsdefiziten zu bestimmten Qualitätskriterien konkrete Fortbildungen anzuordnen, die thematisch auf die Behebung der Qualitätsdefizite zielen. Sofern die Einschätzung der Rechtslage zutreffend ist, müsste an dieser Stelle Abhilfe geschaffen werden, denn gerade mängelfokussierte verkehrspädagogisch-didaktische Sanktionsmaßnahmen lassen eine effektive und effiziente Steigerung der Ausbildungsqualität erwarten.

Im Hinblick auf die wissenschaftliche Begleitung der Einführung und der Weiterentwicklung der eingesetzten Beobachtungsverfahren sowie bezüglich ihrer Validierung zeigt sich, dass das PQFÜ-Methodensystem als einziges Verfahren wissenschaftlich begleitet wurde bzw. wird. Im Rahmen dieser wissenschaftlichen Begleitung wurden die Praktikabilität, die Akzeptanz bei den überwachten Fahrlehrern und die methodische Güte¹³ des Beobachtungssystems (teilweise mehrfach) empirisch überprüft und nachgewiesen. Zu den anderen eingesetzten Beobachtungsverfahren liegen keine Begleit- oder Evaluationsuntersuchungen vor.

3.6 Umsetzung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern

Die Umsetzung der Fahrschulüberwachung wird insbesondere dadurch charakterisiert, welche Behörde gegenüber den Fahrschulen den Überwachungsauftrag auslöst, die Überwachungsergebnisse auswertet und – im Falle festgestellter Mängel – Sanktionen anordnet und kontrolliert.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Fahrschulüberwachung lassen sich drei grundlegende Typen von Umsetzungsmodellen finden, denen die Bundesländer zugeordnet werden können:

- Der erste Typ beinhaltet Modelle, bei denen die Umsetzung der Fahrschulüberwachung auf der obersten Verwaltungsebene des Landes (d. h. in den zuständigen Ministerial- bzw. Senatsverwaltungen) angesiedelt ist. Ein Umsetzungsmodell dieses Typs („Oberste Umsetzungsebene“) ist im Bundesland Bremen gegeben.
- In den Bundesländern Bayern, Berlin, Hessen, Sachsen und Thüringen wird die Umsetzung der Fahrschulüberwachung durch obere Landesbehörden (z. B. Landesämter) oder Mittelbehörden (z. B. Regierungspräsidien) vorgenommen. Derartige Modelle gehören dem zweiten Typ („Mittlere Umsetzungsebene“) an.
- Der dritte Typ („Untere Umsetzungsebene“) findet sich in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern übernehmen die Behörden der unteren Verwaltungsebene wie z. B. die Erlaubnisbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte, die Kreisordnungsbehörden oder die Gemeindeverwaltungen der verbandsfreien Gemeinden die Umsetzung der Fahrschulüberwachung.

Zur Bewältigung der Überwachungsaufgaben können sich die Behörden „geeigneter Personen und Stellen [...] bedienen“ (§ 33 Abs. 1 FahrIG). Dies bedeutet, dass nichtstaatliche

¹³ Dazu zählen vor allem der Nachweis der Übereinstimmung und Stabilität von Beobachtungsergebnissen als Indikator für die Reliabilität des Verfahrens sowie die Validierung an externen Validitätskriterien wie der Nichtbestehensquote („Kriteriumsvalidität“).

Institutionen und bzw. oder externe Sachverständige mit bestimmten Aufgaben bei der Durchführung der Fahrschulüberwachung betraut werden können. Entsprechende konkretisierende Regelungen sind häufig in landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften verankert (s. Kap. 3.3).

Sofern in den verschiedenen Bundesländern – ergänzend zu den staatlichen Umsetzungsinstitutionen – nichtstaatliche Stellen nach § 33 FahrIG bzw. nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen hinzugezogen werden, erfüllen diese je nach Landesrecht unterschiedliche Funktionen. Diese Funktionen werden nachfolgend zunächst zusammenfassend aufgeführt; anschließend ist der 3.5 zu entnehmen, in welchen Bundesländern nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen in die Fahrschulüberwachung eingebunden sind und welche Aufgaben ihnen dabei zukommen.

Folgende Aufgaben werden bei der Fahrschulüberwachung in Deutschland von staatlichen Behörden in nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen ausgelagert:

- Überprüfung der fachlichen und persönlichen Zugangsvoraussetzungen der Sachverständigen (Abkürzung in der nachfolgenden Tabelle 3.5: „Auswahl SaFü“);
- Durchführung der Sachverständigenausbildung und/oder der Sachverständigenfortbildung („Aus-/Fortbildung“);
- Erarbeitung, Erprobung, Pflege und Weiterentwicklung der Überwachungsmethoden (z. B. der Qualitätskriterien, Bewertungsskalen, Indikatoren, Auswertungsvorschriften) und der flankierenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung wie Supervisionen („Methoden“);
- Organisation des Einsatzes der Sachverständigen unter Beachtung der Durchführungsrichtlinien des jeweiligen Landes (z. B. Berücksichtigung des Konkurrenzschutzes, des Rotationsprinzips, der Kosteneffizienz) und Kontrolle der Tätigkeitsvoraussetzungen („Einsatzorganisation“);
- Bereitstellung von Überwachungsberichten für die zuständigen Behörden („Berichtslegung“);
- Sicherung der Umsetzungsqualität beispielsweise durch Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen der Überwachungsberichte („Qualitätskontrolle“);
- Erstellung und Pflege von Überwachungsstatistiken („Statistiken“) sowie
- fachliche Beratung von Sachverständigen und Beschwerdemanagement („Beratung SaFü“).

Der folgenden Tabelle 3.5 sind nicht nur die prozessualen Umsetzungsmodalitäten bei der Bewältigung von Überwachungsaufgaben in den Bundesländern zu entnehmen; zusätzlich geht aus der Tabelle hervor, ob es sich bei den verwaltungsunterstützenden nichtstaatlichen Institutionen um gemeinnützige Gesellschaften (z. B. IVS gGmbH) und Vereine (z. B. Treuhandverein für Verkehrserziehung und Verkehrssicherheit e.V.) oder um privatwirtschaftlich tätige, wissenschaftliche Dienstleistungseinrichtungen (z. B. IPV GmbH) handelt. Weiterhin wird für die jeweiligen Länder die Anzahl der eingebundenen nichtstaatlichen Institutionen deutlich: In Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen findet sich eine nichtstaatliche Umsetzungsinstitution. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland Pfalz werden unterschiedliche nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen in die Fahrschulüberwachung einbezogen.

Tab. 3.5: Nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen und ihre Aufgaben

Bundesland	Nicht-staatliche Um-setzungs-institution	Aufgaben nichtstaatlicher Umsetzungsinstitutionen							
		Aus-wahl SaFü	Aus-/Fort-bildung SaFü	Me-tho-den	Einsatz-organi-sation	Be-richts-le-gung	Quali-täts-kon-trolle	Statis-tiken	Bera-tung SaFü
BW	Treuhand-Verein e.V.	X	X	–	X	X	–	–	X
BY		Keine							
BE		Keine							
BB PeFü-TU-FA	IPV GmbH IVS gGmbH	– –	X –	X –	– X	– X	– X	– X	X –
HB PeFü-TU-FA		Keine							
HH PeFü-TU-FA		Keine							
HE PeFü-TU	Koordinie-rungsstelle Fahrschul-überwachung TÜH	–	–	–	X	–	–	–	–
MV PeFü-TU-FA	IPV GmbH FLV MV e.V.	– –	X X	X –	– –	– –	– –	– –	– –
NI PeFü-TU-FA		Keine							
NW PeFü-TU	Beirat Fahr-schulüber-wachung NRW	X	X	–	–	–	–	–	X
RP PeFü-TU-FA	Regionale Fahrlehrerver-bände	–	X	–	–	–	–	–	X
SL		Keine							
SN PeFü-TU-FA		Keine							
ST PeFü-TU-FA	IPV GmbH	–	X	X	–	–	–	–	–
SH PeFü-TU-FA		Keine							
TH PeFü-TU-FA	IPV GmbH	–	X	X	–	–	–	–	–

Neben den staatlichen und nichtstaatlichen Umsetzungsinstitutionen können auch externe Sachverständige in die Durchführung der Fahrschulüberwachung eingebunden werden. Mit der Überwachung betraute externe Sachverständige handeln hoheitlich im Auftrag der zuständigen Behörde. Sie sind befugt, Grundstücke und Geschäftsräume des Erlaubnisinhabers zu betreten, am Unterricht teilzunehmen sowie in die vorgeschriebenen Aufzeichnungen Einsicht zu nehmen (§ 33 Abs. 2 FahrlG). In jedem Fall bleibt jedoch die zuständige Behörde für alle Verwaltungsakte verantwortlich. In fast allen Bundesländern werden externe Sachverständige eingesetzt; lediglich in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wird auf diese Möglichkeit verzichtet.

Nachfolgend sollen anhand der Bundesländer Bremen, Hessen, Berlin und Brandenburg unterschiedliche Umsetzungsmodelle der Fahrschulüberwachung vorgestellt werden. Bei der Darstellung der Modelle werden die Aufgaben und Arbeitsprozesse der an der Fahrschulüberwachung beteiligten staatlichen Institutionen sowie der ggf. hinzugezogenen nichtstaatlichen Institutionen und externen Sachverständigen in den Fokus gestellt.

In Bremen setzt die oberste zuständige Landesbehörde – der Senat – alle Aufgaben der Fahrschulüberwachung mit Ausnahme der Kontrollen in den Fahrschulen und der Berichtslegung

zu den Überwachungsergebnissen eigenständig um. Der Senat übernimmt also die Methodenentwicklung, die Sachverständigenauswahl, die Sachverständigenfortbildung, die Überwachungsanordnung, die Sachverständigenbeauftragung, die Würdigung der Überwachungsergebnisse und die Abrechnung der Überwachungskosten bei den Fahrschulen (s. Abb. 1).

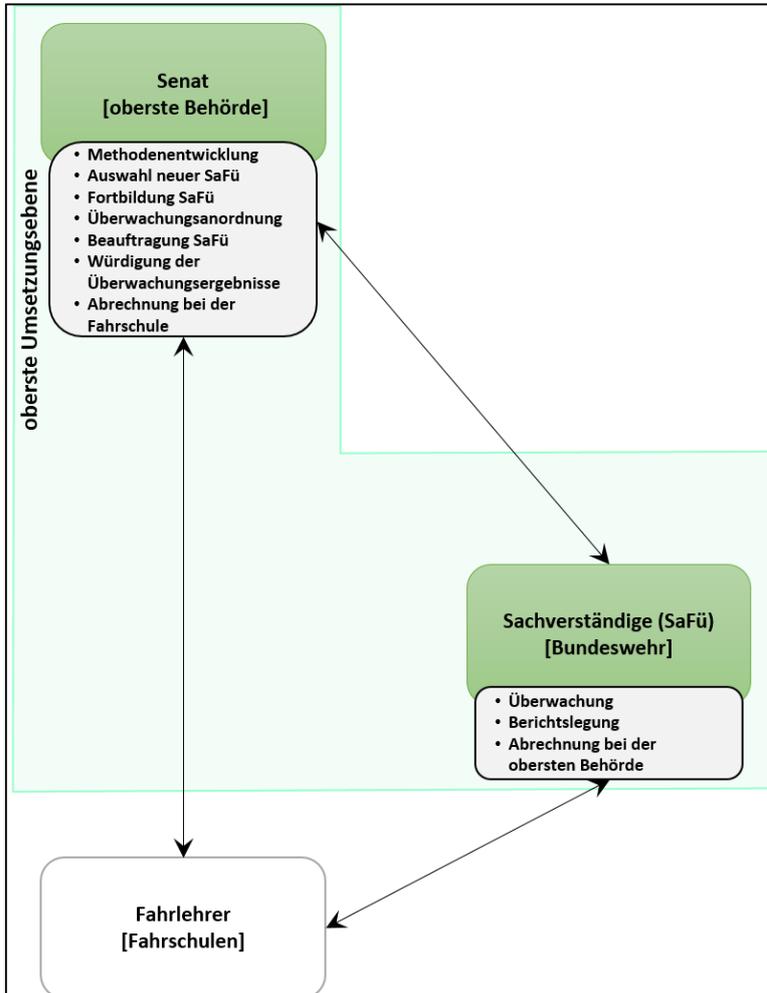


Abb. 1: Umsetzungsmodell zur Fahrschulüberwachung in Bremen

Die Umsetzung der Fahrschulüberwachung durch eine oberste Landesbehörde – d. h. durch eine einzige Behörde – bringt einige Vorteile mit sich: Es ist sichergestellt, dass die Fahrschulüberwachung in allen Regionen des Landes gleichartig – d. h. nach gleichen Grundsätzen und Maßstäben – umgesetzt wird. Darüber hinaus sprechen die Vorgaben zum Norm- und Bürokratieabbau in der Verwaltung für eine derartige Umsetzungsstruktur, da zur Senkung des Verwaltungsaufwands auf verwaltungstechnische Zwischeninstanzen verzichtet wird.

Neben den genannten Vorteilen birgt dieser Umsetzungstyp aber auch Nachteile, insbesondere wenn er nicht in Stadtstaaten wie Bremen, sondern in einem Flächenland zum Einsatz käme. So besteht zum einen die Gefahr, dass sich innerhalb einer einzigen Behörde im Laufe der Zeit aufgrund der Alleinstellung und fehlender externer Kontrolle suboptimale Umsetzungs-routinen entwickeln, die zu einer Verminderung der Überwachungswirksamkeit und Innovationsbereitschaft führen. Zum anderen ist in Flächenländern zu befürchten, dass bei einer großen räumlichen Distanz zwischen den überwachten Fahrschulen und der Umsetzungsbehörde sowie einer hohen Zahl zu bearbeitender Fahrschulen die Berücksichtigung

der spezifischen Gegebenheiten in den einzelnen Fahrschulen bei der Anordnung, Durchführung und Würdigung der Fahrschulüberwachungen leidet.

Um diesen Nachteilen vorzubeugen, erfolgt in einer Reihe von Bundesländern die Umsetzung der Fahrschulüberwachung auf mittlerer Ebene, d. h. in oberen Landesbehörden (z. B. Landesämtern) oder Mittelbehörden (z. B. Regierungspräsidien). Auch diese Bundesländer unterscheiden sich aber im Hinblick auf die konkrete Überwachungsumsetzung nochmals in vielfältiger Hinsicht. Diese Unterschiede sollen anhand einer vergleichenden Darstellung der Bundesländer Hessen und Berlin verdeutlicht werden.

Im Bundesland Hessen übernehmen die Mittelbehörden bzw. Regierungspräsidien die Hauptfunktionen bei der Umsetzung der Fahrschulüberwachung (s. Abb. 2). Dort sind neben der Methodenentwicklung auch die Auswahl der externen Sachverständigen sowie deren Aus- und Fortbildung angesiedelt. Darüber hinaus steht es den Präsidien frei, Überwachungen entweder mit eigenem Dienstpersonal oder mit Hilfe externer Dritter durchzuführen. Die Würdigung der Überwachungsergebnisse und die Abrechnung der Überwachungsgebühren liegen ausschließlich in den Händen der Regierungspräsidien. Neben den Regierungspräsidien und ggf. hinzugezogenen externen Sachverständigen wurde in Hessen eine nichtstaatliche Koordinierungsstelle für die Fahrschulüberwachung etabliert, welche die Einsatzorganisation und Beauftragung der Sachverständigen sowie die Berichtslegung und Gebührenabrechnung an die Regierungspräsidien sicherstellt.

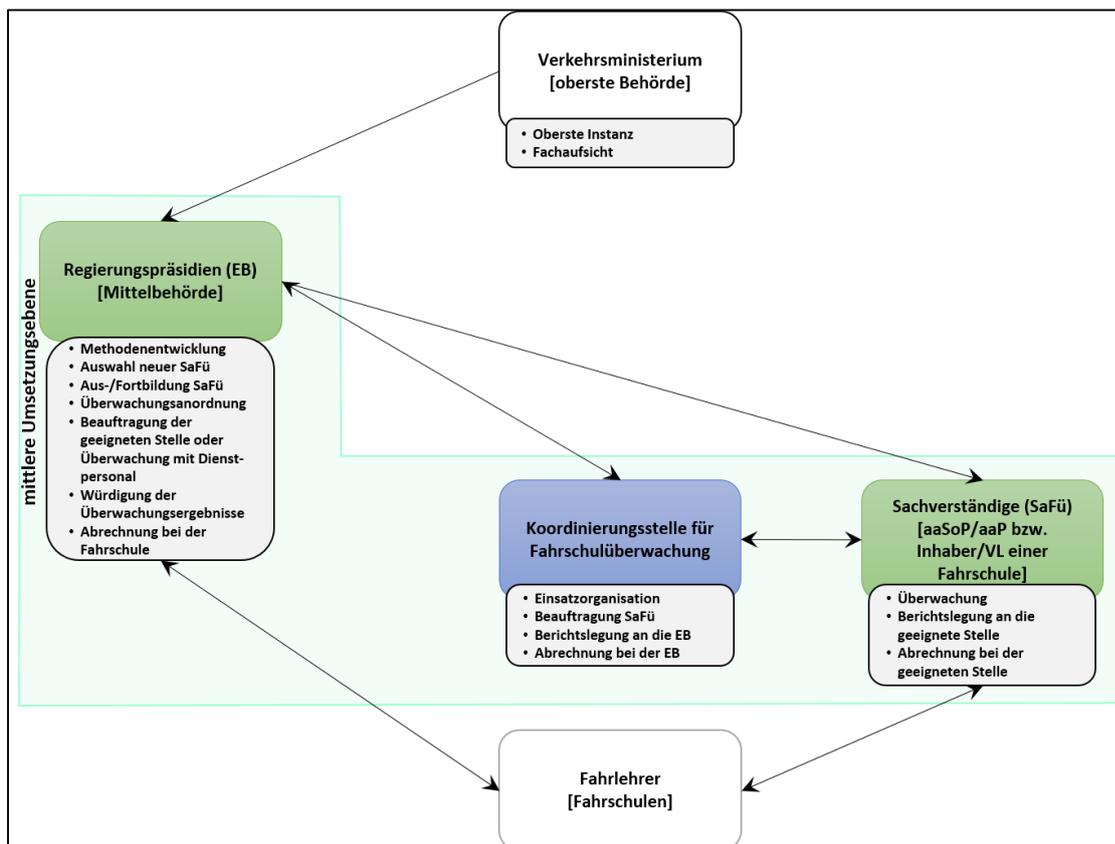


Abb. 2: Umsetzungsmodell zur Fahrschulüberwachung in Hessen

Dem hessischen Modell steht das Berliner Modell als ein weiteres Umsetzungsmodell auf mittlerer Ebene gegenüber (s. Abb. 3). In Berlin ist die obere Behörde – das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheit (LABO) – als alleinige Instanz vollumfänglich mit der Umsetzung der Fahrschulüberwachung betraut. Das LABO delegiert demzufolge keine Auf-

gaben an nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen oder externe Sachverständige. Beide Modelle bzw. der Umsetzungstyp insgesamt bringen wiederum Vor-, aber auch Nachteile mit sich, die nachfolgend erläutert werden.

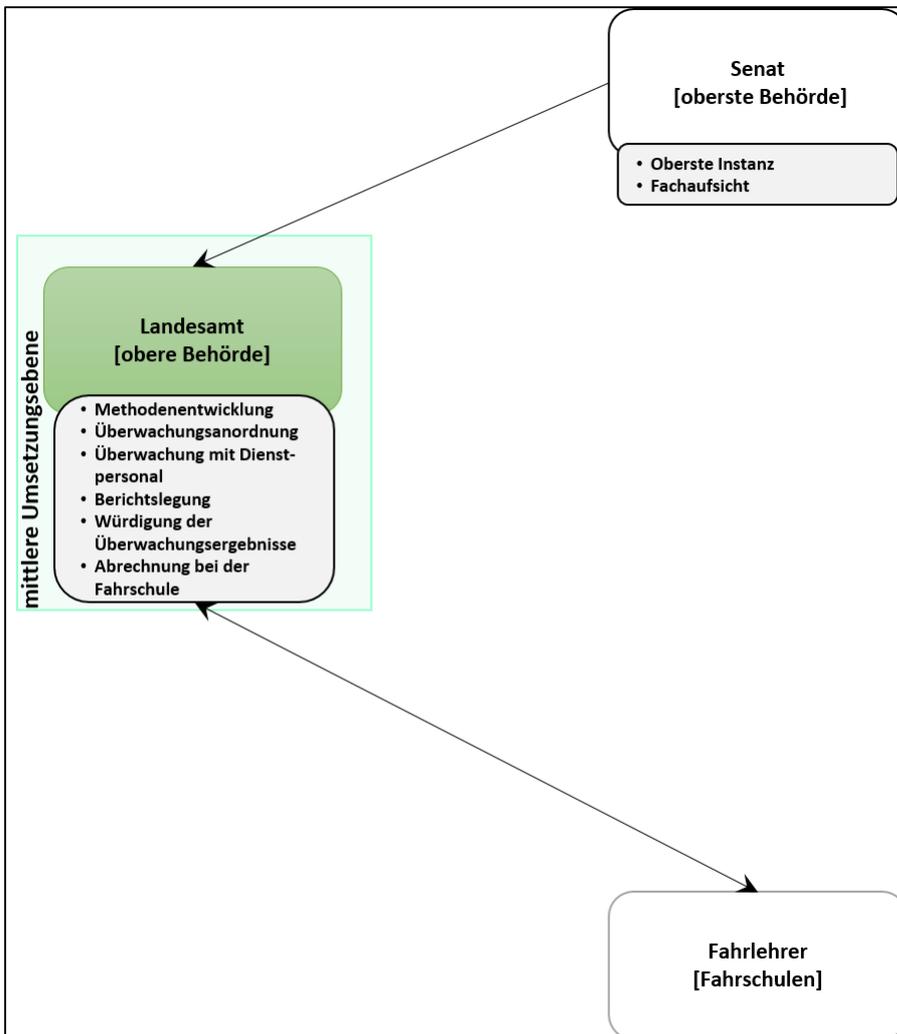


Abb. 3: Umsetzungsmodell zur Fahrschulüberwachung in Berlin

Die Umsetzungsmodelle des Typs „Mittlere Ebene“ weisen gegenüber dem Typ „Oberste Umsetzungsebene“ einige Vorteile auf. Zunächst werden obere bzw. mittlere Behörden im Vergleich zu einer obersten Landesbehörde von den Fahrschulinhabern als praxisnäher angesehen und deshalb wahrscheinlich eher akzeptiert. Darüber hinaus verfügen die Behörden auf der mittleren Verwaltungsebene oft über fachlich einschlägig spezialisierte langjährige Mitarbeiter, die aufgrund ihrer Fachkompetenz und Berufserfahrung einen guten Überblick über die Ausbildungsqualität der einzelnen Fahrschulen in ihrem Zuständigkeitsbereich besitzen. Allerdings muss auch hier – wie schon bei der obersten Umsetzungsebene – kritisch angemerkt werden, dass sich aufgrund der Alleinstellung von Behörden (s. Berlin) suboptimale Umsetzungsroutrinen mit den bereits beschriebenen Risiken herausbilden können. Vor diesem Hintergrund erscheint das hessische Umsetzungsmodell für die Fahrschulüberwachung als vorteilhaft: Ein Vorteil liegt im Einsatz von externen Sachverständigen, die eine zusätzliche spezielle Sachverständigenausbildung und eine berufsspezifische fachliche Qualifikation zur Beurteilung der Ausbildungsqualität an Fahrschulen mitbringen. Ein anderer Vorteil ist mit dem Einsatz einer nichtstaatlichen Koordinierungsstelle verbunden, die für die Harmonisierung der Überwachungsdurchführung und die Gewährleistung einer wettbe-

werbsgerechten Fahrschulüberwachung sorgt. Auch dies dürfte die Akzeptanz der Fahrschulüberwachung bei den überwachten Fahrschulinhabern und Fahrlehrern fördern.

Als Beispiel für die Modelle des Typs „Untere Umsetzungsebene“ soll nachfolgend das brandenburgische Umsetzungsmodell beschrieben werden, da sich in ihm nahezu alle Elemente der Fahrschulüberwachung der übrigen Länder wiederfinden und die darin verwirklichte Arbeitsteilung eine Reihe von Vorzügen birgt. Einen Überblick über dieses Modell bietet die nachfolgende Abbildung 4.

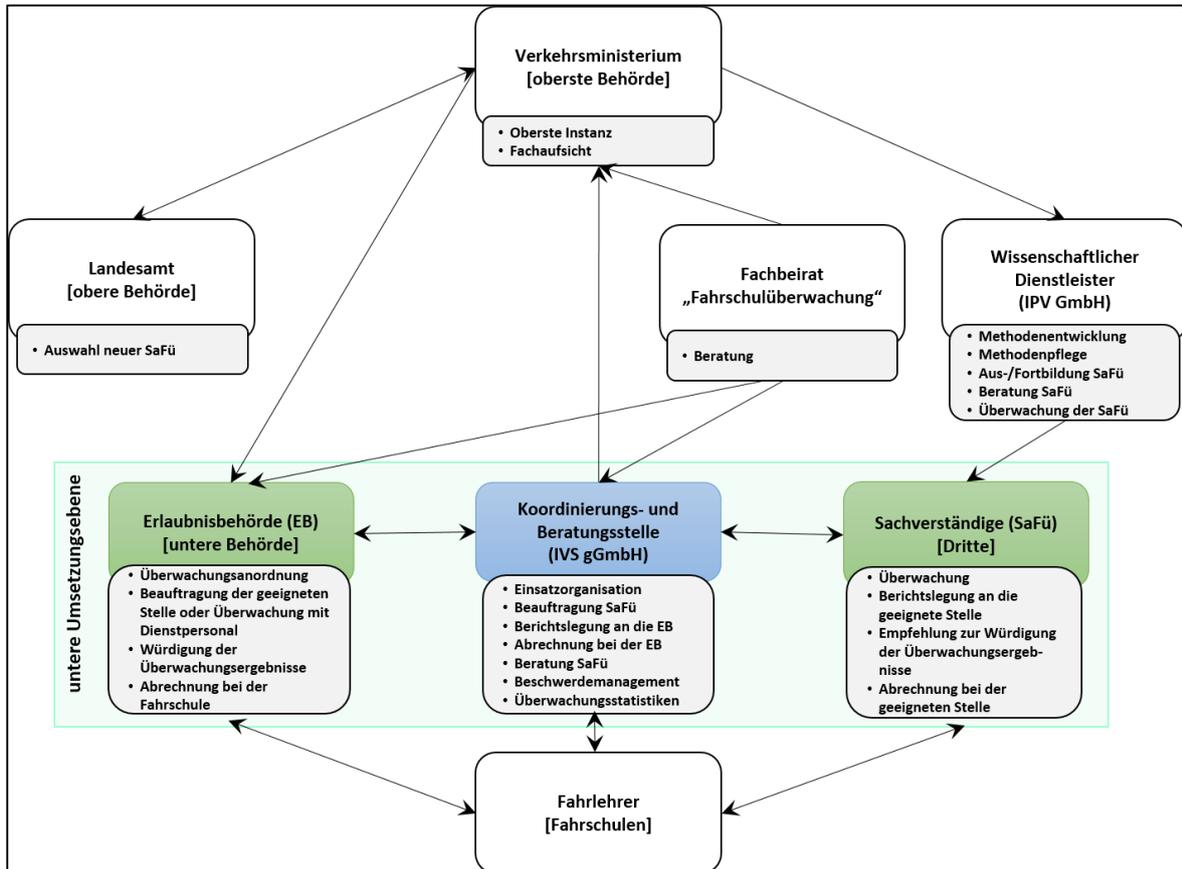


Abb. 4: Umsetzungsmodell zur Fahrschulüberwachung in Brandenburg

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, sind in Brandenburg sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Institutionen mit der Umsetzung der Fahrschulüberwachung betraut. Die staatlichen Institutionen sind durch das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) als obere Landesbehörde sowie die Erlaubnisbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte als untere Verwaltungsbehörden vertreten. Als nichtstaatliche Umsetzungsinstitutionen fungieren eine wissenschaftliche Dienstleistungseinrichtung, ein Fachbeirat „Fahrschulüberwachung“ und eine unabhängige Koordinierungs- und Beratungsstelle. Darüber hinaus werden speziell ausgebildete Fahrlehrer als externe Sachverständige mit der Durchführung der Überwachungen in den Fahrschulen, der Berichterstattung zu den Überwachungsergebnissen und dem Unterbreiten von Empfehlungen zur Würdigung der Überwachungsergebnisse beauftragt.

Auf den ersten Blick wirken die im brandenburgischen Modell dargestellten Institutionen stark miteinander verwoben. Betrachtet man das Modell jedoch etwas eingehender, so lässt sich eine strikte Trennung der Aufgaben- und Kompetenzbereiche zwischen den einzelnen Institutionen erkennen:

- Das Landesamt für Bauen und Verkehr wählt nach ausschließlich fachlichen Kriterien die angehenden Sachverständigen anhand von definierten Zugangsvoraussetzungen aus und eröffnet ihnen auf diese Weise ihre Sachverständigenausbildung.
- Die Erlaubnisbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte ordnen die Überwachungen an, beauftragen die für die Einsatzorganisation vorgesehene („geeignete“) Koordinierungsstelle in der IVS gGmbH (s. u.) mit der Überwachung oder nehmen diese mit eigenem Dienstpersonal vor. Darüber hinaus würdigen die Erlaubnisbehörden die Überwachungsergebnisse und rechnen die Überwachungsgebühren gegenüber den Fahrschulen ab.
- Der Fachbeirat „Fahrschulüberwachung“ wird von der Koordinierungsstelle in der IVS gGmbH (s. u.) organisiert und besteht aus Vertretern der obersten Landesbehörde, der Erlaubnisbehörden, der Humanwissenschaften (Verkehrspädagogik/ Psychologie), des Fahrlehrer-Verbands Land Brandenburg e. V. und des Trägers der Überwachung der Aufbau Seminare für Fahranfänger (DVR e. V.). Die Beiratsmitglieder tauschen sich zu Grundfragen der Fahrschulüberwachung und ihrer Weiterentwicklung aus und unterbreiten der obersten Landesbehörde entsprechende Empfehlungen. Durch die Einbindung von Fachexperten aus der Berufspraxis wird die Akzeptanz der Fahrschulüberwachung in den brandenburgischen Fahrschulen gefördert.
- Die nichtstaatliche wissenschaftliche Dienstleistungseinrichtung IPV GmbH pflegt das an der Universität Potsdam entwickelte Methodensystem für die verkehrspädagogisch-didaktische Fahrschulüberwachung und entwickelt es weiter. Dazu werden wissenschaftliche Mitarbeiter aus den Bereichen Testpsychologie und (Verkehrs-) Pädagogik eingesetzt, die auch über fachdidaktische Kompetenzen verfügen. Darüber hinaus übernimmt die IPV GmbH die Aus- und Fortbildung sowie die Supervision von externen Sachverständigen.
- Die nichtstaatliche Koordinierungsstelle in der IVS gGmbH sorgt im Auftrag der Erlaubnisbehörden für die Beauftragung der Sachverständigen nach klaren Einsatzregeln, die von der obersten Landesbehörde vorgegeben werden. Weiterhin prüft die Koordinierungsstelle die Berichtslegung der Sachverständigen und nimmt die Abrechnung der Überwachungsgebühren der externen Sachverständigen gegenüber den Behörden vor. Darüber hinaus erstellt sie Überwachungsstatistiken bzw. schreibt diese fort. Schließlich fungiert diese Stelle als Beratungs- und Beschwerdestelle für Fahrschulen und Sachverständige.

Die Überwachungssysteme der übrigen Länder, in denen die Fahrschulüberwachung auf der unteren Verwaltungsebene umgesetzt wird, zeigen eine ähnliche institutionelle Struktur und Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, obwohl nicht alle institutionellen Strukturelemente wie im Bundesland Brandenburg vorhanden sind.

Auch bei den Umsetzungsmodellen des Typs „Untere Verwaltungsebene“ lassen sich Vor- und Nachteile feststellen. Positiv ist hervorzuheben, dass für die Bewältigung bestimmter Umsetzungsaufgaben spezialisierte Facheinrichtungen und Sachverständige verpflichtet werden, welche über die zur Aufgabenbearbeitung jeweils notwendigen fachlichen Kernkompetenzen verfügen: So wird die Pflege und Optimierung des Methodensystems für die Fahrschulüberwachung von wissenschaftlichen Dienstleistern mit Kenntnissen in den Berei-

chen der Pädagogischen Psychologie, der verkehrspädagogischen Didaktik und der testpsychologischen Methodenlehre vorgenommen. Die direkte Kontrolle der Ausbildungsqualität in den Fahrschulen obliegt meist Fahrlehrern mit vertiefter verkehrspädagogisch-didaktischer Expertise und angemessener Berufspraxis. Dies wie auch das umfangreiche Qualitätsmanagement bei der Umsetzung der Überwachung sorgt für eine breite Akzeptanz der Fahrschulüberwachung bei den überwachten Fahrlehrern. Nicht zuletzt wird die Zuständigkeit der regionalen unteren Behörden von den Fahrschulinhabern geschätzt, weil man sich davon eine Vertrauensbasis bei der Zusammenarbeit sowie die Berücksichtigung von kommunalen und fahrschulspezifischen Besonderheiten bei der Überwachungsdurchführung und Ergebniswürdigung verspricht.

Die dezentrale Umsetzung der Fahrschulüberwachung mit weitgehenden Zuständigkeiten bei den unteren Erlaubnisbehörden birgt jedoch auch Risiken. So zeigt die Überwachungspraxis nicht zuletzt im Bundesland Brandenburg, dass der Überwachungsauftrag – trotz eines Erlasses der obersten Landesbehörde mit umfassenden Regelungen – in den verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Städten noch nicht einheitlich umgesetzt wird. Dies führt aus Sicht der Fahrschulinhaber zu Wettbewerbsverzerrungen. Darüber hinaus befürchten Kritiker des Umsetzungstyps „Untere Verwaltungsebene“ und speziell des brandenburgischen Umsetzungsmodells, dass mehrinstitutionelle Umsetzungsmodelle und der Einsatz externer Sachverständiger einen großen verwaltungs- und kostenmäßigen Mehraufwand mit sich bringen. Diese Auffassung lässt sich allerdings empirisch kaum stützen und spiegelt sich nicht in den Überwachungsgebühren für die Fahrschulen wider. Schwerer wiegt daher, dass die Wirksamkeit eines Überwachungssystems letztlich entscheidend vom Ausprägungsgrad der fachlichen Kompetenzen bei den jeweiligen Umsetzungsakteuren abhängt. Sind diese Kompetenzen nicht gegeben bzw. können sie bei der Überwachungsumsetzung nicht zum Tragen gebracht werden, fehlt der Fahrschulüberwachung die Legitimation. Welche Anforderungen ein optimales Umsetzungssystem erfüllen sollte, wird im Kapitel 5.8 näher diskutiert.

3.7 Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung

In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits dargelegt, dass mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg in allen Bundesländern externe Sachverständige für die Durchführung der Fahrschulüberwachung herangezogen werden. Offen geblieben ist bislang allerdings, welche Zugangsvoraussetzungen die externen Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung erfüllen müssen. Dabei ist einerseits zwischen persönlichen und fachlichen Zugangsvoraussetzungen zu unterscheiden: Persönliche Zugangsvoraussetzungen spiegeln sich beispielsweise in Altersbegrenzungen und in der Forderung zur Vorlage von Führungszeugnissen wider. Vorgaben zum Besitz von Fahrlehrerlaubnisklassen, zur Berufserfahrung und zur Notwendigkeit einer Sachverständigenausbildung lassen sich hingegen den fachlichen Zugangsvoraussetzungen zuordnen. Andererseits werden Regelungen zu den Zusatzvoraussetzungen nicht immer formal in schriftlicher Form festgehalten, sondern zuweilen auch nur informell gehandhabt. Einen Überblick über alle (formalen und informellen) persönlichen und fachlichen Zugangsvoraussetzungen in den verschiedenen Bundesländern bietet die Tabelle 3.6.

Tab. 3.6: Persönliche und fachliche Zugangsvoraussetzungen für externe Sachverständige

Bundesland	Alter	Führungszeugnis	FL-Erlaubnis	Berufserfahrung	SaFü-Ausbildung	ÖK	Sonstiges
BW	-	-	-	- aktive FL/ehem. FL - Grundkenntnisse BWL, Pädagogik und Verkehrsrecht; langjährige praktische Erfahrung in mindestens einem der Bereiche	X	X	-
BY	*14				-	*14	
BE	Ausschließlicher Einsatz von Behördenmitarbeitern als Sachverständige						
BB PeFü-TU-FA	-	X	A, BE, ggf. CE ¹⁵ (informell)	- aktive FL ehem. FL (3 Jahre) - Ausübung der Fahrlehrertätigkeit ohne nennenswerte Beanstandungen	X	-	- Kein Vorsitz in FLV (informell) - E-Mail
HB PeFü-TU-FA	*16				-	*16	
HH PeFü-TU-FA	Ausschließlicher Einsatz von Behördenmitarbeitern als Sachverständige						
HE PeFü-TU	-	-	FS-Inhaber und VL: A, BE, CE	- aktive aaP bzw. aaSoP TP - aktive FS-Inhaber/VL einer FS, FSE-Klassen A, BE, CE (3 Jahre), 5 Jahre Unterrichtstätigkeit	X	-	- FS-Inhaber und VL: Seminarerlaubnis - FS-Inhaber und VL: 50 % verbandsangehörig, 50 % nicht verbandsangehörig
MV PeFü-TU-FA	-	X	A, BE	- aktive FL (10 Jahre) - Fachabtl. FEW der TP, - Inhaber und hauptberufliche Lehrkräfte einer FLAS (5 Jahre)	X	X	-
NI	Keine landeseinheitliche Regelung für Zugangsvoraussetzungen						
NW PeFü-TU	< 70	X	A, BE	- ehemalige Inhaber/VL einer FS (10 Jahre), FSE-Klassen A, BE, Betriebsaufgabe darf nicht länger als 4 Jahre zurückliegen	X	-	- Kein Vorsitz in FLV
RP PeFü-TU-FA	< 65	-	A, BE, ggf. CE ¹⁵	- FS-Inhaber - aktive FL	X	-	- Vorschlag FLV - Seminarerlaubnis
SL	*17				X	*17	
SN PeFü-TU-FA	-	-	A, BE, CE	- ehem. FS-Inhaber - ehem. Leiter einer FLAS - Sollvorschrift: Ausbildungspraxis (3 Jahre) in den letzten 5 Jahren, Kenntnisse in FS-BWL und Pädagogik	-	-	-

¹⁴ Es existieren keine Regelungen zu Zugangsvoraussetzungen; stattdessen werden Ermessensentscheidungen getroffen. Behördliche oder private Fahrlehrer mit langjähriger Berufserfahrung werden bevorzugt als Sachverständige ausgewählt.

¹⁵ Sofern Überwachungen in Fahrschulen mit Ausbildung der Klasse C vorgenommen werden sollen, muss der Sachverständige über die Fahrlehrerlaubnisklasse CE verfügen.

¹⁶ Es gibt keine Regelungen zu Zugangsvoraussetzungen. Sachverständigenanwärter müssen aber Informationen über das Vorhandensein eines Führerscheins und eines Fahrlehrerscheins (Bundeswehr/zivil), über ihre berufliche Betätigung (Beschäftigungsverhältnis zivil/amtlich anerkannter Prüfer), über vorliegende Zusatzqualifikationen (Seminarleiter betriebswirtschaftlicher Fahrlehrerlehrgänge, Seminarerlaubnis ASF, Seminarerlaubnis FES), über das Vorhandensein einer Nebentätigkeitsgenehmigung und einer Gewerbeanmeldung sowie über das Vorhandensein sonstiger Kenntnisse zur Verfügung stellen. Anhand dieser Informationen werden dann Einzelfallentscheidungen getroffen.

¹⁷ Die derzeit eingesetzten Sachverständigen – ausschließlich ehemalige Fahrlehrer – haben eine Ausbildung zur Durchführung der Formalüberwachung absolviert. Darüber hinaus existieren keine Regelungen zu Zugangsvoraussetzungen.

Bundesland	Alter	Führungszeugnis	FL-Erlaubnis	Berufserfahrung	SaFü-Ausbildung	ÖK	Sonstiges
ST PeFü-TU-FA	> 35	X	A, BE	- Sollvorschrift: Inhaber/VL einer FS ohne gravierende Mängel (8 Jahre), hauptberuflich angestellte Lehrkraft in FL-Ausbildungsstätte (5 Jahre), Mitglied FL-Prüfungsausschuss	X	-	-
SH PeFü-TU-FA	Sollvorschrift 35-67	-	-	- Inhaber/VL einer FS <i>oder</i> ehem. FL <i>oder</i> aktive/ehem. BuWehr-FL (als FS-Leiter/stellv. FS-Leiter tätig gewesen) - Ausübung der Fahrschultätigkeit ohne nennenswerte Beanstandungen - Sollvorschriften: Bislang regelmäßige Teilnahme an Fortbildungen nach § 33a, FS-BWL	X	X	- Fax, Telefon, PC - Zeitliche Flexibilität - Kurzfristige Erreichbarkeit - Sollvorschrift: Seminarerlaubnis
TH PeFü-TU-FA	-	-	A, BE, CE, DE	*18	X	-	- Seminarerlaubnis

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass nicht in allen Bundesländern die Zugangsvoraussetzungen zur Sachverständigentätigkeit geregelt sind; in Bayern und Bremen werden stattdessen Ermessensentscheidungen getroffen. Auch in den anderen Bundesländern findet sich von Land zu Land eine unterschiedliche Regelungsintensität. Bei der nachfolgenden Analyse von Zugangsvoraussetzungen zur Sachverständigentätigkeit werden zunächst die „persönlichen Zugangsvoraussetzungen“ – geordnet nach den Kategorien (1) „Altersgrenzen“, (2) „Führungszeugnisse“ und (3) „Sonstige“ – betrachtet.

(1) Altersgrenzen: In einigen Ländern werden Altersgrenzen (Mindestalter und/oder Höchstalter) für die Bestellung bzw. Benennung von Sachverständigen vorgegeben. So kann in Sachsen-Anhalt eine Sachverständigentätigkeit erst aufgenommen werden, wenn das 35. Lebensjahr vollendet wurde. In Schleswig-Holstein gilt eine ähnliche Regelung, allerdings sind hier begründete Ausnahmen möglich. In Schleswig-Holstein wurde zudem festgelegt, dass Benennungen als Sachverständige höchstens bis zum Alter von 67 Jahren erfolgen sollten. Ähnliche Festlegungen zum Höchstalter finden sich auch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz: In Nordrhein-Westfalen kann man bis zum Erreichen des 70. Lebensjahres als Sachverständiger für die Fahrschulüberwachung benannt werden (nur in Sonderfällen bei einstimmigem Votum des „Beirats Fahrschulüberwachung NRW“ auch darüber hinaus); in Rheinland-Pfalz soll eine Benennung von Sachverständigen nicht wesentlich nach dem 65. Lebensjahr vorgenommen werden.

(2) Führungszeugnisse: In den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt müssen die Sachverständigenanwärter ihre Eignung zur Ausübung der Sachverständigentätigkeit durch aktuelle Auszüge aus dem Fahreignungsregister und dem Bundeszentralregister („Führungszeugnisse“) nachweisen. Zudem müssen Anwärter aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt in einer schriftlichen Erklärung versichern, dass ihnen keine Verfahren wegen Verstößen gegen straßenverkehrsrechtliche und fahrlehrerrechtliche Vorschriften oder darauf beruhenden Rechtsvorschriften anhängig sind. In Nordrhein-Westfalen wird hingegen eine Stellung-

¹⁸ Es existieren keine Regelungen zur Berufserfahrung; derzeit werden allerdings keine aktiven Fahrlehrer als Sachverständige eingesetzt.

nahme des (ggf. ehemaligen) Straßenverkehrsamtes zur Eignung der Sachverständigenanwärter gefordert.

(3) Sonstiges: Sonstige Vorschriften betreffen vor allem das Verhältnis von Sachverständigen zum Fahrlehrerverband und die Verfügbarkeit von Kommunikationsmedien. So gilt in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, dass die Sachverständigenanwärter keinen Vorsitz in Fahrlehrerverbänden ausüben dürfen. Diese Festlegung soll verhindern, dass sich die Mitgliedschaft bzw. Nichtmitgliedschaft in einem Fahrlehrerverband auf die Überwachungsergebnisse auswirkt oder die Fahrschulüberwachung für die Mitgliederwerbung missbraucht wird. In Hessen wird darauf geachtet, dass die Sachverständigen – soweit sie Fahrschulinhaber bzw. Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben sind – jeweils zur Hälfte Verbandsmitglieder bzw. Nichtverbandsmitglieder sind. In Rheinland-Pfalz dagegen setzt eine Benennung von Sachverständigen die Empfehlung durch einen Fahrlehrerverband voraus. Hinsichtlich der Medienverfügbarkeit wird in Brandenburg und Schleswig-Holstein verlangt, dass die Sachverständigenanwärter mittels elektronischer Medien kurzfristig erreichbar sind. Schließlich wird in Nordrhein-Westfalen und Sachsen gefordert, dass Sachverständigenanwärter nicht aktiv als Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter eines Ausbildungsbetriebs tätig sein dürfen; eine ggf. noch bestehende Selbständigkeit in diesem Bereich ist aufzugeben.

Neben persönlichen Voraussetzungen begründen insbesondere fachliche Voraussetzungen die Auswahl von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung. Zu den fachlichen Zugangsvoraussetzungen zählen (1) der Besitz von Fahrlehrerlaubnissen unterschiedlicher Klassen, (2) das Vorliegen einschlägiger Berufserfahrung, (3) der Besitz von Seminarerlaubnissen und (4) das erfolgreiche Absolvieren einer speziellen Sachverständigenausbildung.

(1) Besitz von Fahrlehrerlaubnissen: In vielen Bundesländern (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) müssen Sachverständigenanwärter die Fahrlehrerlaubnisklassen A und BE besitzen. In Hessen und Sachsen wird – unabhängig davon, welche Fahrschulen mit welchen Fahrschülerlaubnisklassen künftig überwacht werden sollen – zusätzlich die Fahrlehrerlaubnisklasse CE gefordert, und in Thüringen müssen die Sachverständigenanwärter sogar den Besitz aller Fahrlehrerlaubnisklassen (d. h. A, BE, CE und DE) nachweisen. Lediglich in Brandenburg und Rheinland-Pfalz ist die Notwendigkeit zum Besitz von Fahrlehrerlaubnisklassen explizit an die Fahrschülerlaubnisklassen der zu überwachenden Fahrschulen gekoppelt: Sofern ein Sachverständigenanwärter Überwachungen in Fahrschulen mit Ausbildung der Klasse C vornehmen möchte, muss er über die Fahrlehrerlaubnisklasse CE verfügen; andernfalls genügt der Besitz der Fahrlehrerlaubnisklassen A und BE.

(2) Berufserfahrung: In den meisten Bundesländern setzt die Bestellung bzw. Benennung als Sachverständiger eine mehr oder minder lange einschlägige Berufserfahrung voraus. Die diesbezüglichen konkreten Regelungen sind allerdings sehr unterschiedlich gestaltet: So wird in einigen Ländern gefordert, dass es sich bei den Sachverständigen um aktive oder ehemalige Fahrlehrer handelt. In anderen Ländern reicht dagegen eine berufliche Qualifikation als Fahrlehrer nicht aus; vielmehr werden aktive oder ehemalige Fahrschulinhaber bzw. Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben als Sachverständige eingesetzt. Teilweise können auch amtlich anerkannte Prüfer (aaP) bzw. amtlich anerkannte Sachverständige oder Prüfer (aaSoP) der Technischen Prüfstellen (Hessen), Fachabteilungsleiter für den Bereich Fahrerlaubniswesen der Technischen Prüfstellen (Mecklenburg-Vorpommern), hauptberuflich angestellte Lehrkräfte bzw. Leiter von Fahrlehrerausbildungsstätten (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt) oder Mitglieder von Fahrlehrer-Prüfungsausschüssen (Sachsen-Anhalt) als Sachverständige fungieren. Schließlich ist es in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein durch sogenannte „Öffnungsklauseln“

(ÖK) möglich, auch andere Berufsgruppen wie Polizeibeamte als Sachverständige einzusetzen, sofern verkehrspädagogische, verkehrsrechtliche und betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse nachgewiesen werden können.

Oftmals sind die Forderungen nach Berufserfahrung nicht nur an die berufliche Qualifikation der Sachverständigenanwärter geknüpft, sondern auch an eine Mindestdauer der aktiven Berufsausübung. Auch hierbei finden sich in den Ländern unterschiedliche Vorgehensweisen: Während beispielsweise in Brandenburg und Sachsen eine mindestens dreijährige Berufspraxis in der Ausbildung von Fahrschülern im Theorieunterricht und in der Fahrpraktischen Ausbildung gefordert wird, müssen Sachverständigenanwärter in Nordrhein-Westfalen mindestens zehn Jahre als Fahrschulinhaber bzw. Verantwortliche Leiter eines Ausbildungsbetriebs fungiert haben.

In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein spielt neben der beruflichen Qualifikation und der Dauer der Berufsausübung der Sachverständigenanwärter auch die Qualität ihrer Ausbildungsergebnisse eine entscheidende Rolle für die Zulassung zur Sachverständigentätigkeit: In diesen Bundesländern können nur Fahrlehrer, Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben zum Sachverständigen benannt werden, die ihre Fahrlehrertätigkeit bzw. Fahrschultätigkeit in den vorhergehenden Jahren ohne nennenswerte Beanstandungen (z. B. schlechte Überwachungsergebnisse, geringe Bestehensquoten bei den Fahrerlaubnisprüfungen) ausgeübt haben.

(3) Seminarerlaubnis: In Thüringen müssen Sachverständigenanwärter die Seminarerlaubnisse zur Durchführung von Aufbauseminaren mit verkehrsauffälligen Kraftfahrern (Verkehrspädagogische Teilmaßnahme des Fahreignungsseminars) wie auch speziell mit punkteauffälligen Fahranfängern (ASF-Seminar) besitzen. In Rheinland-Pfalz reicht dagegen eine der beiden Seminarerlaubnisse als Zugangsvoraussetzung aus. In Hessen gilt diese Forderung nur für Fahrschulinhaber bzw. Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben, nicht aber für aaSoP. In Schleswig-Holstein ist eine Seminarerlaubnis als Voraussetzung für die Ausübung der Sachverständigentätigkeit erwünscht, nicht aber notwendige Bedingung.

(4) Sachverständigenausbildung: In den meisten Bundesländern besteht für die Sachverständigenanwärter die Pflicht, eine Sachverständigenausbildung zu absolvieren. Dies gilt insbesondere in den Ländern, in denen eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung praktiziert wird. Die Ausbildung soll dazu dienen, die künftigen Sachverständigen in ihre Überwachungsaufgaben einzuführen und dadurch eine Mindestqualität bei der Überwachungs- umsetzung zu gewährleisten. Aus der nachfolgenden Tabelle 3.7 geht hervor, in welchen Ländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung eine Sachverständigenausbildung vorgenommen wird und wie diese Ausbildung gestaltet ist.

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass die Sachverständigenausbildung in eine Grundausbildung sowie zusätzliche Hospitationen und Supervisionen unterteilt werden kann. Die Grundausbildung umfasst je nach Bundesland eine Dauer zwischen drei (Schleswig-Holstein) und neun (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) Tagen; sie beinhaltet vor allem die Vermittlung rechtlicher, verkehrspädagogischer, fachdidaktischer und methodischer Grundlagen sowie die Durchführung eines Trainings zum Erlernen der notwendigen Beobachtungs- und Bewertungsfähigkeiten. Ergänzend zur Grundausbildung müssen die Sachverständigenanwärter in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen eine Hospitation bzw. fünf Hospitationen absolvieren. In Brandenburg und Hessen müssen die Sachverständigenanwärter stattdessen ihre erste eigene Überwachung unter Supervision durchführen. Konzepte für die Ausbildung der Sachverständigenanwärter sowie Handbücher zur Durchführung der Überwachung durch die Sachverständigen liegen nur in den vier PQFÜ-Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie teilweise in Schleswig-Holstein vor.

Tab. 3.7 Ausbildung von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung (Auswahl der PeFü-Bundesländer)

Bundesland	Ausbildung	Ausbildungsträger	Ausbildungskonzept	Dauer der Grundausbildung (in Tagen) ¹⁹	Ausbildungsinhalte ²⁰	Hospitation / Supervision (in Tagen)	Anwenderhandbuch
BB PeFü-TU-FA	X	IPV GmbH Kremen	X	9 ²¹	RECHT, VPÄD, MEAB, TRAIN	1 SUPV	X
HB PeFü-TU-FA	Keine SaFü-Ausbildung						
HH PeFü-TU-FA	Keine SaFü-Ausbildung						
HE PeFü-TU	X ²²	Regierungspräsidien	–	4	Praxiseinweisung	1 SUPV	–
MV PeFü-TU-FA	X	Wie in BB: PQFÜ, zusätzlich Möglichkeit zur Ausbildung durch FLV				–	X
NI PeFü-TU-FA	Keine landeseinheitliche Regelung für die Ausbildung der Sachverständigen						
NW PeFü-TU	X	Beirat Fahrschulüberwachung NRW	–	Offen	Offen	5 HOSP	–
RP PeFü-TU-FA	X	Landesbetrieb Mobilität und FLV	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen
SN PeFü-TU-FA	Keine SaFü-Ausbildung						
ST PeFü-TU-FA	X	Wie in BB: PQFÜ				–	X
SH PeFü-TU-FA	X	Obere Landesbehörde	Teilweise ²³	3	VPÄD, MEAB	1 HOSP	Teilweise ²⁴
TH PeFü-TU-FA	X	Wie in BB: PQFÜ				–	X

¹⁹ Die Dauer der Grundausbildung beinhaltet keine Hospitations- und Supervisionstage.

²⁰ Die Ausbildung kann sich in unterschiedliche Inhalte gliedern: Rechtliche Grundlagen (RECHT), Verkehrspädagogisch-didaktische Grundlagen (VPÄD), Methodische Grundlagen der Ausbildungsbeobachtung (MEAB) und Sachverständigen-Training (TRAIN).

²¹ Die erste Sachverständigen-Generation wurde in den Jahren 2004/2005 ausgebildet und absolvierte eine 12-tägige Ausbildung.

²² Die gesamte Sachverständigenausbildung bezieht sich ausschließlich auf die Formalüberwachung.

²³ Es sind Teile eines Ausbildungskonzeptes erkennbar. Ein systematisches geschlossenes Ausbildungskonzept liegt jedoch nicht vor.

²⁴ Es existieren Arbeitshilfen zur Beobachtung von Unterrichtssequenzen und zum Führen von Auswertungsgesprächen.

Bislang wurde betrachtet, welche Forderungen an externe Sachverständigenanwärter gestellt werden. Offen geblieben ist, welche Voraussetzungen interne Behördenmitarbeiter erfüllen müssen, die als Sachverständige eingesetzt werden sollen. Diesbezüglich zeigt sich, dass nur in wenigen Fällen die an externe Sachverständige gestellten Qualifikationsanforderungen erfüllt werden müssen (z. B. Besitz aller Fahrlehrerlaubnisklassen und der Seminarerlaubnis in Thüringen). Häufiger und vor allem in Ländern mit pädagogisch erweiterter Überwachung werden Behördenmitarbeiter mit Sachverständigenambitionen zur Teilnahme an der Grundausbildung verpflichtet (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen). In den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in denen ausschließlich Behördenmitarbeiter als Sachverständige fungieren, werden über verwaltungsbezogene Anforderungen (z. B. abgeschlossene Ausbildung als Verwaltungsfachangestellte/r oder Kauffrau/-mann für Bürokommunikation, Besuch von Verwaltungslehrgängen) hinaus keine Qualifikationsanforderungen an die Sachverständigen gestellt.

3.8 Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung

In denjenigen Bundesländern, in denen externe Sachverständige zur Durchführung der Fahrschulüberwachung eingesetzt werden, finden sich oftmals nicht nur Festlegungen zu Zugangsvoraussetzungen, sondern auch Vorschriften zur Ausübung der Sachverständigentätigkeit bzw. zum Sachverständigeneinsatz. Diese sogenannten „Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen“ werden in der Tabelle 3.8 überblicksartig aufgeführt. Bei den nachfolgenden Erläuterungen werden die Tätigkeitsvoraussetzungen – in Anlehnung an die Zugangsvoraussetzungen (s. Kap. 3.7) – wiederum in persönliche und fachliche Voraussetzungen unterteilt. Im Folgenden werden zunächst die persönlichen Tätigkeitsvoraussetzungen (z. B. Alter) beschrieben, bevor anschließend die fachlichen Tätigkeitsvoraussetzungen (z. B. Fortbildungspflicht) und danach die Einsatzvoraussetzungen (z. B. Konkurrenzschutz) dargelegt werden.

Im Hinblick auf die persönlichen Tätigkeitsvoraussetzungen werden in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Altersgrenzen (Mindestalter und/oder Höchstalter) für die Ausübung der Sachverständigentätigkeit vorgegeben. In Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein dürfen Sachverständige ab einem Alter von 35 Jahren eine Sachverständigentätigkeit ausüben, wobei die Vorschrift in Schleswig-Holstein Ausnahmen zulässt. Das Höchstalter zur Ausübung einer Sachverständigentätigkeit liegt in Nordrhein-Westfalen bei 72 Jahren, in Rheinland-Pfalz bei 69 Jahren und in Schleswig-Holstein bei 67 Jahren; in Sonderfällen darf von diesen Vorgaben abgewichen werden.

Neben Altersgrenzen bestehen auch Beschränkungen hinsichtlich einer Aufnahme zusätzlicher Funktionen oder Tätigkeiten, die mit dem Fahrlehrerberuf in Verbindung stehen. So dürfen aktive Sachverständige in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen keine Führungsfunktion in berufsständischen Interessenverbänden annehmen bzw. ausüben. Sachverständige in Nordrhein-Westfalen und Sachsen dürfen zudem keine Tätigkeit als Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter eines Ausbildungsbetriebs aufnehmen.

Tab. 3.8: Persönliche und fachliche Tätigkeitsvoraussetzungen sowie Einsatzvoraussetzungen für externe Sachverständige

Bundesland	Alter	SaFü-Fortbildung	Fahrlehrerfortbildung nach § 33a FahrlG	Aktive Berufsausübung als FL	Einsatzvoraussetzungen	Sonstiges
BW	–	Ja (2x jährlich, Informationen und Erfahrungsaustausch)	Ja (bei aktiven FL)	–	–	–
BY	–	–	Ja (bei aktiven FL)	–	–	–
BE	Ausschließlicher Einsatz von Behördenmitarbeitern als Sachverständige					
BB PeFü-TU-FA	–	Ja (jährlich, zusätzlich anlassbezogen, Aktualisierung Methoden, Erfahrungsaustausch)	Ja (bei aktiven FL)	–	- KS ²⁵ : 50 km - Rotationsprinzip - Kosteneffizienz	- Kein Vorsitz in FLV (informell) - Bei aktiven FL: Bestehensquote FEP über Landesdurchschnitt (informell)
HB PeFü-TU-FA	–	Ja (jährlich, Erfahrungsaustausch)	–	–	–	–
HH PeFü-TU-FA	Ausschließlicher Einsatz von Behördenmitarbeitern als Sachverständige					
HE PeFü-TU	–	Ja	Ja (bei aktiven FL)	–	- KS	–
MV PeFü-TU-FA	–	Ja (jährlich, Informationen, Erfahrungsaustausch)	Ja (bei aktiven FL)	–	- KS: 35 km	–
NI	Keine landeseinheitliche Regelung für Tätigkeitsvoraussetzungen					
NW PeFü-TU	< 72	Ja (jährlich, zusätzlich anlassbezogen, Erfahrungsaustausch)	Ja (bei aktiven FL)	–	–	- Kein Vorsitz in FLV
RP PeFü-TU-FA	< 69	–	Ja (bei aktiven FL)	–	- KS	- Verschwiegenheitspflicht
SL	–	Ja (Erfahrungsaustausch)	–	–	–	–
SN PeFü-TU-FA	–	Ja (anlassbezogen, Informationen)	Ja	Nein	–	–
ST PeFü-TU-FA	> 35	Ja (anlassbezogen)	Ja (bei aktiven FL)	–	- KS: 40 km	–
SH PeFü-TU-FA	Sollvorschrift 35-67	Ja (regelmäßiger Erfahrungsaustausch)	Ja (bei aktiven FL)	–	–	–
TH PeFü-TU-FA	–	Ja (anlassbezogen, Informationen)	Ja	–	–	–

²⁵ Der Konkurrenzschutz (KS) bezieht sich auf die Entfernung der zu überwachenden Fahrschule von der Fahrschule des Sachverständigen (in Kilometer).

Zu den fachlichen Tätigkeitsvoraussetzungen von externen Sachverständigen gehören ggf. Fortbildungspflichten. Derartige Fortbildungspflichten existieren automatisch bei denjenigen Sachverständigen, die aktiv als Fahrlehrer bzw. Seminarleiter tätig sind: Sie müssen gemäß Paragraph 33a FahrlG regelmäßig an Fahrlehrerfortbildungen teilnehmen. In Sachsen und Thüringen werden zwar keine aktiven Fahrlehrer als Sachverständige eingesetzt, dennoch sind die Sachverständigen in diesen Bundesländern dazu verpflichtet, an den Fortbildungen gemäß § 33a FahrlG teilzunehmen, um sich über aktuelle verkehrspädagogische und verkehrsrechtliche Fragestellungen zu informieren.

Neben den Fortbildungen gemäß § 33a FahrlG werden in den meisten Bundesländern spezielle Sachverständigenfortbildungen durchgeführt, die sich konkret auf die Umsetzung der Fahrschulüberwachung beziehen. Dabei stehen insbesondere die Informationsvermittlung und der Erfahrungsaustausch – nicht zuletzt mit den zuständigen Landesbehörden – im Vordergrund. Diese Fortbildungen können dazu beitragen, das Überwachungssystem auf der Grundlage von Praxiserfahrungen weiterzuentwickeln. Zudem können sich Synergieeffekte durch die Optimierung des Zusammenwirkens zwischen den externen Sachverständigen und den Mitarbeitern der zuständigen Landesbehörden ergeben. In einigen Bundesländern finden die Sachverständigenfortbildungen in einem regelmäßigen – meist jährlichen – Turnus statt (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein); bei besonderen Anlässen wie methodischen Weiterentwicklungen des Überwachungssystems werden teilweise zusätzliche Fortbildungen durchgeführt (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen). In anderen Bundesländern erfolgen Sachverständigenfortbildungen ausschließlich anlassbezogen (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). In Bayern und Rheinland-Pfalz wird vollständig auf Sachverständigenfortbildungen für externe Sachverständige verzichtet.

Eine weitere fachliche Tätigkeitsvoraussetzung bezieht sich wiederum auf diejenigen Sachverständigen, die aktiv als Fahrlehrer tätig sind: In Brandenburg wurde festgelegt, dass nur diejenigen Fahrlehrer als Sachverständige einzusetzen sind, deren eigene Bestehensquoten bei den Fahrerlaubnisprüfungen oberhalb der landesspezifischen Durchschnittsquoten liegen. Diese Festlegung wird damit begründet, dass Sachverständige, die in ihren eigenen Fahrschulen unterdurchschnittliche Bestehensquoten aufweisen, vermutlich – sofern sie keine speziellen entlastenden Arbeitsbedingungen wie die Ausbildung von Fahrschülern mit besonderem Betreuungsbedarf nachweisen können – keine akzeptable Ausbildungsqualität besitzen und daher auch keine adäquaten Einschätzungen zur Ausbildungsqualität anderer Fahrlehrer treffen können. Mit dieser Maßnahme soll die Akzeptanz der Sachverständigen unter den Fahrlehrern gestärkt werden.

Über die persönlichen und fachlichen Tätigkeitsvoraussetzungen hinaus wird die Sachverständigentätigkeit in einigen Bundesländern anhand von Einsatzvoraussetzungen organisiert. Als Einsatzvoraussetzungen dienen dabei – je nach Bundesland – Festlegungen zum Konkurrenzschutz, zur Rotation der Sachverständigen und zur Kosteneffizienz. Während Festlegungen zum Konkurrenzschutz und zur Kosteneffizienz speziell die sachverständigen Fahrschulinhaber, Verantwortlichen Leiter von Ausbildungsbetrieben und Fahrlehrer betreffen, beziehen sich Festlegungen zur Rotation auf alle Sachverständigen.

Unter „Konkurrenzschutz“ ist zu verstehen, dass die Sachverständigen keine Fahrschulen überwachen dürfen, die innerhalb ihres regionalen Wettbewerbsgebiets angesiedelt sind. Welcher Umkreis um die eigene Fahrschule dabei als Wettbewerbsgebiet aufzufassen ist, wurde in den Bundesländern unterschiedlich festgelegt: Während sich der Konkurrenzschutz beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern über einen Umkreis von 35 Kilometern erstreckt, werden in Brandenburg 50 Kilometer Abstand zur eigenen Fahrschule eingehalten.

Mit dem Konkurrenzschutz eng verbunden ist das Prinzip der „Kosteneffizienz“. Dieses Prinzip besagt, dass die Sachverständigen möglichst nah jenseits der Grenze ihres Wettbewerbsgebiets zum Einsatz kommen sollen, um die anfallenden Reisekosten für die überwachten Fahrschulen so gering wie möglich zu halten. Das Prinzip der Kosteneffizienz findet nur in den Verwaltungsvorschriften von Brandenburg explizit Berücksichtigung; es ist allerdings zu vermuten, dass es auch in den anderen Bundesländern mit Konkurrenzschutz zum Einsatz kommt.

Das sogenannte „Rotationsprinzip“ – das ebenfalls nur im Land Brandenburg explizit verankert ist – besagt schließlich, dass eine Fahrschule nicht zwei Mal in Folge vom gleichen Sachverständigen überwacht werden darf. Dies ermöglicht es, ggf. Beobachtungs- und Beurteilungsfehler bzw. Subjektivitätseffekte zu reduzieren.

Abschließend sei noch ein Blick auf die Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen in den Bundesländern Berlin und Hamburg geworfen, in denen keine externen Sachverständigen zur Überwachungsdurchführung herangezogen werden. In Hamburg finden anlassbezogen interne Fortbildungen des Landesbetriebs Verkehr statt. Auf eine Festlegung von Einsatzvoraussetzungen wird sowohl in Berlin als auch in Hamburg verzichtet, da die Überwachungen jeweils nur durch einen einzigen Sachverständigen durchgeführt werden.

3.9 Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität

Im vorliegenden Kapitel wird dargelegt, welche Sanktionsmaßnahmen in den verschiedenen Bundesländern eingesetzt werden, wenn sich bei der Überwachung formale Mängel und/oder Defizite in der Ausbildungsqualität zeigen. Dabei werden sowohl formale Sanktionsmaßnahmen als auch pädagogisch-didaktische Fördermaßnahmen mit Sanktionscharakter betrachtet. Generell gilt, dass ausschließlich die zuständigen Behördenmitarbeiter die ggf. durch externe Sachverständige festgestellten und protokollierten Mängel würdigen und zur Behebung dieser Mängel geeignete Maßnahmen festlegen dürfen. Sofern externe Sachverständige an der Fahrschulüberwachung mitwirken, müssen diese in einigen Bundesländern Sanktionsempfehlungen unterbreiten; in anderen Bundesländern beschränken sie sich auf die Prüfungsfeststellungen. In der nachfolgenden Tabelle 3.9 findet sich ein Überblick über die Sanktionsmaßnahmen, die von den zuständigen Behördenmitarbeitern in den verschiedenen Bundesländern verhängt werden können.

Der Tabelle 3.9 ist zu entnehmen, dass – unabhängig davon, ob ausschließlich Formalüberwachungen oder bereits pädagogisch erweiterte Überwachungen durchgeführt werden – festgestellte Mängel in allen Bundesländern zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren oder zum Widerruf der Fahrlehr-/ Fahrschülerlaubnis führen können:

- Die Ermächtigung zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren leitet sich aus § 36 Absatz 1 FahrIG in Verbindung mit §§ 32, 35 und 36 OWiG ab. Die festgestellten Beanstandungen unterliegen dabei verschiedenen Verjährungsfristen. So gilt beispielsweise für das Nichtvorlegen, das Nichtführen oder das Nichtaufbewahren von vorgeschriebenen Aufzeichnungen (§ 36 Abs. 1 Nr. 10 FahrIG) eine Geldbuße von bis zu 500 Euro und damit einhergehend eine Verjährungsfrist von sechs Monaten. Für die Überschreitung der täglichen Gesamtdauer der Fahrpraktischen Ausbildung oder der täglichen Gesamtarbeitszeit (§ 36 Abs. 1 Nr. 4 FahrIG) kann eine Geldbuße von bis zu 2.500 Euro verhängt werden; diese Ordnungswidrigkeit unterliegt einer Verjährungsfrist von einem Jahr. Beanstandungen, die nicht im § 36 Abs. 1 FahrIG oder in einer erlassenen Rechtsverordnung zum Fahrlehrergesetz aufgeführt sind, unterliegen keiner Verjährungsfrist nach § 36 Abs. 2 FahrIG. Derartige Beanstandungen sind im Zuge der Überwachung dennoch zu dokumentieren.

- Die Möglichkeiten zum Widerruf der Fahrlehrerlaubnis und der Fahrshulerlaubnis beruhen auf § 8 Absatz 2 und § 21 Absatz 2 FahrLG. Von diesen Möglichkeiten ist nur in besonders schwerwiegenden Fällen Gebrauch zu machen (z. B. bei wiederholten groben Verletzungen der Pflichten gemäß Fahrlehrergesetz oder auf ihm beruhender Rechtsverordnungen durch den Fahrlehrer, den Fahrshulinhaber oder den Verantwortlichen Leiter eines Ausbildungsbetriebs).

Tab. 3.9: Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität

Bundesland	Sanktionen						
	Sonderüberwachung	Fortbildung	Hospitation	Praxisberatung	OWi-Verfahren	Widerruf	Sonstige
BW	X	–	–	–	X	X	Abmahnungen, Untersagung der Tätigkeit als Ausbildungsfahrschule
BY	–	–	–	–	X	X	Verkürzung der Überwachungsperiodizität
BE	X	X	–	–	X	X	Vorlage Ausbildungsunterlagen
BB PeFü-TU-FA	X	X	X	X	X	X	–
HB PeFü-TU-FA	X	–	–	–	X	X	–
HH PeFü-TU-FA	X	–	–	X	X	X	Vorlage Ausbildungsunterlagen
HE PeFü-TU	X	X	X	X	X	X	Anforderung von Stellungnahmen und ergänzenden Unterlagen
MV PeFü-TU-FA	X	X	–	–	X	X	–
NI PeFü-TU-FA	Keine landeseinheitliche Regelung für Sanktionen						
NW²⁶ PeFü-TU	Offen	Offen	Offen	Offen	X	X	–
RP PeFü-TU-FA	–	–	–	–	X	X	–
SL	–	–	–	–	X	X	–
SN PeFü-TU-FA	X	–	–	–	X	X	Vorlage Ausbildungsunterlagen
ST PeFü-TU-FA	X	X	X	X	X	X	–
SH PeFü-TU-FA	X	–	–	–	X	X	Abmahnungen
TH PeFü-TU-FA	X	X	X	–	X	X	–

In einigen Bundesländern werden über die fahrlehrrechtlich verankerten Sanktionsmaßnahmen hinaus weitere Maßnahmen angewandt. Dazu zählen insbesondere Sonderüberwachungen, die in nahezu allen Bundesländern von der Behörde angeordnet werden können und sich entweder auf formale Aspekte oder auf verkehrspädagogisch-didaktische Aspekte beziehen. Zudem können in einigen Bundesländern Abmahnungen ausgesprochen und zusätzliche Ausbildungsunterlagen (z. B. schriftliche Unterrichtsplanungen, Lehr-Lernzielübersichten) angefordert werden. Derartige Maßnahmen können zwar zur Beseitigung formaler

²⁶ Die detaillierten Entscheidungsmöglichkeiten der Fahrerlaubnisbehörden sind der obersten Landesbehörde und dem Beirat Fahrschulüberwachung NRW nicht bekannt.

Mängel beitragen; eine spezielle Förderung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität erfolgt durch sie allerdings kaum. Zur Erreichung dieses Ziels sind besser verkehrspädagogisch-didaktische Fördermaßnahmen einzusetzen, die speziell auf die festgestellten fachdidaktischen Qualitätsdefizite fokussieren und so ihre effiziente und nachhaltige Behebung ermöglichen. Hierzu zählen insbesondere themenspezifische Fortbildungen und Praxisberatungen. Derartige Fördermaßnahmen werden derzeit insbesondere in Ländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung angewandt: So können derzeit in fünf Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung über die üblichen Pflichtfortbildungen hinausgehende zusätzliche Fortbildungen angeordnet werden; allerdings wurden noch keine rechtlichen Grundlagen geschaffen, um diese Fortbildungen themenspezifisch bzw. mängelfokussiert anzuordnen. Praxisberatungen über eine verkehrspädagogisch-didaktisch angemessene Gestaltung der Fahrschulbildung werden derzeit in vier Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung eingesetzt.

In vier Bundesländern können bei der Überwachung festgestellte Defizite zur Anordnung von Hospitationen führen. Dabei soll den überwachten Fahrlehrern eine verkehrspädagogisch-didaktisch angemessene und kreative Gestaltung der Fahrschulbildung von anderen Fahrlehrern als nachahmenswertes Beispiel demonstriert werden. Inwieweit dies tatsächlich gelingt, bleibt unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen (s. Kap. 5.8).

Auf welcher Grundlage treffen die Sachverständigen nun ihre Sanktionsempfehlungen bzw. ordnen die zuständigen Behörden ihre Empfehlungen an? Diesbezüglich zeigen sich in den Bundesländern sehr unterschiedliche Vorgehensweisen: Während beispielsweise in Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Ermessensentscheidungen getroffen werden, liegen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein Bußgeld- und Maßnahmenkataloge als Referenzrahmen vor, die zur landesweit einheitlichen Sanktionierung beitragen sollen. Diese Kataloge beziehen sich allerdings nur auf die Sanktionierung formaler Mängel und nicht auf die Behebung verkehrspädagogisch-fachdidaktischer Defizite. In den vier PQFÜ-Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen existieren hingegen Orientierungshilfen, die auch im Hinblick auf die Auswahl der Fördermaßnahmen ein einheitliches, abgestuftes und inhaltsbezogenes Vorgehen ermöglichen.

Insgesamt gesehen, werden ähnliche Überwachungsergebnisse in den verschiedenen Bundesländern derzeit vermutlich sehr unterschiedlich gewürdigt bzw. sanktioniert. Dies dürfte – insbesondere in Grenzregionen – zu Akzeptanzproblemen bei den überwachten Fahrlehrern führen. Darüber hinaus ist auch innerhalb einiger Bundesländer kein einheitliches Vorgehen bei der Würdigung der Überwachungsergebnisse gesichert. Mit dem Ziel, einen bundeseinheitlichen förderorientierten Katalog an Sanktionsmaßnahmen inklusive Orientierungshilfen zur Sanktionsauswahl zu etablieren, werden die im vorliegenden Kapitel beschriebenen Sanktionsmaßnahmen im Kapitel 5.8 erneut aufgegriffen sowie hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert.

3.10 Zu überwachende Fahrschulen und Fahrlehrer

Nachfolgend werden strukturelle Merkmale der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern beschrieben; dabei steht insbesondere die Anzahl der Fahrschul-Betriebsstätten und der Fahrlehrer im Vordergrund. Darüber hinaus wird dargelegt, wie viel externe Sachverständige derzeit im Auftrag der Landesbehörden formale und ggf. auch pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachungen durchführen. Diese Darlegungen bilden die Grundlage dafür, die Anzahl der für die Realisierung einer bundesweiten pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung notwendigen Sachverständigen länderbezogen zu berechnen (s. Kap. 5.10).

Einen länderbezogenen Überblick über die Anzahl der Fahrschul-Betriebsstätten, Fahrlehrer und Sachverständigen bietet die Tabelle 3.10. Die Angaben zu den Betriebsstätten und Fahrlehrern wurden – sofern möglich – von den obersten Landesbehörden bzw. den zuständigen Landesbehörden (LB) bereitgestellt. Waren an diesen Stellen keine bzw. keine ausreichenden Daten verfügbar, wurden die Daten über die TÜV | DEKRA arge tp21 (TP) ermittelt. Diese zuletzt genannten Daten könnten allerdings Abweichungen von den tatsächlichen Gegebenheiten aufweisen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sie auf Angaben unterschiedlicher Technischer Prüfstellen (z. B. TÜV Rheinland und DEKRA in Berlin) beruhen; diese Angaben überschneiden sich teilweise. Zum anderen wurde bei den Informationen der Technischen Prüfstellen eine Unterscheidung zwischen Betriebsstätten, Fahrschulen und Zweigstellen nicht für alle Länder durchgehend vorgenommen.

Tab. 3.10: Anzahl der Betriebsstätten (aufgeteilt nach Fahrschulen und Zweigstellen), der Fahrlehrer sowie der vorhandenen Sachverständigen in den Bundesländern

Bundesland	Betriebsstätten			Fahrlehrer	Vorhandene externe SaFü
	Gesamt gemäß TP/LB	Davon Fahrschulen	Davon Zweigstellen		
BW	3.398 (LB)	1.831 (LB)	1.567 (LB)	5.057 (LB)	11
BY	4.236 (LB)	2.182 (LB)	2.054 (LB)	–	13
BE	538 (LB)	425 (LB)	113 (LB)	1.936 (LB)	0
BB PeFü-TU-FA	622 (LB)	509 (LB)	113 (LB)	1.847 (LB)	16
HB PeFü-TU-FA	148 (LB)	123 (LB)	25 (LB)	381 (LB)	2
HH PeFü-TU-FA	240 (LB)	197 (LB)	43 (LB)	545 (LB)	0
HE PeFü-TU	1.699 (LB)	1.092 (LB)	607 (LB)	3.296 (LB)	20
MV PeFü-TU-FA	384 (TP) 370 (LB)	338 TP	46 (TP)	622 (LB)	13
NI PeFü-TU-FA	1.410 (TP)²⁷	–	–	–	–
NW PeFü-TU	4.386 (LB)	2.676 (LB)	1.710 (LB)	–	18
RP PeFü-TU-FA	789 (LB)²⁷	–	–	–	25
SL	348 (LB)	172 (LB)	176 (LB)	449 (LB)	3
SN PeFü-TU-FA	1.017 (LB)	738 (LB)	279 (LB)	2.125 (LB)	3
ST PeFü-TU-FA	537 (TP)	475 (TP)	62 (TP)	–	18
SH PeFü-TU-FA	483 (TP)²⁷	–	–	–	19
TH PeFü-TU-FA	711 (TP) 720 (LB)	615 (TP)	96 (TP)	1.447 (LB)	2
Gesamt	20.941	–	–	–	163

Die Angaben zur Anzahl der derzeit eingesetzten externen Sachverständigen basieren ausschließlich auf Daten der obersten Landesbehörden und weiterer zuständiger Landesbehörden. Mit Ausnahme von Niedersachsen – dort erfolgt derzeit eine Datenerhebung (s. o.) – liegen diesbezügliche Daten aus allen Bundesländern vor. Insgesamt werden bereits 163 externe Sachverständige in Deutschland eingesetzt. Nur in wenigen Bundesländern sind die Sachverständigen hauptberuflich tätig; zumeist (z. B. in Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz) erfolgt die Sachverständigentätigkeit nebenberuflich. Die Anzahl der bei den Überwachungen (zuweilen zusätzlich) eingesetzten Behördenmitarbeiter wurde nicht erhoben.

²⁷ Den vorliegenden Daten ist nicht zu entnehmen, ob sich diese Angabe lediglich auf die Anzahl an Fahrschulen bezieht oder ob Fahrschulen und Zweigstellen erfasst wurden.

4 Stand der maßnahmenpolitischen Diskussion

4.1 Überblick

Im Hinblick auf den Stand der maßnahmenpolitischen Diskussion sind zum einen die Erwartungen der Bundesländer im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung in Deutschland von hoher Bedeutung. Zum anderen sollten auch die Reformexpectations der Interessenverbände der Fahrlehrerschaft (BDFU e. V., BVF e. V., IDF e. V.) und anderer Vertreter der Fachöffentlichkeit mit engem Bezug zur Fahrschulausbildung (z. B. DFA e. V.) bei der Beschreibung der Anforderungen an die künftige Fahrschulüberwachung Berücksichtigung finden. In Absprache mit dem Auftraggeber werden nachfolgend – neben den Ergebnissen einer speziellen Anfrage an die obersten zuständigen Landesbehörden – nur Stellungnahmen und Positionspapiere von Interessenvertretern berücksichtigt, die bis zum 15.10.2014 beim BMVI vorlagen. Dabei handelt es sich (1) um ein an das BMVI gerichtetes Positionspapier der BVF e. V. vom 15.09.2014, das sich speziell auf die Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung bezieht. Weiterhin liegt (2) das Protokoll einer Sondersitzung der DFA e. V. vom 18.02.2014 und 19.02.2014 vor, in dem unter anderem ein Meinungsbild zur Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung aufgezeichnet ist. Schließlich liegt (3) eine Stellungnahme des BDFU e. V. vom 08.12.2011 vor, die sich auf die Reform des Fahrlehrergesetzes im Allgemeinen und das Qualitätsmanagement an größeren Fahrschulen im Besonderen bezieht: Fahrschulunternehmen mit mehr als fünf Filialen sollen „verpflichtet werden, ein anerkanntes Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Mindeststandard sollen die Qualitätsmanagementsysteme ISO 9001, AZWV (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung) oder PAS (Publicly Available Specification) sein. Bei den beiden letzteren handelt es sich um eingeführte Systeme von Organisationen der wirtschaftsorientierten Aus- und Weiterbildung“ (BDFU, 2011). Da im zuletzt genannten Papier zwar die Qualitätssicherung an Fahrschulen angesprochen wird, jedoch kein Bezug zur Fahrschulüberwachung als einer speziellen Form der staatlichen Qualitätssicherung hergestellt wird, soll diese Stellungnahme im Folgenden nicht weiter berücksichtigt werden.

4.2 Erwartungen der Bundesländer

Im Zuge der Befragung der obersten Landesbehörden zur derzeitigen Fahrschulüberwachung wurde auch erfasst, welche Erwartungen bezüglich der Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung bestehen. Dabei wurden sowohl die Formalüberwachung als auch eine pädagogisch erweiterte Überwachung berücksichtigt. Darüber hinaus wurde zusammengetragen, ob eine bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung erwünscht ist und welche Sachverhalte ggf. in ihr geregelt werden sollten. Die nachfolgende Tabelle 4.1 bietet einen Überblick über die Befragungsergebnisse zur Weiterentwicklung der Formalüberwachung; in den Fußnoten finden sich Kommentare der befragten Ländervertreter.

Die obersten Landesbehörden teilen offensichtlich weitgehend die Meinung, dass die derzeitigen gesetzlich vorgegebenen Überwachungskriterien zur Formalüberwachung überprüft und möglichst reduziert werden sollten: 13 von 16 Ländervertretern plädieren für ein solches Vorgehen. Dabei wird vorausgesetzt, dass zuvor eine Abwägung erfolgt, welche der derzeitigen Kriterien für die Beurteilung des rechtskonformen Betriebs einer Fahrschule notwendig sind und welche Kriterien aufgrund einer fehlenden Notwendigkeit entfallen könnten. Lediglich die Ländervertreter von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sprechen sich gegen eine Überprüfung und Reduktion der formalen Überwachungskriterien aus; in Mecklenburg-Vorpommern dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass bereits eine verkürzte Form der Formalüberwachung praktiziert wird. Die Vertreter des Landes Hamburg enthalten sich einer Position zur Überprüfung und Reduktion formaler Überwachungskriterien.

Tab. 4.1: Erwartungen der Länder an eine Weiterentwicklung der Formalüberwachung

Bundesland	Überprüfung und möglichst Reduktion der Überwachungskriterien	Verkürzte stichprobenartige Durchführung mit anlassbezogener Vertiefung ²⁸
BW	Ja	Ja
BY	Ja ²⁹	Ja ³⁰
BE	Ja	Ja
BB PeFü-TU-FA	Ja	Ja
HB PeFü-TU-FA	Ja	Offen
HH PeFü-TU-FA	Offen	Offen
HE PeFü-TU	Ja	Ja
MV PeFü-TU-FA	Nein	Ja
NI PeFü-TU-FA	Ja	Ja
NW PeFü-TU	Ja ³¹	Ja
RP PeFü-TU-FA	Ja	Ja
SL	Ja	Ja
SN PeFü-TU-FA	Nein	Ja ³²
ST PeFü-TU-FA	Ja	Ja
SH PeFü-TU-FA	Ja	Offen
TH PeFü-TU-FA	Ja	Ja

Im Falle der Einführung einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung würden es die Vertreter von 13 Bundesländern befürworten, die Formalüberwachung zu verkürzen und – meist wie bisher – stichprobenartig durchzuführen. Die Vertreter der Länder Bayern und Sachsen betonen dabei, dass die Einführung einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung nicht zum vollständigen Wegfall der Formalüberwachung führen dürfe; beide Überwachungsformen sollten künftig nebeneinander bzw. verknüpft durchgeführt werden. Letzteres ist in den vier PQFÜ-Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits der Fall. Dort existieren einheitliche Vorgaben, welche Kriterien bei einer verkürzten Überwachung zu erfassen sind und welche Stichprobengrößen als angemessen gelten können. Sofern sich bei den verkürzten Überwachungen dann Auffälligkeiten ergeben, werden der Überwachungsumfang und die Überwachungstiefe erweitert.

In einem weiteren Fragenblock wurde erfasst, ob eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung erwünscht ist, ob sie sich auf alle Fahrschulen und Fahrlehrer beziehen sollte,

²⁸ Dies bezieht sich nicht auf die Eröffnungsuntersuchung, die in jedem Fall unverkürzt stattfinden sollte.

²⁹ Es soll eine Beschränkung auf die für die Verkehrssicherheit und die Fahrschüler wichtigen Gesichtspunkte erfolgen.

³⁰ Soweit dies sachgerecht und ausgewogen erfolgt. Beide Überwachungsarten ergeben Sinn und sollen auch künftig nebeneinander möglich sein. Welche Überwachungsart mit welcher Tiefe zur Anwendung kommt, muss von den Sachverständigen bzw. von der Behörde im Einzelfall festgelegt werden können.

³¹ Eine Reduzierung der Formalüberwachung hinsichtlich der Kontrolle der Tagesnachweise sowie bestimmter Kriterien wie der Größe und Beleuchtung des Unterrichtsraumes wird befürwortet.

³² Bei der Aufnahme einer Tätigkeit als Fahrschulinhaber stellt die Formalüberwachung die einzig mögliche Überwachungsform dar. Gleiches gilt für die Auswertung der ersten Dokumentation. Anschließend ist eine Verkürzung der Formalüberwachung bei gleichzeitiger Einführung einer pädagogisch erweiterten Überwachung grundsätzlich denkbar. Beide Überwachungsformen sind mit unterschiedlichen Zielen verbunden und können nur gleichberechtigt durchgeführt werden.

ob bundeseinheitliche Qualitätskriterien genutzt werden sollten und ob – im Falle einheitlicher Qualitätskriterien – die notwendigen Beobachtungsbögen, ein Anwenderhandbuch und ein Ausbildungsprogramm zentral bereitgestellt werden sollten. Einen Überblick über die diesbezüglichen Erwartungen der Ländervertreter findet sich in der Tabelle 4.2.

Alle Ländervertreter erklärten, dass eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung erwünscht sei. Der Vertreter von Bayern betonte, dass Änderungen der Fahrschulüberwachung kosten- und personenneutral gestaltet werden sollten. In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wünscht man sich, die bestehenden Modelle der pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung weitgehend beibehalten zu können; die Umsetzung einer bundesweit einheitlichen Überwachung solle für die Länder optional sein. In gleicher Weise haben die Vertreter von PQFÜ-Ländern im Rahmen ihrer Kommentare zur Erwünschtheit einer bundeseinheitlichen Überwachungsverordnung darauf hingewiesen, dass sie an ihrem Überwachungssystem – notfalls als festgeschriebener Mindeststandard – festhalten wollen.

Die Ländervertreter plädieren ausnahmslos dafür, alle Fahrschulen turnusgemäß einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung zu unterziehen. Dabei gehen alle Ländervertreter davon aus, dass auch die angestellten Fahrlehrer in die Überwachung einzubeziehen sind. Bei mehreren angestellten Fahrlehrern in einer Fahrschule wird in der Regel die Überwachung einer zufallsbasierten qualifizierten Stichprobe von Fahrlehrern (d. h. einer quantitativ angemessenen Zufallsauswahl) für ausreichend gehalten. Die Vertreter von Baden-Württemberg und Bayern weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es aus Gründen der Gleichbehandlung und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwar wünschenswert sei, alle Fahrschulen und auch die angestellten Fahrlehrer zu überwachen, die Umsetzung dieser Forderung aber letztlich von den Personal- und Sachkapazitäten abhinge. Die Vertreter von Baden-Württemberg betonen zudem, dass die Verhältnismäßigkeit des bürokratischen Aufwands gewährleistet sein müsse.

Die Vertreter von 14 Bundesländern sprechen sich für eine bundesweite Vereinheitlichung von Qualitätskriterien aus. Der Vertreter des Landes Hamburg enthält sich hingegen einer Position; der Vertreter von Schleswig-Holstein plädiert gegen bundeseinheitliche Qualitätskriterien. In Bayern erwartet man, dass bundeseinheitliche Qualitätskriterien niedrige fachliche Mindeststandards darstellen, die von den Ländern ergänzt werden können. In Nordrhein-Westfalen und Sachsen wird betont, dass die Vereinheitlichung der Qualitätskriterien für die Bundesländer optional sein müsse; damit wird die zuvor gewünschte Bundeseinheitlichkeit allerdings de facto wieder in Frage gestellt.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich im Hinblick auf die Frage, ob die Bereitstellung einheitlicher Anwendungsmaterialien gewünscht sei: 14 Bundesländer plädieren für die Bereitstellung einheitlicher Materialien, Hamburg enthält sich einer Position, und Schleswig-Holstein spricht sich gegen eine solche Bereitstellung aus. Während man sich in Bayern wünscht, dass die Materialien Mindeststandards betreffen und angepasst werden können, wird in Niedersachsen gefordert, dass die Materialien von unterschiedlichen Anbietern zur Verfügung gestellt werden; dies dürfte die Pflege des Systems und seine einheitliche Weiterentwicklung erschweren. Der Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen betont schließlich, dass die Materialien zur optionalen Nutzung bereitgestellt werden sollten.

Tab. 4.2: Erwartungen der Länder an eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung

Bundesland	Erwünschtheit PeFü	PeFü in allen Fahrschulen	Einbeziehung der angestellten Fahrlehrer in die PeFü	Bundeseinheitliche Qualitätskriterien	Bereitstellung einheitlicher Anwendungsmaterialien ³³
BW	Ja	Ja ³⁴	Ja ³⁴	Ja	Ja
BY	Ja ³⁵	Ja ³⁶	Ja ³⁶	Ja ³⁷	Ja ³⁸
BE	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
BB PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja ³⁹	Ja
HB PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
HH PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja ⁴⁰	Offen	Offen
HE PeFü-TU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
MV PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
NI PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ⁴¹
NW PeFü-TU	Ja ⁴²	Ja	Ja	Ja ⁴²	Ja ⁴²
RP PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SL	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SN PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja ⁴³	Ja
ST PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja ³⁹	Ja
SH PeFü-TU-FA	Ja ⁴⁴	Ja	Ja	Nein	Nein
TH PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

³³ Zu den Anwendungsmaterialien zählen die Beobachtungsbögen, ein Anwenderhandbuch und ein Ausbildungsprogramm für Sachverständige.

³⁴ In Abhängigkeit von den Personalkapazitäten und der Verhältnismäßigkeit des bürokratischen Aufwands.

³⁵ Als Ergänzung zur verkürzten Formalüberwachung. Die Überwachung muss den (künftigen) gesetzlichen Zielen der Fahrschulüberwachung entsprechen sowie kosten- und personalneutral gestaltet werden. Ihre Umsetzung darf anderen Rechtsbereichen wie Vergaberecht und Wettbewerbsrecht nicht entgegenstehen.

³⁶ Aus Gründen der Gleichbehandlung und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten ggf. alle Fahrschulen bzw. alle Fahrlehrer mit der pädagogisch erweiterten Überwachung turnusgemäß überwacht werden, soweit dies im Rahmen der vorhandenen Personal- und Sachausstattung möglich ist.

³⁷ Sofern die Kriterien einen niedrighschwelligeren fachlichen Mindeststandard darstellen. Darüber hinausgehende Anforderungen fachlicher oder verwaltungsmäßiger Natur sollten nicht bundeseinheitlich geregelt werden. Die Regelungen müssen den föderalistischen Aufbau Deutschlands widerspiegeln; länderspezifische Regelungen entsprechend der örtlichen Umstände sind zu ermöglichen.

³⁸ Sofern sie Mindeststandards betreffen und angepasst werden können.

³⁹ Sofern dies nicht möglich ist, sollten ein Kern von Qualitätskriterien und entsprechende Mindeststandards festgelegt werden, die durch die Länder vertieft werden können.

⁴⁰ In diesem Zusammenhang muss über die Stichprobenregelung diskutiert werden.

⁴¹ Die Anwendungsmaterialien sollten von verschiedenen Anbietern zur Verfügung gestellt werden.

⁴² Die Einführung einer pädagogisch erweiterten Überwachung wird nur unterstützt, wenn die Umsetzung für die Länder optional ist. Zudem sei sicherzustellen, dass die Wirksamkeit der Überwachung empirisch überprüft werden könne. Die derzeit in NRW eingesetzten Qualitätskriterien und Anwendungsmaterialien werden als ausreichend angesehen. Anpassungen seien denkbar, sofern deutlich würde, welche positiven Effekte sie mit sich brächten.

⁴³ Die Vereinheitlichung der Kriterien sollte für die Länder optional sein und zeitlich gestreckt ablaufen.

⁴⁴ Das in SH bestehende Modell soll erhalten bleiben. Dieses Modell sei qualifiziert, neutral und im Kostenrahmen bleibend. Es sei geeignet, die Ziele der Fahrschulüberwachung zu erreichen, und werde auch von den Fahrlehrern akzeptiert. Eine stärkere pädagogische Ausrichtung der Überwachung wird skeptisch beurteilt.

Eine weitere Frage zu den Erwartungen bezüglich einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung bezog sich auf die Erwünschtheit einer landeseinheitlichen Überwachungs- umsetzung. Eine solche Landeseinheitlichkeit ist in den meisten Bundesländern bereits gegeben. Unabhängig davon, ob die Fahrschulüberwachung bereits landeseinheitlich umgesetzt wird oder ob noch unterschiedliche Verfahren angewandt werden, plädierten alle Ländervere treter einstimmig dafür, die Umsetzung der Überwachung künftig landeseinheitlich zu handhaben.

Abschließend wurden in einem letzten Fragenblock die Erwartungen der Länder im Hinblick auf eine bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung erhoben (s. Tab. 4.3). Diesbezüglich wurde zunächst danach gefragt, ob eine bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung wünschenswert sei. Anschließend wurde erfasst, welche Inhalte ggf. in einer bundeseinheitlichen Fahrschulüberwachungsverordnung geregelt werden sollten. Die Vertreter von 11 Bundesländern äußerten ihre Zustimmung zu einer bundeseinheitlichen Überwachungsverordnung. Die Vertreter der PQFÜ-Länder Brandenburg und Thüringen betonten, dass dabei keinesfalls Regelungen aufgestellt werden dürften, die zu einer Reduzierung der Qualitätsmaßstäbe gegenüber dem in diesen Ländern etablierten PQFÜ-System führen: Dieses System habe sich bewährt und sei in den letzten 10 Jahren mehrfach wissenschaftlich erprobt, evaluiert und auf der Basis praktischer Einsatzerfahrungen kontinuierlich weiterentwickelt worden. Während sich die Vertreter von Baden-Württemberg und Hamburg einer Position enthielten, sprachen sich die Vertreter von Bayern und Schleswig-Holstein gegen eine bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung aus. Die bayerischen Ländervere treter begründeten ihre Entscheidung damit, dass Änderungen im Überwachungssystem auch durch Ergänzungen des Fahrlehrergesetzes in Kraft gesetzt werden könnten. Die Vertreter von Sachsen schließlich hielten eine Fahrschulüberwachungsverordnung zwar nicht für zwingend notwendig, wünschten sich aber „Handlungsanweisungen“.

Im Hinblick auf die Frage nach den möglichen Inhalten einer Fahrschulüberwachungsverordnung sprachen sich die Vertreter von 11 Bundesländern für das Aufstellen von Regelungen zu den Zugangsvoraussetzungen und den Tätigkeitsvoraussetzungen für die Sachverständigentätigkeit aus. Die Vertreter von 10 Ländern hielten bundeseinheitliche Festlegungen zur Ausbildung von Sachverständigen für wünschenswert. 9 Ländervere treter plädierten dafür, auch die Fortbildung der Sachverständigen einheitlich zu regeln. Schließlich wünschten sich die Vertreter von 10 Bundesländern einen bundeseinheitlichen Referenzrahmen für verkehrspädagogisch-didaktisch sinnvolle Sanktionsmaßnahmen („Sanktionskatalog“), auf den von den zuständigen Landesbehörden in gleicher Weise zurückgegriffen werden kann, sofern bei Überwachungen formale Mängel oder Defizite in der Ausbildungsqualität festgestellt werden.

Am Ende des Fragebogens hatten die Ländervere treter die Möglichkeit, zusätzliche Erwartungen bezüglich der Reform der Fahrschulüberwachung zu formulieren. Die Ländervere treter von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nutzten die Gelegenheit, die Initiative des BMVI zur Bestandsaufnahme und zur bundesweiten Vereinheitlichung der Fahrschulüberwachung ausdrücklich zu begrüßen. Darüber hinaus unterstrichen die Vertreter von Brandenburg, Hessen und Sachsen-Anhalt noch einmal den Wunsch nach einer künftigen Fokussierung der Fahrschulüberwachung auf die pädagogisch erweiterte Überwachung der Ausbildungsqualität. Der Vertreter von Rheinland-Pfalz wies darauf hin, dass die Erweiterung der Fahrschulüberwachung um eine pädagogische Komponente für die 233 kommunalen rheinland-pfälzischen Erlaubnisbehörden nicht leistbar sei, da bereits der Vollzug der bestehenden Regelungen eine Herausforderung darstellt. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wurde betont, dass den zuständigen Stellen zur Umsetzung der pädagogisch erweiterten Überwachung geeignete Instrumente zur Verfügung zu stellen seien, um die Ausbildungsqualität an Fahrschulen und die Bestehensquoten mittelfristig zu erhöhen.

Tab. 4.3: Erwartungen der Länder in Bezug auf Regelungen zur Fahrschulüberwachung

Bundesland	Erwünschtheit bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung	Erwünschte Regelungen				
		Zugangsvoraussetzungen	Tätigkeitsvoraussetzungen	Ausbildung der SaFü	Fortbildung der SaFü	Sanktionskatalog
BW	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen
BY	Nein ⁴⁵	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
BE	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
BB PeFü-TU-FA	Ja ⁴⁶	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
HB PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
HH PeFü-TU-FA	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen	Offen
HE PeFü-TU	Ja	Ja ⁴⁷	Ja	Ja	Ja	Ja
MV PeFü-TU-FA	Ja	Ja ⁴⁸	Ja ⁴⁹	Ja	Ja	Ja
NI PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
NW PeFü-TU	Ja ⁵⁰	Ja ⁵⁰	Ja ⁵⁰	Ja ⁵⁰	Ja ⁵⁰	Ja
RP PeFü-TU-FA	Ja	Ja ⁵¹	Ja	Ja	Nein	Ja ⁵²
SL	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SN PeFü-TU-FA	* ⁵³	* ⁵³	* ⁵³	* ⁵³	* ⁵³	* ⁵³
ST PeFü-TU-FA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
SH PeFü-TU-FA	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
TH PeFü-TU-FA	Ja ⁴⁶	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

⁴⁵ Bundeseinheitliche Zielvorgaben für die neue Fahrschulüberwachung (Formalüberwachung und pädagogisch erweiterte Überwachung) im Fahrlehrergesetz erscheinen ausreichend. Dort sollte zudem geregelt werden, welche Folgen einmalige oder wiederholte Überwachungen mit negativen Ergebnissen nach sich ziehen.

⁴⁶ Im Rahmen der Vereinheitlichung ist zwingend zu berücksichtigen, dass eine pädagogisch erweiterte Überwachung sowohl fachlich als auch methodisch nicht hinter dem etablierten PQFÜ-System zurückstehen darf. Die PQFÜ wurde in den letzten 10 Jahren mehrfach wissenschaftlich erprobt, evaluiert und auf der Basis praktischer Einsatzerfahrungen kontinuierlich weiterentwickelt.

⁴⁷ Es wäre wünschenswert, wenn auch zukünftig die Möglichkeit bestände, sowohl FS-Inhaber/VL von Fahrschulen als auch Fahrerlaubnisprüfer in die Fahrschulüberwachung einzubinden.

⁴⁸ Die Sachverständigen sollen unabhängig von monetären Interessen und vom Marktdruck agieren können; ggf. sollen sie ausschließlich Überwachungen durchführen.

⁴⁹ Es empfiehlt sich, mindestens alle zwei Jahre Pflichtfortbildungen für Sachverständige, Fahrlehrerverbandsvertreter und Fahrlehrer zu den Details der Fahrschulüberwachung und zu verkehrspädagogisch-fachdidaktischen Grundlagen durchzuführen. Darüber hinaus sollte alle zwei Jahre ein zielgerichtet moderierter Erfahrungsaustausch stattfinden.

⁵⁰ Grundsätzlich ja, wenn die Einführung der pädagogisch erweiterten Überwachung optional ist.

⁵¹ Zur Durchführung von Qualitätskontrollen sollten fachkundige Dritte wie beispielsweise die pädagogischen Mitarbeiter des Fahrlehrer-Prüfungs-Ausschusses oder die Mitarbeiter der Schulaufsicht einbezogen werden.

⁵² Die Anordnung zusätzlicher Fortbildungen oder Hospitationen wird als hilfreich angesehen.

⁵³ Nicht zwingend, Handlungsanweisungen mit den genannten Inhalten wären wünschenswert. In die Erarbeitung der Handlungsanweisungen sollten die Länder einbezogen werden.

Die Vertreter aus Rheinland-Pfalz und Saarland haben – auch vor dem Hintergrund der für die Fahrschulen schwierigen wirtschaftlichen Situation – darum gebeten, die Überwachung nicht wesentlich teurer werden zu lassen. Die Vertreter des Landes Mecklenburg-Vorpommern halten es für wünschenswert, weitere Informationen zum Umsetzungsmodell „Koordination der Überwachung durch eine unabhängige Geschäftsstelle“ zu erhalten, das in Bundesländern wie Brandenburg bereits erfolgreich praktiziert wird. Als qualitätsfördernde präventive Maßnahme für Fahrlehrer und Fahrschulinhaber schlagen schließlich die Ländervertreter aus Thüringen vor, dass Fahrlehrerverbände oder Fahrlehrerausbildungsstätten regelmäßig Praxistage anbieten, an denen die Fahrschulinhaber und die angestellten Fahrlehrer ihre Kenntnisse im verkehrspädagogisch-didaktischen Bereich vertiefen können, bevor ggf. negative Überwachungsergebnisse erzielt werden.

4.3 Erwartungen der Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände e. V.

Im Positionspapier der BVF e. V. vom 15.09.2014 werden Vorschläge für eine künftige Fahrschulüberwachung in Deutschland dargelegt; diese Vorschläge beziehen sich insbesondere auf drei Inhaltsbereiche:

- (1) die Verlegung des Überwachungsschwerpunkts von der Formalüberwachung auf die Kontrolle der pädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität,
- (2) die einheitliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung in Deutschland und
- (3) die Überführung der Überwachungsergebnisse in eine solide Förderung der Ausbildungsqualität an Fahrschulen.

Zum ersten Punkt äußert sich die BVF e. V. wie folgt: „Die Formalüberwachung struktureller Merkmale ist zwar für die Fahrschulen mit Kosten und Belastungen verbunden; sie erbringt aber nach bildungswissenschaftlichen Studien kaum einen Gewinn für die Ausbildungsqualität. Aus diesem Grund sollten nach der Formalüberwachung bei der Eröffnung einer Fahrschule die nachfolgenden Überwachungen vor allem die pädagogisch-didaktische Ausbildungsqualität betreffen; dabei kann man ausgewählte Merkmale der Formalüberwachung verkürzt bzw. stichprobenartig miterfassen. Falls sich dabei Auffälligkeiten finden oder falls Mängelanzeigen bzw. Beschwerden über eine Fahrschule vorliegen, können dann anlassbezogene Vertiefungen durchgeführt werden. Mit diesem Vorgehen könnten der Aufwand bei den Fahrerlaubnisbehörden und die Kosten bei den Fahrschulen reduziert werden. Die Kosten- und Nutzeneffizienz spielt auch bei der Überwachung der pädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität eine Rolle: Hier sollten nur Qualitätskriterien kontrolliert werden, deren Einfluss auf die Ausbildungsqualität nachgewiesen ist“ (BVF, 2014).

Im Hinblick auf den zweiten Punkt finden sich folgende Empfehlungen: „Die von uns geforderte einheitliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung in Deutschland beginnt bei bundesweit einheitlichen Qualitätskriterien. Dies erscheint schon mit Blick auf Fahrschulen in Grenzregionen zwingend notwendig [...]. Daher bitten wir Sie, auf die länderübergreifend einheitliche Ausgestaltung der Überwachungsregelungen ein besonderes Augenmerk zu legen. Sofern dies nicht sofort machbar erscheint, sollten die Qualitätskriterien und die Umsetzungsbedingungen der Fahrschulüberwachung in den einzelnen Bundesländern zumindest im Rahmen von Übergangsfristen angeglichen werden. Dies gilt auch für die Überwachungsmethodik, die wissenschaftlich begründet und erprobt sein muss. Wir können für die Reform der Fahrschulüberwachung nur dann in der Fahrlehrerschaft Akzeptanz finden, wenn die Objektivität und Zuverlässigkeit der Einschätzungen gesichert und nachgewiesen sind. In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass sich die Deutsche Fahrlehrer-Akademie und die Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände zu den methodischen Grundlagen des PQFÜ-Konzepts – das bereits in einigen Bundesländern übereinstimmend

praktiziert wird – bekannt haben und die methodischen Umsetzungsmaterialien (z. B. Qualitätskriterien und Beobachtungsbögen, Ausbildungskonzept, Handanweisung) begrüßt.

Neben der Einheitlichkeit der Methodik müssen auch die Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für die Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung sowie ihre Aus- und Fortbildung einheitlich geregelt werden [...]. Aus unserer Sicht sollten Sachverständige, welche die Ausbildungsqualität von Fahrlehrern beurteilen, eine solide pädagogisch-didaktische Grundausbildung nachweisen können und möglichst auch eine substanzielle Berufspraxis als Fahrlehrer besitzen. Dies allein qualifiziert allerdings noch nicht für die Ausübung einer Sachverständigentätigkeit bei einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung. Hier ist eine spezielle Sachverständigenausbildung notwendig, die neben vertiefenden fachdidaktischen Kenntnissen auch die Vermittlung von anwendungsbereitem Wissen und Können zu Ausbildungsbeobachtungen enthält. Ein ausreichendes Wissen und Können vor allem im Hinblick auf die fachdidaktischen Grundlagen und das methodische Geschick bei der Ausbildungsbeobachtung und -bewertung sollten am Ende der Sachverständigenausbildung durch eine Prüfung nachgewiesen werden. Die ausgebildeten Sachverständigen sollten ihre Überwachungstätigkeit zunächst unter Anleitung und Kontrolle von erfahrenen Sachverständigen ausüben. Darüber hinaus sollten sich die Sachverständigen regelmäßig fortbilden, um Neuerungen im Bereich der Fahrschulausbildung kennenzulernen und sich über ihre Erfahrungen bei der Fahrschulüberwachung auszutauschen.

Nicht zuletzt bedarf es der einheitlichen Festlegung von möglichen Sanktionen bei festgestellten Qualitätsdefiziten. Diese Sanktionen sollten vor allen Dingen darauf ausgerichtet sein, die verkehrspädagogisch-didaktische Ausbildungsqualität zu fördern [...].

Insgesamt gesehen (und abschließend zum Punkt „Einheitlichkeit“) erscheint eine bundeseinheitliche Fahrschulüberwachungsverordnung wünschenswert, die durch Ländererlasse zur Konkretisierung der Vorgaben beispielsweise zu den Voraussetzungen für die Sachverständigentätigkeit, zur Sachverständigenaus- und -fortbildung sowie zu möglichen Sanktionen und Rahmenbedingungen ihrer Anordnung ergänzt werden sollte. Schließlich sollten die Landesbehörden auf die landeseinheitliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung achten.“

Die Ausführungen zum Punkt 3 beginnen mit der Forderung, „dass die Ergebnisse der Fahrschulüberwachung in eine Unterstützung des Fahrlehrers und in eine Förderung seiner verkehrspädagogisch-didaktischen Kompetenz einmünden. Dazu ist es zunächst notwendig, die Fahrlehrerschaft über die Qualitätskriterien wie auch über die Möglichkeiten ihrer Erfüllung zu informieren. Diese Informationen sollten durch viele praxisnahe Beispiele für eine fachgerechte Ausbildungsplanung und Ausbildungsgestaltung ergänzt werden. Dies alles erfordert Praxismaterialien und ein ansprechendes Fortbildungsprogramm.“ Abschließend zum Punkt 3 stellt die BVF e. V. in Aussicht, dass sie im Falle der Etablierung bundesweit einheitlicher Qualitätskriterien und Umsetzungsbedingungen der Fahrschulüberwachung die Qualitätsmaßstäbe und die Möglichkeiten für ihre Erfüllung im Rahmen der Fortbildungsangebote ihrer Landesverbände bekannt machen will.

Das Positionspapier der BVF e. V. zur Weiterentwicklung der Fahrschulüberwachung in Deutschland schließt mit zwei generellen Empfehlungen: Erstens lehnt die BVF e. V. eine Mitwirkung des DVR e. V. bei der Fahrschulüberwachung ab. Zweitens wird erwartet, dass die pädagogisch erweiterte Überwachung der Fahrschulausbildung aufgrund der im Kern ähnlichen verkehrspädagogisch-didaktischen Anforderungen mit der Überwachung der ASF-Seminare, der verkehrspädagogischen Teilmaßnahme der Fahreignungsseminare und der Berufskraftfahrerausbildung verbunden wird, um die finanziellen Kosten und die zeitlichen Belastungen für die Fahrlehrerschaft zu reduzieren.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die von der BVF e. V. vertretenen Positionen in den meisten Punkten mit den Reformerwartungen der Mehrheit der Bundesländer übereinstimmen. Im Detail werden die Positionen der BVF e. V. im Kapitel 5 wieder aufgegriffen, in dem die Anforderungen an die künftige Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung diskutiert und hinsichtlich ihrer Akzeptanz in der Fahrlehrerschaft bewertet werden.

4.4 Erwartungen der Deutschen Fahrlehrer-Akademie e. V.

Der wissenschaftliche Beirat der DFA e. V. hat am 18. und 19. Februar 2014 eine Sondersitzung durchgeführt, in der unter anderem die Ausgestaltung des derzeitigen Überwachungssystems in Deutschland und die notwendigen Reformen thematisiert wurden. An dieser Sondersitzung nahm neben den Beiratsmitgliedern der DFA e. V. auch das Präsidium der DFA e. V. einschließlich der Vorstände der BVF e. V. teil. In dieser Sondersitzung wurde ein möglichst einheitliches Konzept der Fahrschulüberwachung in Deutschland gefordert; der erste Vorsitzende der BVF e. V. erklärte, dass alle 18 in der BVF e. V. zusammengesetzten Landesverbände an einem einheitlichen Konzept zur Fahrschulüberwachung interessiert seien und die unterschiedliche regionale Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung im Berufsstand als Ungerechtigkeit empfunden würde. Weiterhin wurden verschiedene Herausforderungen bei der Reform der Fahrschulüberwachung benannt und Empfehlungen für ihre methodische Ausgestaltung gegeben. Diese betreffen:

- die Sicherung der Fachexpertise und Integrität der Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung durch eine sorgfältige Auswahl von Fachleuten sowie ihre qualifizierte Ausbildung und regelmäßige Fortbildung,
- die verständliche und qualitätsfördernde Rückmeldung der Überwachungsergebnisse an die überwachten Fahrlehrer,
- die kostenbewusste Ausgestaltung des Überwachungssystems und damit zusammenhängend die Einschränkung der Formalüberwachung zugunsten der Überwachung von qualitätsrelevanten verkehrspädagogisch-didaktischen Merkmalen der Ausbildungsdurchführung,
- das Anknüpfen an bereits existierende, bewährte Regelungen zur Fahrschulüberwachung im Fahrlehrergesetz,
- eine Festschreibung von wissenschaftlich begründeten und evaluierten Mindestanforderungen bzw. Mindeststandards im Hinblick auf Qualitätskriterien und andere wesentliche Regelungen zur Überwachungsdurchführung als Anlage zur DV-FahrlG,
- die Verwendung des Methodensystems „Pädagogisch qualifizierte Fahrschulüberwachung“ (Sturzbecher & Palloks, 2012), das als einziges Überwachungssystem in mehreren Bundesländern praktiziert wird und wissenschaftlich evaluiert wurde, als einheitliche methodische Grundlage für die Fahrschulüberwachung in Deutschland,
- die Bereitstellung eines Katalogs von verkehrspädagogisch sinnvollen Maßnahmen (z. B. professionellen Fortbildungsmaßnahmen, die sich auf die Qualitätskriterien beziehen) zur Förderung von Fahrlehrern, bei denen sich im Rahmen der Überwachung Qualitätsdefizite gezeigt haben,
- die Veröffentlichung der Qualitätskriterien und ihre Vermittlung an die Fahrlehrerschaft beispielsweise durch leicht verständliche, praxisnahe Publikationen und Fortbildungsangebote zum Erlernen der Anwendung der Qualitätskriterien im Unterricht sowie nicht zuletzt
- die Begleitung der geplanten Reform durch eine formative und summative Evaluation.

Weiterhin wurde die wünschenswerte Regelungstiefe im Hinblick auf die bundeseinheitliche Ausgestaltung des Überwachungssystems diskutiert: So wurde zum einen die Ansicht geäußert, dass unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten unter Umständen Vorteile bieten könnten und daher nur allgemeine Qualitäts- und Durchführungskriterien benannt werden sollten. Zum anderen wurde vorgetragen, dass nicht die Vielfalt konkurrierender Verfahren Qualität sichern könne, sondern vielmehr die wissenschaftliche Begründung eines Verfahrens, seine methodenkritische Diskussion in der Fachöffentlichkeit, seine transparente Anwendung und seine fortdauernde evaluationsbasierte Weiterentwicklung unter staatlicher Aufsicht. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass der empirische Nachweis der Sicherheitswirksamkeit der Fahrschulüberwachung (und damit eine Legitimierung seiner Kosten für die Fahrlehrerschaft) aus forschungsmethodischen und statistischen Gründen an ein in methodischer Hinsicht bundeseinheitliches Fahrschulüberwachungssystem geknüpft sei.

5 Anforderungen an eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung

5.1 Überblick

Im vorliegenden Kapitel werden – unter Berücksichtigung von Erkenntnissen unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen – Anforderungen an eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung beschrieben und begründet. Dabei wird zu weiten Teilen auf die Beschreibungskriterien zurückgegriffen, die bereits im Kapitel 3 zur Charakterisierung des derzeitigen Systems der Fahrschulüberwachung angewendet wurden: (1) Rechtliche Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene, (2) Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung auf Länderebene, (3) Inhaltliche Ausgestaltungsmöglichkeiten der Fahrschulüberwachung, (4) Methoden der Fahrschulüberwachung, (5) Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung, (6) Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung sowie (7) Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität.

Die Anforderungen hinsichtlich der einzelnen aufgeführten Kriterien werden nachfolgend in Unterkapiteln konkretisiert. Dabei werden die wichtigsten Anforderungsinhalte in prägnanten Thesen formuliert und vorangestellt; anschließend werden sie erläutert und begründet. Die Thesen wurden fortlaufend nummeriert. Abschließend werden dann Empfehlungen zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern dargelegt. Dabei liegt der Fokus auf der Systemgestaltung in den Bundesländern und auf der Verfügbarkeit von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung.

5.2 Anforderungen an die rechtlichen Grundlagen der Fahrschulüberwachung auf Bundesebene

- (1) Die wichtigsten inhaltlichen, methodischen und organisatorischen Grundlagen der Fahrschulüberwachung sollten bundesweit einheitlich in einer Fahrschulüberwachungsverordnung geregelt werden. Diese Verordnung sollte Regelungen bezüglich der Überwachungsformen, der zu überwachenden Betriebsstätten und Personen (inklusive ggf. notwendiger Zufallsstichproben), der Überwachungsmethoden, der Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige und der Sanktionierung beinhalten. Darüber hinaus sollten in der Verordnung Festlegungen zur formativen und summativen Evaluation der Überwachung getroffen werden. Kostenregelungen sollten in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) erfolgen.

Die inhaltliche und methodische Ausgestaltung sowie die organisatorische Umsetzung der Fahrschulüberwachung liegen derzeit gemäß § 33 FahrIG in der Zuständigkeit der Bundesländer. Demnach obliegt es den obersten zuständigen Landesbehörden, die Formen und Methoden der Fahrschulüberwachung sowie die konkreten Zuständigkeiten und Abläufe bei der Überwachung festzulegen und in bundeslandspezifischen Verwaltungsvorschriften vorzugeben.

Derzeit sind in den Bundesländern starke Unterschiede hinsichtlich der Überwachungsformen, der Aussagekraft und Würdigung der Überwachungsergebnisse, der Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für Sachverständige sowie nicht zuletzt der Kosten und Evaluierbarkeit der Überwachung zu finden (s. Kap. 3). So wird in manchen Bundesländern lediglich eine Formalüberwachung durchgeführt, die nach erziehungswissenschaftlichen Erkenntnissen kaum zur Förderung der pädagogischen Ausbildungsqualität beitragen kann. In anderen Bundesländern findet hingegen zusätzlich eine mehr oder minder förderorientierte Überwachung verkehrspädagogisch-didaktischer Qualitätskriterien statt. Unabhängig davon kann ein bei der Überwachung festgestellter Mangel in verschiedenen Bundesländern zu unterschiedlichen Sanktionen führen. Aus derartigen Unterschieden zwischen den Bundesländern

können Wettbewerbsverzerrungen für die Fahrschulen insbesondere in Grenzregionen und ungenutzte Potenziale zur Verbesserung der Ausbildungsqualität resultieren. Dies dürfte dem gesetzlichen Überwachungsauftrag widersprechen.

Eine aus den genannten Gründen wünschenswerte bundesweite Vereinheitlichung der Überwachungsregelungen könnte durch das BMVI mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen. So obliegt es dem BMVI gemäß § 35 FahrIG, „Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung des Gesetzes und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen“ zu erlassen. Von dieser Möglichkeit hat das BMVI im Hinblick auf die Fahrschulüberwachung bislang keinen Gebrauch gemacht. Daher erscheint insbesondere die Erarbeitung einer bundesweiten „Fahrschulüberwachungsverordnung“ zielführend. Sofern eine Fahrschulüberwachungsverordnung nicht gewünscht ist, könnte stattdessen auch eine rechtlich regelnde Anlage zum Fahrlehrergesetz erarbeitet werden.

Unabhängig von der Art der rechtlichen Regelung (Verordnung oder Gesetzesanlage) empfiehlt es sich aus wissenschaftlicher Sicht, bundeseinheitliche Vorgaben (notfalls Mindeststandards) für folgende Bestandteile des Systems der Fahrschulüberwachung festzulegen:

- Überwachungsformen: Das System der Fahrschulüberwachung sollte eine verkehrspädagogisch-didaktische Überwachung der Qualität des Theorieunterrichts und der Fahrpraktischen Ausbildung sowie eine – im Vergleich zu heute – stark verkürzte und stichprobenartig durchgeführte Formalüberwachung beinhalten. Die verkürzte Formalüberwachung sollte sich vor allem auf Kriterien beziehen, anhand derer man die rechtskonforme Durchführung der Ausbildung bewerten kann. Sie sollte aus ökonomischen Gründen nur anlassbezogen (d. h. bei Beschwerden oder festgestellten Mängeln) vertieft werden.
- Zu überwachende Betriebsstätten und Personen: Alle Fahrschulen und alle Zweigstellen sollten überwacht werden. Dabei sollte auch eine pädagogisch erweiterte Überwachung der angestellten Fahrlehrer erfolgen.⁵⁴ Entsprechend argumentieren Bouska und May in ihrem Kommentar zum Fahrlehrergesetz (2009, Erl. 2 zu § 33 Abs. 1 FahrIG, S. 151): „Die Überwachung bezieht sich auf die Fahrschulen ..., aber auch auf jeden einzelnen Fahrlehrer“. Bei mehreren angestellten Fahrlehrern sollte allerdings – aufgrund der Kontrollpflichten des Fahrschulinhabers bzw. Verantwortlichen Leiters des Ausbildungsbetriebs nach § 16 Absatz 1 FahrIG und aus Kostengründen – nur eine zufällig ausgewählte anteilige Fahrlehrerstichprobe überwacht werden. Diese Stichprobe sollte im Falle von Auffälligkeiten erweitert werden. Gegebenenfalls sollten Überwachungserfordernisse für verschiedene Angebote von Fahrschulen (z. B. Fahrschulbildung, verkehrspädagogische Teilmaßnahme des Fahreignungsseminars), die anhand ähnlicher pädagogisch-didaktischer Qualitätskriterien eingeschätzt werden, zusammengeführt werden: In diesem Fall erscheint es empfehlenswert, die Tätigkeit mit dem höchsten Anforderungsniveau zu überwachen.
- Überwachungsmethoden: Es wird empfohlen, ein einheitliches Methodensystem vorzugeben, das sowohl praxistauglich ist als auch forschungsmethodischen Ansprüchen an die Objektivität, Reliabilität und Validität gerecht wird. Hierzu sollte

⁵⁴ Formalüberwachungen können hingegen nur im Zusammenwirken mit dem Fahrschulinhaber bzw. Verantwortlichen Leiter des Ausbildungsbetriebs durchgeführt werden. Unabhängig von der Anzahl pädagogisch erweiterter Überwachungen sollten reguläre (d. h. nicht anlassbezogene) Formalüberwachungen innerhalb eines Überwachungssturnus nur einmal pro Betriebsstätte vorgenommen werden.

auf die Grundlagen des wissenschaftlich begründeten PQFÜ-Systems zurückgegriffen werden, das bereits in vier Bundesländern etabliert ist und sich hinsichtlich seiner Methodengüte nachweislich bewährt hat. Zum Methodensystem sollten auch einheitliche Beobachtungsbögen und ein Anwenderhandbuch für die Nutzung in den Bundesländern bereitgestellt werden.

- **Zugangsvoraussetzungen:** Es sollten bundesweit einheitliche persönliche und fachliche Zugangsvoraussetzungen für die mit der Durchführung der pädagogisch erweiterten Überwachung betrauten Personen festgelegt werden. Zu den wichtigsten Zugangsvoraussetzungen zählt die obligatorische Teilnahme an einer Sachverständigenausbildung, deren Dauer genauso wie die grundlegenden Ausbildungsinhalte und -abläufe vorgegeben werden sollte. Weiterhin sollte festgelegt werden, welche Anforderungen an Institute und Lehrpersonen zu stellen sind, die Sachverständige für die Fahrschulüberwachung ausbilden (z. B. Teilnahme an einem „Mutterseminar“ wie bei den Aufbau Seminaren).
- **Tätigkeitsvoraussetzungen:** Für die mit der Durchführung der Überwachung betrauten Personen sollten Tätigkeitsvoraussetzungen definiert werden. Dazu gehört auch die Verpflichtung zur Teilnahme an Sachverständigenfortbildungen. Diese Fortbildungen sollten durch Institute bzw. Lehrpersonen durchgeführt werden, die auch zur Durchführung von Sachverständigenausbildungen berechtigt sind.
- **Sanktionierung:** Es sollte ein bundesweit einheitlicher Maßnahmenkatalog mit Sanktionierungsempfehlungen vorgegeben werden. Zur zielgerichteten Behebung von Ausbildungsdefiziten sollten vor allem defizitorientierte Fördermaßnahmen eingesetzt werden. Diesbezüglich sollte die Möglichkeit geschaffen werden, inhaltspezifische Fortbildungen zu den Kompetenzbereichen anzuordnen, in denen Qualitätsdefizite festgestellt wurden; hierzu sind die gesetzlichen Grundlagen anzupassen.
- **Überwachungskosten:** Die Kosten für die Überwachungen sollten bundesweit in einem eng begrenzten Rahmen variieren. Dazu sollten aufwandsbezogene Empfehlungen erarbeitet und abgestimmt werden, die mit den Überwachungsprozessen korrespondieren und Kostentransparenz herstellen. Nach der Abstimmung könnten entsprechende Regelungen in die GebOSt aufgenommen werden.
- **Wissenschaftliche Begleitung:** Die Einführung bundesweiter Regelungen zur Fahrschulüberwachung sollte durch eine formative Evaluation (Begleituntersuchung und ergebnisbasierte Optimierung des Überwachungssystems) flankiert werden. Darüber hinaus sollte nach Abschluss der Disseminationsphase und einer angemessenen Konsolidierungsphase eine summative Evaluation im Hinblick auf die Lernwirksamkeit und die Effizienz der Fahrschulüberwachung durchgeführt werden. Als Voraussetzung für die wissenschaftliche Begleitung der Fahrschulüberwachung ist die Möglichkeit zur Nutzung und Verarbeitung von Daten aus der Fahrschulüberwachung für wissenschaftliche und statistische Zwecke rechtlich festzuschreiben.
- **Erarbeitung von Ländererlassen:** Die bundesweiten Vorschriften sollten durch Ländererlasse konkretisiert werden, die eine landeseinheitliche Umsetzung der Fahrschulüberwachung sichern. Die Erlasse sollten möglichst nach einem einheitlichen Muster erarbeitet werden.

Die beschriebenen Anforderungen und Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht werden durch die Erwartungen der Ländervertreter im Hinblick auf eine künftige Fahrschulüberwachung weitgehend gestützt: Die meisten Ländervertreter sprechen sich für eine bundesweite

Fahrschulüberwachungsverordnung aus, in der die oben genannten Bestandteile des Überwachungssystems geregelt werden (s. Kap. 4). Darüber hinaus stehen die Empfehlungen auch im Einklang mit den Positionen der BVF e. V, die in ihrer Stellungnahme vom 15.09.2014 eine Fahrschulüberwachungsverordnung mit länderübergreifenden Festlegungen zu den Überwachungsformen, zum Methodensystem, zu Zugangs- und Tätigkeitsvoraussetzungen für die Sachverständigen sowie zur Sanktionierung fordert.

5.3 Anforderungen an die Verwaltungsvorschriften der Bundesländer zur Umsetzung der Fahrschulüberwachung

- (2) Die Vorgaben der Fahrschulüberwachungsverordnung sollten durch Ländererlasse konkretisiert und ergänzt werden. Diese Erlasse sollten nicht zuletzt ergänzende Vorgaben zum Überwachungsablauf bzw. zum Zusammenspiel der Umsetzungsebenen und Umsetzungsakteure sowie zur Einsatzorganisation der Sachverständigen beinhalten.

In den Bundesländern finden sich derzeit – neben Zuständigkeitsverordnungen – entweder (1) gar keine landesrechtlichen Regelungen oder (2) Verfahrenshinweise in stark unterschiedlicher Anzahl oder (3) Ländererlasse (s. Kap. 3.3). In Ländererlassen sind – im Gegensatz zu Sammlungen von Verfahrenshinweisen – alle inhaltlich einschlägigen und gültigen Regelungen zur Fahrschulüberwachung in einem einzigen Dokument niedergeschrieben. Dies dürfte nachhaltig zur Orientierung der nachgeordneten Behörden und zur Durchsetzung der von allen Ländervertretern gewünschten landeseinheitlichen Überwachungspraxis beitragen. Aus diesem Grund sollten künftig von allen Bundesländern unterhalb der bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen Ländererlasse erarbeitet werden, anhand derer die Vorgaben der Fahrschulüberwachungsverordnung konkretisiert werden (z. B. Aufschlüsselung der Überwachungskosten differenziert nach den Überwachungsschritten und beteiligten Akteuren). In den Erlassen sollten zudem Festlegungen zu den Merkmalen der Fahrschulüberwachung erfolgen, die nicht bundeseinheitlich geregelt werden. Hierzu gehören sowohl der Überwachungsablauf bzw. das länderspezifische Zusammenspiel der verschiedenen Umsetzungsebenen als auch die Einsatzorganisation der Sachverständigen (z. B. Rotationsprinzip, Konkurrenzschutz, Kosteneffizienz). Bei der Festlegung diesbezüglicher Regelungen sind die im jeweiligen Bundesland bestehenden Überwachungsvoraussetzungen und Überwachungsstrukturen zu berücksichtigen.

Die Struktur der Erlasse unterschiedlicher Bundesländer sollte möglichst einem einheitlichen Muster folgen. Es erscheint empfehlenswert, die Erarbeitung eines solchen Musters in einer Arbeitsgruppe von Ländervertretern vorzunehmen. Dabei sollten die bereits vorhandenen Erlasse und Verfahrenshinweise zur Fahrschulüberwachung gesichtet werden.⁵⁵ Die anschließend entsprechend des Musters ausgearbeiteten länderspezifischen Rechtsgrundlagen sollten dann zukünftig im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe periodisch überprüft und fortgeschrieben werden. Dadurch kann nicht nur die Einhaltung vorgegebener Bundesstandards, sondern auch ein Erfahrungsaustausch bezüglich verschiedener Umsetzungs-systeme der Fahrschulüberwachung sichergestellt werden.

Es bleibt hinzuzufügen, dass die Anforderungen an die Ländererlasse nicht losgelöst von den Entscheidungen zu den rechtlichen Regelungen auf Bundesebene diskutiert werden können. Je nach Art und Umfang des bundesrechtlichen Reglementierungsrahmens müssen unterschiedliche Regelungen auf Landesebene erfolgen. Die im vorliegenden Kapitel dargelegten Anforderungen beziehen sich auf den Fall, dass der Verordnungsgeber im Einvernehmen mit den Bundesländern eine weitgehende bundeseinheitliche Regelung auf der Basis

⁵⁵ Eine Zusammenstellung der gültigen Erlasse und Verfahrenshinweise der Bundesländer liegt beim Gutachter vor und wurde vergleichend ausgewertet. Die Auswertungsergebnisse wurden in den Länderreporten verarbeitet (s. Anlage).

der in Kapitel 5.2 aufgeführten wissenschaftlichen Empfehlungen vornimmt. Beschränkt sich der Gesetzgeber hingegen auf wenige bundeseinheitliche Regelungen, so sollten die Erlasse auf Landesebene weiter gefasst werden.

5.4 Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Fahrschulüberwachung

- (3) Die Fahrschulüberwachung sollte sich – nach einer umfassenden Formalüberwachung bei der Eröffnung einer Fahrschule – vor allem auf die Prüfung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität im Theorieunterricht und in der Fahrpraktischen Ausbildung beziehen. Ausgewählte Merkmale der Formalüberwachung sollten verkürzt und stichprobenartig mit erfasst werden.

Formalüberwachungen können zwar die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu den Rahmenbedingungen der Fahrschulbildung fördern; im Gegensatz zu verkehrspädagogisch-didaktischen Überwachungen wirken sie sich aber kaum auf die pädagogische Ausbildungsqualität und die Lernprozesse der Fahrschüler aus. Aus diesem Grund sollte sich die Fahrschulüberwachung – im Anschluss an eine umfassende Formalüberwachung bei neu eröffneten Fahrschulen – vor allem auf die verkehrspädagogisch-didaktische Kompetenz der Fahrlehrer beziehen, den Theorieunterricht und die Fahrpraktische Ausbildung anspruchsvoll zu gestalten. Besonders relevante Merkmale der Formalüberwachung sollten dabei verkürzt und stichprobenartig mit erhoben werden. Sofern sich im Zuge der verkürzten Formalüberwachung Auffälligkeiten ergeben, sollten im Sinne einer adaptiven Kontrollstrategie anlassbezogene Vertiefungen durchgeführt werden. Vertiefte Formalüberwachungen sollten – je nach Situation auch in Kombination mit pädagogisch-didaktischen Überwachungen – zudem durchgeführt werden, falls Mängelanzeigen, Beschwerden oder überdurchschnittlich hohe Nichtbestehensquoten⁵⁶ vorliegen. Dies ermöglicht es, Fahrschulen mit Mängeln gezielt zu kontrollieren und zu unterstützen.

In Übereinstimmung mit den genannten Empfehlungen vertritt Dauer in seinem Kommentar zum Fahrlehrerrecht (2010, Erl. 10 zu § 33 Abs. 2 FahrIG) die Auffassung, dass die Überwachung nach § 33 FahrIG ihren gesetzlichen Auftrag nur dann erfüllen kann, wenn sie neben strukturellen Merkmalen auch pädagogisch-didaktische Qualitätsmerkmale umfasst. Zudem wurde im Eckpunktepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 22.02.2012 erwogen, das System der Fahrschulüberwachung stärker pädagogisch auszurichten. Dies spiegelt sich auch in dem einvernehmlichen Wunsch aller im vorliegenden Projekt befragten Ländervertreter nach der Durchführung einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung wider. Darüber hinaus befürworteten die meisten Ländervertreter eine Verkürzung und stich-

⁵⁶ In einigen Ländern werden bereits anlassbezogene Überwachungen angeordnet, wenn die durchschnittliche Bestehensquote der Fahrschüler in einer Fahrschule gewisse Cut-Off-Werte unterschreitet. Dabei werden die Cut-Off-Werte unterschiedlich gehandhabt; rechtliche Regelungen existieren dazu nicht. Gegen die Anordnung anlassbezogener Überwachungen bei unbefriedigenden Bestehensquoten wird oft eingewendet, dass Fahrschulen beispielsweise in sozialen Brennpunkten eine Fahrschülerklientel ausbilden, deren Lernvoraussetzungen systematisch schlechter ausfallen als die Lernvoraussetzungen von Fahrschülern aus der Mittel- oder Oberschicht: Die Bestehensquoten würden also eher die Lernvoraussetzungen der Fahrschüler als die Ausbildungsqualität an den Fahrschulen widerspiegeln. Diese Argumentation wird durch die Rechtsprechung nicht gestützt. Wie ein Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 07.04.2003 (VGH Hessen, Aktenzeichen 2 ZU 4143/00, Geschäftsnummer 2 E 3676/99 (3), unveröffentlicht) zeigt, liegt es in der Verantwortung des Fahrlehrers, die Ausbildung an die Voraussetzungen seiner Fahrschüler anzupassen und damit möglichst jeden Fahrschüler zum Erreichen des Ausbildungsziels zu befähigen. Aus Sicht des Gutachters sollten daher stark unterdurchschnittliche Bestehensquoten durchaus Anlass für eine Abwägung von Überwachungsmaßnahmen durch die Fahrerlaubnisbehörden sein. Allerdings sollte bei der Einzelfallentscheidung über eine anlassbezogene Überwachungsanordnung stets berücksichtigt werden, ob die durchschnittlichen Bestehensquoten der Fahrschule in substantiellem Ausmaß und anhaltend unter dem Landesdurchschnitt liegen, ob dies auch für benachbarte Fahrschulen gilt und ob es nachweislich Besonderheiten bei der Fahrschülerklientel gibt.

probenartige Durchführung der Formalüberwachung. Ein solches stichprobenartiges Vorgehen wird auch von Bouska und May (2009, Erl. 5 zu § 33 Abs. 2 FahrlG) empfohlen, sofern die Zuverlässigkeit der betreffenden Fahrschule bekannt ist.

Natürlich erscheint es wünschenswert, dass eine Ausweitung der Überwachung der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausbildungsqualität zu Lasten der Formalüberwachung nicht nur in der Wissenschaft und Politik, sondern auch bei der Fahrlehrerschaft auf Akzeptanz stößt. Dies ist der Fall: Zustimmung für eine derartige Neuausrichtung der Fahrschulüberwachung wird beispielsweise in der Stellungnahme der BVF e. V. (2014) und im Sitzungsprotokoll der DFA e. V. (2014) deutlich. In beiden Dokumenten wird davon ausgegangen, dass dadurch eine Verbesserung der Ausbildungsqualität erreicht werden kann. Ähnliche Ergebnisse erbrachte eine im Jahr 2008 von Hoffmann durchgeführte anonyme Fahrlehrerbefragung. Dabei wurden 124 Fahrlehrer, die zuvor selbst mit Hilfe des PQFÜ-Systems im Hinblick auf ihre Ausbildungsqualität überwacht worden waren, danach gefragt, wie wichtig sie es finden, dass sich die Überwachung zusätzlich zu formalen Aspekten auch auf die pädagogisch-didaktische Ausbildungsqualität richtet. Auf einer vierstufigen Skala – die von „Sehr wichtig“ über „Eher wichtig“ und „Eher unwichtig“ bis hin zu „Vollkommen unwichtig“ reichte – beurteilten 55 Prozent der befragten Fahrlehrer die pädagogische Überwachung als „Sehr wichtig“; weitere 37 Prozent bewerteten sie als „Eher wichtig“.

Welche Überwachungsformen sollten nun zu welchen Zeitpunkten durchgeführt werden? Zur Beantwortung dieser Frage ist vorzuschicken, dass drei Arten von Formalüberwachungen unterschieden werden können: die „Eröffnungsüberprüfung“, die „Ergänzungsüberprüfung“ und die „Verkürzte Form der Formalüberwachung“ (s. unten). Darüber hinaus ist im Hinblick auf die pädagogisch erweiterte Überwachung zwischen einer Überwachung des Theorieunterrichts und einer Überwachung der Fahrpraktischen Ausbildung zu differenzieren.

Die Eröffnungsüberprüfung sollte durchgeführt werden, kurz bevor eine Fahrschule in Betrieb genommen wird. Sie dient vorrangig dazu, die Einhaltung von Raum- und Ausstattungsvorgaben zu kontrollieren. Konkret sollte sich die Eröffnungsüberprüfung auf folgende Aspekte beziehen:

- die Unterrichtsräume (§ 3 und Anlage 2 DV-FahrlG),
- die Lehrmittel (§ 4 DV-FahrlG i. V. m. Richtlinie für die Ausstattung von Fahrschulen mit Lehrmitteln),
- die Ausbildungsfahrzeuge (§ 5 DV-FahrlG i. V. m. Anlage 7 Abschnitt 2.2 FeV und § 17 Nr. 4 FahrlG) und Prüfungsfahrzeuge (Anlage 7 Abschnitt 2.2 FeV, Prüf-RiLi),
- die Feststellung anzeigepflichtiger Sachverhalte (§ 17 FahrlG),
- die Geschäftsbedingungen und den Preisaushang (§ 19 FahrlG i. V. m. § 7 und Anlage 5 DV-FahrlG) sowie
- die Ausbildungspläne (§§ 4, 5 FahrschAusbO).

Eine Kontrolle der Erfüllung von Aufzeichnungspflichten (fahrschülerbezogene Ausbildungsnachweise, Tagesnachweise für Fahrlehrer) und struktureller Vorgaben zum Ablauf der Fahrschulbildung (z. B. maximal zwei Doppelstunden Theorieunterricht täglich, Abschluss der Grundausbildung bei Ersterwerb in den Klassen A, A1 und B vor Durchführung besonderer Ausbildungsfahrten) ist bei der Eröffnung einer Fahrschule noch nicht möglich. Die diesbezügliche Überwachung sollte im Rahmen einer „Ergänzungsüberprüfung“ stattfinden, sobald die Fahrschule ihren regulären Betrieb aufgenommen und eine substantielle Anzahl von Fahrschülern ausgebildet hat. Die genannten Anforderungen sind einerseits in

der Regel spätestens sechs Monate nach der Fahrschuleröffnung erfüllt; eine Ausbildungsroutine hat sich eingestellt. Andererseits erlaubt es dieser relativ frühe Kontrollzeitpunkt, einer möglichen Verfestigung unzureichender Qualitätsstandards zeitnah entgegenzuwirken. Daher sollte mit der Ergänzungsüberprüfung auch eine Kontrolle der Ausbildungsqualität im Theorieunterricht verbunden werden, um grundlegende pädagogisch-didaktische Kompetenzen zur Unterrichtsdurchführung zu erfassen.⁵⁷

Etwa 12 bis 18 Monate nach der Ergänzungsüberprüfung sollte dann die verkehrspädagogisch-didaktische Überwachung der Fahrpraktischen Ausbildung stattfinden. Diese sollte mit einer stark verkürzten Formalüberwachung verbunden werden, die sich vor allem auf den Fahrzeugbestand der Fahrschule bezieht. Die Fahrzeuge, die nach der Eröffnungsüberprüfung angeschafft wurden, sollten gesichtet und hinsichtlich der Erfüllung der geltenden rechtlichen Vorgaben überprüft werden. Sofern sich seit der letzten Überwachung Änderungen in den entsprechenden Rechtsgrundlagen ergeben haben, sollten auch die anderen Fahrzeuge im Hinblick auf die Erfüllung der Vorschriften geprüft werden. Bei der Überprüfung sind die gesetzlich geregelten Übergangsfristen zu berücksichtigen. Für den Fall, dass bei der verkürzten Formalüberwachung formale Mängel gefunden werden, sollten anlassbezogene Vertiefungen vorgenommen werden.

Folgt man den Darlegungen, so würden der Erlaubnisbehörde spätestens zwei Jahre nach der Fahrschulgründung alle wesentlichen Informationen über die im Rahmen der Formalüberwachung zu kontrollierenden Gegebenheiten sowie über die Ausbildungsqualität vorliegen. Daran anschließende Kontrollen sollten an den vorliegenden Erkenntnissen ansetzen und in einem zwei- bis vierjährigen Turnus stattfinden.⁵⁸ Hierbei sollten alternierend Überwachungen des Theorieunterrichts und Überwachungen der Fahrpraktischen Ausbildung – jeweils verbunden mit einer verkürzten Formalüberwachung – durchgeführt werden.

In der verkürzten Formalüberwachung zum Theorieunterricht sollte vorrangig kontrolliert werden, ob seit der letzten Formalüberwachung zum Theorieunterricht Veränderungen an den baulichen Gegebenheiten der Fahrschule vorgenommen wurden und ob diese Änderungen ggf. der Anlage 2 DV-FahrIG entsprechen. Weiterhin sollte erhoben werden, ob der Lehrmittelbestand ggf. an Veränderungen bei den Rechtsgrundlagen zur Lehrmittelausstattung angepasst wurde, die seit der letzten Formalüberwachung zum Theorieunterricht stattgefunden haben. Die verkürzte Überwachung zur Fahrpraktischen Ausbildung sollte sich dagegen – wie bereits dargelegt – auf Veränderungen im Fahrzeugbestand und auf die Befolgung von Veränderungen der rechtlichen Regelungen zu Ausbildungs- und Prüfungsfahrzeugen beziehen. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Formalüberwachung künftig nicht auf die wiederholte Kontrolle der Befolgung unveränderter Rechtsgrundlagen fokussieren sollte, sondern sich vielmehr an Veränderungen in der Fahrschule und in den Rechtsgrundlagen ausrichten sollte (s. u.).

⁵⁷ Der Theorieunterricht ermöglicht es – wie die Erprobungsuntersuchungen zur PQFÜ (Sturzbecher et al., 2004) gezeigt haben – weitestgehend, alle allgemeinen Facetten der Lehrkompetenz eines Fahrlehrers einzuschätzen. Entsprechende Bewertungen besitzen auch eine gewisse prognostische Validität bzw. Vorhersagekraft für die Lehrkompetenz des Fahrlehrers bei der Fahrpraktischen Ausbildung. Daher sollte die Überwachung des Theorieunterrichts der Überwachung der Fahrpraktischen Ausbildung vorausgehen.

⁵⁸ Die gesetzlich verankerte Möglichkeit, in einem Vierjahres-Turnus zu überwachen, sofern sich bei zwei aufeinanderfolgenden Überwachungen keine oder nur geringfügige Mängel gezeigt haben, soll den Verwaltungsaufwand für die Erlaubnisbehörde reduzieren und den Fahrschulen einen Anreiz für gesetzestreuere Verhalten bieten (Eckhardt, 1999, unter Verweis auf Begr. VkB1 1998, 817). Allerdings wird diese Möglichkeit in den Bundesländern unterschiedlich genutzt. Daher wird empfohlen, einheitliche Richtlinien vorzugeben, nach denen die Regelung anzuwenden ist.

- (4) Das von sachverständigen Experten durchgeführte beobachtungsbasierte Überwachungssystem sollte durch ein kundenzentriertes Qualitätssicherungssystem (z. B. Beschwerdemanagementsystem) ergänzt werden.

Mithilfe pädagogisch erweiterter Überwachungen kann nur erfasst werden, ob ein Fahrlehrer (unter Kontrollbedingungen) bereit und in der Lage ist, eine qualitativ hochwertige Ausbildung durchzuführen. Um die Qualität der alltäglichen Arbeit von Fahrlehrern zu kontrollieren, müssen die expertenzentrierten Qualitätssicherungssysteme – wie in Dienstleistungsunternehmen üblich⁵⁹ – durch kundenzentrierte Qualitätssicherungssysteme ergänzt werden (Höft & Funke, 2006; Sackett, Zedeck & Fogli, 1988): Durch eine multiperspektivische (Fachexperten, Kunden) und multimethodale (Beobachtungsverfahren bzw. Audits, Beschwerdemanagementsysteme, Befragungsverfahren) Qualitätssicherung sind die stärksten und nachhaltigsten Effekte auf die Verbesserung der Ausbildungsqualität zu erwarten. Dabei müssen die Zuständigkeiten für die verschiedenen Formen der Qualitätssicherung nicht alle bei den staatlichen Stellen liegen. So erscheint es durchaus denkbar, die staatliche Überwachung durch kundenorientierte Qualitätsfeststellungsverfahren zu ergänzen, die von berufsständischen Organisationen getragen und von wissenschaftlichen Dienstleistern durchgeführt werden.

Ein kundenzentriertes Qualitätssicherungssystem könnte im Bereich der Fahrschulbildung durch die Einrichtung von Beschwerdestellen aufgebaut werden. Solche Beschwerdestellen könnten beispielsweise bei unteren Verwaltungsbehörden bzw. Mittelbehörden und/oder bei neutralen wissenschaftlichen Dienstleistern angesiedelt sein. Für die einheitliche und wirksame Dokumentation und Auswertung von Beschwerden sollten Richtlinien vorgegeben werden. Die Einbindung neutraler Dienstleister würde eine anonyme Einreichung von Beschwerden ermöglichen und damit vermutlich auch zur Akzeptanz des Beschwerdemanagementsystems beitragen. Eine erfolgreiche Umsetzung des Beschwerdemanagementsystems könnte zudem dadurch gefördert werden, dass Fahrschulen verpflichtet werden, ihre Kunden durch Aushänge über die Beschwerdemöglichkeit zu informieren. Darüber hinaus erscheint es wünschenswert, Beschwerdemanagementsysteme durch Kundenbefragungen (vor allem zur Ausbildungsqualität) zu ergänzen.

5.5 Anforderungen an die Methoden der Fahrschulüberwachung

- (5) Es sollten bundeseinheitliche Checklisten für die Formalüberwachung vorgegeben werden.

Zur Sicherung einer bundesweit einheitlichen Durchführung von Formalüberwachungen sollten Checklisten zur Verfügung gestellt werden, in denen die Überwachungskriterien verankert sind. Wie bereits dargelegt, sind dabei unterschiedliche Arten von Checklisten bereitzustellen: eine Checkliste für die Eröffnungsüberprüfungen, eine Checkliste für die Ergänzungsüberprüfungen und jeweils eine Checkliste für die verkürzte Formalüberwachung des Theorieunterrichts und der Fahrpraktischen Ausbildung. Während sich die Checkliste für die Eröffnungsüberprüfungen vor allem auf die Unterrichtsräume und die gesamte Fahrschulausstattung beziehen sollte, ist im Rahmen von Ergänzungsüberprüfungen insbesondere die Erfüllung von Aufzeichnungspflichten zu erfassen. Mit der verkürzten Formalüberwachung sollten schließlich nur noch ausgewählte strukturelle Merkmale bezüglich der jeweils zu überwachenden Lehr-Lernform (d. h. Theorieunterricht oder Fahrpraktische Ausbildung)

⁵⁹ Zu den Dienstleistungsunternehmen zählen auch Bildungseinrichtungen wie Fahrschulen oder Kindertageseinrichtungen. In Bezug auf Kindertageseinrichtungen hat der Gesetzgeber 2012 das SGB VIII durch das Bundeskinderschutzgesetz neu gefasst. Danach sind die Träger von Kindertageseinrichtungen nun gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII nachweispflichtig, dass die Rechte von Kindern in der Einrichtung durch die Anwendung geeigneter Beteiligungsverfahren und die Möglichkeit zur Beschwerde gesichert sind. Der Nachweis gilt als Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebslaubnis.

überprüft werden. Aus Effizienzgründen erscheint es – in Anlehnung an die derzeitige Praxis im Saarland und in Schleswig-Holstein – zielführend, den Fahrschulinhabern im Vorfeld einer verkürzten Formalüberwachung die Möglichkeit zur Selbstauskunft einzuräumen. Dabei sollten vor allem Veränderungen baulicher Gegebenheiten bzw. im Fahrzeugbestand erfragt werden. Zudem sollte erkundet werden, inwieweit ggf. Anpassungen an veränderte rechtliche Grundlagen zur Fahrschulausstattung vorgenommen wurden. Im Zuge der Überwachung sollten die Angaben des Fahrschulinhabers dann stichprobenartig überprüft werden; bei Auffälligkeiten sollte eine vertiefende Überwachung durchgeführt werden.

Um die kostengünstige Bereitstellung bundeseinheitlicher Checklisten und Selbstauskunftsbogen sowie nicht zuletzt die zeitnahe Einarbeitung von überwachungsrelevanten Veränderungen im Fahrlehrer- und Fahrerlaubnisrecht in die Formulare zu fördern, sollte die Benennung oder Einrichtung einer Stelle in Erwägung gezogen werden, die über die entsprechende fachliche Kompetenz verfügt und als Dienstleister für alle Bundesländer fungiert (s. u.).

- (6) Die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung sollte auf einem wissenschaftlich begründeten und staatlich anerkannten Verfahren für eine systematische Ausbildungsbeobachtung beruhen. Dieses Verfahren muss den wissenschaftlich anerkannten Gütekriterien für Beobachtungsverfahren genügen. Seine Einführung sollte wissenschaftlich begleitet werden.

Die verkehrspädagogisch-didaktische Qualität von Ausbildungseinheiten im Theorieunterricht und in der Fahrpraktischen Ausbildung erschließt sich nur durch eine systematische Ausbildungsbeobachtung, die von einem inhaltlich und methodisch qualifizierten Sachverständigen durchgeführt wird. Die Vorteile von Beobachtungsverfahren liegen in der komplexen Erfassung interessierender Merkmale und in der vielseitigen Auswertbarkeit. Diesen Vorteilen stehen mögliche Beobachter- und Beurteilungsfehler sowie eine eingeschränkte Vergleichbarkeit verschiedener Beobachtungssituationen als Nachteile gegenüber. Derartige Nachteile können – wie die Ergebnisse einer vergleichenden Analyse von forschungsmethodischen Publikationen zu Beobachtungsverfahren (Kötter & Nordmann, 1987) zeigen – nur durch eine wissenschaftlich begründete Konzeption vermieden werden, die sich auf die zu beobachtenden Qualitätskriterien (Anforderungsstandards), auf die fachgerechte Erfassung und Dokumentation der Kriterienerfüllung (Durchführungsstandards) sowie auf die Auswertung der Beobachtungsdaten (Auswertungsstandards) beziehen muss.

Neben der Grundvoraussetzung einer wissenschaftlichen Beschreibung und Begründung bedarf ein Verfahren zur systematischen Ausbildungsbeobachtung auch einer Erprobung des Verfahrensentwurfs zur Überprüfung der psychometrischen Gütekriterien „Objektivität“, „Reliabilität“ und „Validität“. Die Objektivität betrifft sowohl die Durchführung der Beobachtung als auch die Auswertung und Interpretation der Beobachtungsergebnisse. Grundsätzlich wird eine hohe Objektivität methodisch gewährleistet, indem die Inhalte und Anwendungsmodalitäten aller Bestandteile der Verfahrensdurchführung und Verfahrensauswertung so weit wie möglich standardisiert werden (z. B. in Handanweisungen). Hinsichtlich der Reliabilität ist sicherzustellen, dass das Beobachtungsergebnis nicht von zufälligen Einflüssen auf den Beobachtungsvorgang abhängt. Validität schließlich bezieht sich auf sachlich-inhaltliche Aspekte der Beobachtung. Valide ist ein Verfahren, wenn es diejenigen Merkmale, die es messen soll, auch tatsächlich erfasst (Lienert & Raatz, 1998).

Die Validität eines Verfahrens setzt seine Objektivität und Reliabilität voraus. Man kann die Validität auf unterschiedlichen Wegen bestimmen (Guthke, 1990). In Abhängigkeit vom Vorgehen bei der Gewinnung von Validitätsaussagen unterscheidet man unter anderem Inhaltsvalidität, interne Validität und Kriteriumsvalidität. Inhaltsvalidität liegt vor, wenn Qua-

litätskriterien augenscheinlich so beschaffen sind, dass sie die zu erfassenden Merkmale abbilden. Diese Inhaltsvalidität wird einem Verfahren in der Regel durch eine Expertenbeurteilung zugebilligt; sie gilt aber als wenig zuverlässig, da auch Experten aufgrund ihrer Einbindung in einschlägige Entwicklungsprozesse eine gewisse „Betriebsblindheit“ entwickeln können und damit zu Fehleinschätzungen gelangen (für das Fahrerlaubniswesen s. Hampel, 1977). Von interner Validität spricht man, wenn die Qualitätskriterien des Beobachtungsinventars in einem theoriekonformen empirischen Zusammenhang stehen. Die Kriteriumsvalidität bezieht sich schließlich auf den Grad des Zusammenhangs zwischen den bei der Ausbildungsbeobachtung erfassten Qualitätsmerkmalen und einem unabhängig davon erhobenen Außenkriterium; sie gilt ggf. als aussagekräftigster und zuverlässigster Validitätsbeleg. Es lassen sich zwei Arten von kriteriumsbezogener Validität unterscheiden: Während bei der „Übereinstimmungsvalidität“ das Verfahrensergebnis und das Außenkriterium zur gleichen Zeit erhoben und auf Übereinstimmungen hin untersucht werden, wird bei der „Vorhersagevalidität“ ermittelt, wie sich ein in der Zukunft liegendes Außenkriterium mit dem Verfahrensergebnis vorhersagen lässt.

Sofern sich bei der Erprobung des Verfahrensentwurfs und der damit verbundenen Prüfung der Gütekriterien Optimierungspotenziale zeigen, müssen eine Überarbeitung und eine erneute Erprobung des Verfahrensentwurfs erfolgen (Lienert & Raatz, 1998). Die Einführung des daraus resultierenden qualitätsgeprüften Beobachtungsverfahrens sollte wissenschaftlich begleitet werden, um die methodisch fachgerechte Umsetzung zu sichern. Nur Verfahren, die allen beschriebenen Anforderungen genügen, sind für die Erfassung und Förderung von Ausbildungsqualität geeignet sowie hinsichtlich ihres kostenpflichtigen Einsatzes in der Fachöffentlichkeit zu legitimieren. Daher bedürfen derartige Verfahren auch einer staatlichen Anerkennung.

- (7) Die Erfassung und Bewertung der Ausbildungsqualität sollte anhand bundeseinheitlicher, wissenschaftlich begründeter Qualitätskriterien der Ausbildungsgestaltung erfolgen. Diese Qualitätskriterien sollten sich auf fachliche und verkehrspädagogisch-didaktische Ausbildungsaspekte beziehen sowie operationalisierbar und weitestgehend unabhängig von den konkreten Ausbildungsinhalten der jeweiligen Ausbildungseinheit beobachtbar sein. Ihre Lernwirksamkeit muss empirisch nachgewiesen sein. Weiterhin sollten die Kriterien dem Stand der Wissenschaft entsprechen und der Fachöffentlichkeit bekannt gegeben werden.

Für die systematische Ausbildungsbeobachtung im Theorieunterricht und in der Fahrpraktischen Ausbildung sollten jeweils bundesweit einheitliche verkehrspädagogisch-didaktische Qualitätskriterien festgelegt werden, die eine fachgerechte und rechtssichere Erfassung, Dokumentation und Bewertung der Ausbildungsqualität ermöglichen. Dadurch können sowohl Möglichkeiten zur Qualitätsoptimierung in der Fahrschulausbildung geschaffen als auch Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Gleichzeitig würde die Etablierung eines einzigen Qualitätskriterienkatalogs anstelle einer Kriterienvielfalt die notwendige künftige Verfahrensevaluation und die nicht zuletzt von den meisten Ländervertretern gewünschte⁶⁰ bundeseinheitliche empiriebasierte Weiterentwicklung des Überwachungssystems begünstigen.

Die methodische Funktion von Qualitätskriterien besteht darin, im Sinne von „Beobachtungskategorien“ die Wahrnehmung des Beobachters auf die zielgerichtete Suche nach Informationen für eine anschließende Bewertung der Ausbildungsqualität auszurichten (Orientierungs- und Strukturierungsfunktion). Bei der Kriterienauswahl sollten die Gebote der

⁶⁰ Der Wunsch nach bundeseinheitlichen Qualitätskriterien impliziert letztendlich auch den Wunsch nach einer künftigen gemeinsamen Weiterentwicklung der Qualitätskriterien, da ansonsten die unzweifelhaft notwendige Systementwicklung wieder zu einer Systemdiversität führen würde.

Effektivität und der Effizienz berücksichtigt werden: Dementsprechend sollte der Einfluss der Qualitätskriterien auf die Ausbildungsqualität empirisch nachgewiesen sein. Weiterhin sollten die Kriterien zwar in ihrer Gesamtheit das Spektrum der bedeutsamen Qualitätseinflüsse erschöpfend abdecken; aus Kostengründen und wegen der Übersichtlichkeit für den Beobachter sollte die Kriterienanzahl jedoch so weit wie möglich eingeschränkt werden. Schließlich ist eine zuverlässige Erfassung und Bewertung der Qualitätskriterien nur zu erwarten, wenn sich die Kriterien inhaltlich nicht überschneiden bzw. wenn sie disjunkt sind. Dazu bedarf es eines empirischen Nachweises ihrer faktorenanalytischen Unterscheidbarkeit (Fisseni, 2004).

Wie kann man nun zu aussagekräftigen und disjunkten Qualitätskriterien gelangen, die in der Erziehungswissenschaft und insbesondere in der Fachdidaktik anerkannt sind? Seit den 1960er Jahren finden sich in der internationalen empirischen Lehr-Lernforschung Hinweise auf bedeutsame Einflussfaktoren auf die Unterrichtsqualität; dazu gehören die Sequenzierung des Unterrichtsstoffs, die zeitliche Gestaltung des Unterrichts und die Strukturierungshinweise des Lehrenden (z. B. Carroll, 1963; Bloom, 1973). In Deutschland bildet eine Untersuchung von Weinert, Schrader und Helmke (1989) zum Zusammenhang zwischen Unterrichtsmerkmalen und Lernerfolg einen Meilenstein auf dem Weg zu einem Modell der Unterrichtsqualität. Auf dieser Untersuchung aufbauend, schlug Einsiedler (1997, 2002) vor, Unterrichtsqualität als ein Bündel von Unterrichtsmerkmalen zu definieren, die sich als „Bedingungsseite“ förderlich auf die Erreichung von Unterrichtszielen („Kriterienseite“) auswirken. Anhand umfassender Literaturrecherchen identifizierte Einsiedler (1997) die folgenden Einflussfaktoren auf den Lernerfolg:

- Klarheit und Verständlichkeit der Instruktion des Lehrenden,
- Strukturierung und Sequenzierung des Lernangebots,
- Motivierung und positive Verstärkung des Lernenden durch den Lehrenden,
- Zeit- und Klassenmanagement sowie
- Adaptivität der Lernangebote an das Anspruchsniveau des Lernenden.

Konzeptionell finden sich diese und weitere Einflussfaktoren auf die Unterrichtsqualität auch bei Weinert (1996) und bei Slavin (1990, 1996, 1997). Slavin führte ebenfalls umfangreiche Literaturrecherchen durch und postulierte auf der Basis eigener Studien vier Faktoren für erfolgreichen Unterricht: (1) „Quality of instruction“, (2) „Appropriate levels of instruction“, (3) „Incentives“ und (4) „Time“. Diese vier Faktoren bezeichnet man insgesamt gesehen als „QAIT-Modell der Unterrichtsforschung“:

- (1) Der Faktor „Quality of instruction“ bzw. „Instruktionsqualität“ umfasst die Strukturierung des Lernangebots durch den Lehrenden, die Klarheit und Verständlichkeit seiner Darbietung, die Variabilität der Lehr-Lernmethoden sowie die Angemessenheit der eingesetzten Medien in Bezug auf die Menge und den Inhalt des Lernstoffs.
- (2) Dem Faktor „Appropriate levels of instruction“ bzw. „Angemessenheit der Lernangebote“ wird dadurch entsprochen, dass das Vorwissen und die Lernfähigkeit des Lernenden im Lernprozess berücksichtigt werden und der Lehrende sensibel auf (Lern-) Probleme reagiert. Darüber hinaus soll er den Lernenden individuell beraten, unterstützen und fördern.
- (3) Der Faktor „Incentives“ bzw. „Motivationsanreize“ beinhaltet, dass der Lernende die Ziele und Inhalte des Lernangebots als für sich bedeutsam akzeptiert und sich aktiv an ihrer Gestaltung beteiligen kann. Dies schließt auch das Setzen individueller Lernziele und die Schaffung eines lernfördernden sozialen Klimas in den Lerngruppen ein.

- (4) Der Faktor „Time“ bzw. „Zeit“ bezieht sich schließlich auf das zeitliche Arrangement verschiedener Lernmöglichkeiten und diesbezügliche zeitökonomische Aspekte.

Aufbauend auf dem QAIT-Modell untersuchte Ditton (2000, 2002) den Einfluss von Unterrichtsmerkmalen auf den Lernerfolg. Es zeigte sich, dass sich Unterrichtseffekte anhand der Faktoren des QAIT-Modells – auch unabhängig vom jeweiligen speziellen Unterrichtsfach – gut vorhersagen lassen. Damit ist insgesamt gesehen davon auszugehen, dass die Faktoren des QAIT-Modells nachweislich gesicherte Prädiktoren des Lernerfolgs darstellen. Aus diesem Grund erschien es geraten und aussichtsreich, die bewährten Kriterien des QAIT-Modells für die Beurteilung der Ausbildungsqualität in der Fahrschule aufzugreifen und unter Berücksichtigung der spezifischen Merkmale und Anforderungen des Theorieunterrichts und der Fahrpraktischen Ausbildung weiterzuentwickeln.

Eine solche Weiterentwicklung haben Sturzbecher, Großmann, Hermann, Schellhas, Viereck und Völkel (2004) vorgenommen. Sie entwickelten in diesem Zusammenhang das Methodensystem der „Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung“ (PQFÜ; Sturzbecher & Palloks, 2012). Für den Theorieunterricht erarbeiteten und begründeten sie dabei auf der Basis umfangreicher Literaturrecherchen sowie Erprobungs- und Validitätsuntersuchungen (Hoffmann, 2008; Mörl, Kasper & Sturzbecher, 2008) 12 Qualitätskriterien, welche die Erfüllung von Mindeststandards bei der Ausbildungsqualität sicherstellen sollen. Acht dieser Kriterien beziehen sich auf die allgemeine Lehrkompetenz des Fahrlehrers:

- (1) Strukturierung der Unterrichtseinheit,
- (2) Motivierung der Fahrschüler und Praxisbezug,
- (3) Fachliche Vermittlung der Lehr-Lerninhalte,
- (4) Binnendifferenzierung,
- (5) Angemessenes Reagieren auf Beiträge der Fahrschüler,
- (6) Tempo der Vermittlung der Lehr-Lerninhalte,
- (7) Festigung und
- (8) Visualisierung der Lehr-Lerninhalte durch Medien.

Vier weitere Kriterien zielen auf die Kompetenzen des Fahrlehrers zur Gestaltung von Lehr-Lernmethoden ab:

- (1) Qualität der Lehrvorträge,
- (2) Organisation von Erfahrungsberichten,
- (3) Organisation von Diskussionen und
- (4) Durchführung von Lernkontrollen.

Nachfolgend werden die genannten Kriterien beschrieben und wissenschaftlich begründet.

1. Kriterium „Strukturierung der Unterrichtseinheit“: Die „Klare Strukturierung“ des Unterrichts gilt als eines der empirisch am besten belegten Merkmale guten Unterrichts (Helmke & Weinert, 1997; Jank & Meyer, 2002). Sie zeigt sich darin, dass der Lehrende es dem Lernenden erleichtert, Zusammenhänge zwischen Lehr-Lerninhalten zu erkennen und Verknüpfungen herzustellen, sodass ein geordneter Wissensaufbau stattfinden kann (Helmke et al., 2010). Als Orientierungshilfe sollte der Fahrlehrer deshalb zu Beginn des Unterrichts einen Überblick über die Ziele und die inhaltlichen Schwerpunkte der Unterrichtsstunde geben. Am Ende des Unterrichts sollten die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet werden. Darüber hinaus sollte der Fahrlehrer auf Anknüpfungspunkte beim Selbständigen Theorielernen und in der Fahrpraktischen Ausbildung hinweisen. Schließlich sollte er auch erläutern, welche Inhalte in der nächsten Unterrichtseinheit vermittelt werden. Die genannten

Aspekte erleichtern es insbesondere leistungsschwächeren Schülern, dem Unterricht zu folgen und aufmerksam zu bleiben (Brophy, 2002).

2. Kriterium „Motivierung der Fahrschüler und Praxisbezug“: Wesentliche Anhaltspunkte zur Vorhersage des Lernerfolgs stellen die Lernmotivation der Lernenden und ihr Interesse an den Lehr-Lerninhalten dar (Baumert & Köller, 1996; Artelt, 2002). Der Theorieunterricht an Fahrschulen findet häufig nach einem anstrengenden Arbeits- oder Schultag der Fahrschüler statt, sodass der Fahrlehrer besonders darum bemüht sein muss, Interesse für die Lehr-Lerninhalte zu wecken. Dazu sollte er den Unterricht möglichst häufig durch praxisnahe Beispiele untersetzen. Die Herstellung einer Verbindung zwischen dem Theorieunterricht und der Fahrpraktischen Ausbildung verdeutlicht dabei auch die Relevanz des Unterrichtsstoffs für das praktische Fahren im Realverkehr und für die Verkehrssicherheit. Ein weiteres Mittel zur Motivierung der Lernenden ist der gute soziale Kontakt zwischen dem Lehrenden und den Lernenden: So haben Schuluntersuchungen gezeigt, dass Lehrer besonders gute Fördereffekte erzielen, wenn die Schüler den Umgang mit ihnen als kameradschaftlich empfinden (Ditton, 2002). Auch Fahrlehrer sollten sich den Fahrschülern gegenüber freundlich und aufgeschlossen zeigen – hierzu können nicht zuletzt nonverbale und paraverbale Signale eingesetzt werden (Helmke et al., 2010). Schließlich sollen die Lehr-Lerninhalte mit Hilfe verschiedener geeigneter Lehr-Lernmethoden vermittelt werden, da aus lerntheoretischer Sicht erst multimethodale Lernangebote effektives Lernen ermöglichen (Mandl & Kopp, 2005) und so Ermüdungserscheinungen bei den Fahrschülern aufgrund „eintöniger“ Unterrichtssequenzen verhindert werden können. Nach Helmke (2007, S. 10) ist diesbezüglich jedoch zu beachten, dass „sowohl eine Monokultur des Frontalunterrichts [...] als auch eine zu große Vielfalt unterschiedlicher Methoden suboptimal sind“.

3. Kriterium „Fachliche Vermittlung der Lehr-Lerninhalte“: Eine hohe fachliche Kompetenz des Lehrenden bildet die Grundlage jedes didaktischen Handelns (Gruschka, 2008). Dabei muss der Lehrende die Lehr-Lerninhalte nicht nur selbst beherrschen, sondern sie auch sachlich richtig und nachvollziehbar darstellen können. Für die Lehrpraxis hat sich in diesem Zusammenhang die Befolgung des didaktischen Prinzips „vom Leichten zum Schweren“ bewährt – dies beugt der Überforderung der Teilnehmer vor und erleichtert den Aufbau eines kohärenten, strukturierten Wissenssystems (Edelmann, 2000).

4. Kriterium „Binnendifferenzierung“: Dieses Qualitätskriterium fokussiert auf die Fähigkeit des Lehrenden, die unterschiedlichen individuellen Erfahrungen, Interessen und Wissensstände der Lernenden im Unterrichtsverlauf zu berücksichtigen (Loebell, 2000). In Bezug auf das bei den Lernenden vorhandene Wissen ist Pellegrino (2003) ergänzend zu entnehmen, dass jeder Lernende bestimmte Wissensstrukturen, mentale Schemata und Meinungsbilder in den Unterricht einbringt, an die der Lehrende bei der Gestaltung der Lehr-Lernprozesse anknüpfen soll. Dies ermöglicht es, die neuen Informationen in die bereits vorhandenen kognitiven Strukturen zu integrieren. Für eine erfolgreiche Binnendifferenzierung bedarf es einer gewissen diagnostischen Kompetenz (Schrader, 2006). Der Fahrlehrer sollte auf die unterschiedlichen Lernstile der Fahrschüler eingehen und ihnen bedarfsgerecht Lernunterstützung anbieten. Darüber hinaus sollte er die Stärken der Fahrschüler sinnvoll in den Unterricht einbauen, beispielsweise durch die Vergabe von individuellen Aufträgen oder die Einbindung in Kleingruppenarbeiten. Eine solche Berücksichtigung individueller Besonderheiten im Unterricht wird von den Lernenden in der Regel als wertschätzend erlebt und motivierend aufgenommen.

5. Kriterium „Angemessenes Reagieren auf Beiträge der Fahrschüler“: Beiträge von Fahrschülern sollten vom Fahrlehrer ernst genommen und mit Interesse registriert werden (Lerchenmüller, 1986). Sie sollten im weiteren Unterrichtsverlauf aufgegriffen und ggf. durch

zusätzliche Inhalte übersetzt werden. Notwendige inhaltliche Verbesserungen oder Korrekturen von Fahrschülerbeiträgen dienen der Erweiterung und Festigung des Lernstoffes. Sie sind vom Fahrlehrer sensibel vorzutragen und dürfen die Fahrschüler weder herabsetzen noch beschämen (Krause, 2007).

6. Kriterium „Tempo der Vermittlung der Lehr-Lerninhalte“: Das Tempo, in dem Lehr-Lerninhalte an Lernende vermittelt werden, beeinflusst den Lernerfolg (Helmke & Schrader, 1996). Zur Förderung von Lernprozessen darf das Unterrichtstempo die Fahrschüler weder unter- noch überfordern: Ersteres verursacht Langeweile, während Letzteres Angst auslöst und somit lernhemmend wirkt (Rosenshine & Meister, 1994). Damit bedarf es einer guten Zeitplanung des Fahrlehrers. Darüber hinaus wirkt sich auch der Vortragsstil des Fahrlehrers auf den Lernerfolg aus. Um den Ausführungen des Fahrlehrers folgen zu können, muss sich dieser klar und deutlich ausdrücken. Dazu müssen die Sprechgeschwindigkeit, die Lautstärke, die Betonung, die Sprechpausen und die Artikulation an die Lernvoraussetzungen und Arbeitsgewohnheiten der Fahrschüler angepasst werden (Becker, 2008).

7. Kriterium „Festigung“: Das Wiederholen von Lehr-Lerninhalten gehört zu den elementaren kognitiven Lernstrategien und begünstigt das Behalten der Inhalte (Helmke, 2007). Weinstein und Mayer (1986) heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Wiederholung von Lehr-Lerninhalten für die Speicherung in das Langzeitgedächtnis und den Aufbau von Verbindungen des Gelernten mit dem bereits vorhandenen Wissen („Integration“) hervor. Daher sollte der Fahrlehrer wichtige Lehr-Lerninhalte wiederholen und ihre Verarbeitung dabei vertiefen. Eine einfache Festigungsstrategie liegt in der bloßen Aufzählung wichtiger Unterrichtspunkte; eine komplexere und pädagogisch anspruchsvollere Strategie besteht dagegen darin, den Unterrichtsstoff in strukturierter Kurzform so zu wiederholen, dass die Zusammenhänge zu anderen Stoffgebieten deutlich werden. Darüber hinaus umfasst das Kriterium „Festigung“ auch, ob der Fahrlehrer den Fahrschülern Hinweise dazu gibt, wie sie sich außerhalb des Theorieunterrichts auf die Fahrerlaubnisprüfungen vorbereiten können. Schließlich beinhaltet es, ob der Fahrlehrer Hinweise liefert, welche Maßnahmen im Rahmen des Fahrkompetenzerwerbs ergänzend zur Fahrschulbildung ergriffen werden können.

8. Kriterium „Visualisierung der Lehr-Lerninhalte durch Medien“: Im Unterricht werden häufig Medien wie Bilder, Videos oder Modelle eingesetzt. Ihre didaktische Funktion kann dabei unterschiedlich ausfallen. Meist sollen durch den Einsatz von Medien Lehr-Lerninhalte veranschaulicht und vertiefend erläutert werden. Medien tragen darüber hinaus dazu bei, den Unterricht zu strukturieren und übersichtlich zu gestalten. Dabei können Medien nicht nur zur Vermittlung deklarativen (Fakten-) Wissens genutzt werden; vielmehr besitzen sie auch hohe Potenziale zur Vermittlung impliziten (Handlungs-) Wissens.

9. Kriterium „Qualität der Lehrvorträge“: Lehrvorträge kommen mit ihrer komprimierten Form der Wissensvermittlung der zeitlichen Struktur vieler Lehr-Lernprozesse entgegen. Darüber hinaus konnte Meyer (2004) auf der Grundlage umfassender Recherchen zeigen, dass lehrerzentrierte Lehr-Lernmethoden einen fördernden Einfluss auf den Lernerfolg haben: Eine Beteiligung der Lernenden am Lehr-Lernprozess im Sinne des selbstregulierten Lernens erscheint nur dann als sinnvoll, wenn der Lehrende den Lehr-Lernprozess vorstrukturiert und einen steuernden Einfluss auf den Lernverlauf ausübt (Helmke, 2003). Gage und Berliner (1996) haben Bedingungen beschrieben, unter denen Lehrvorträge eine besonders geeignete Lehr-Lernmethode darstellen: Demzufolge sollen sie vor allem dann eingesetzt werden, wenn Interesse an einem Thema zu wecken ist, wenn vorrangig Wissen vermittelt werden soll oder wenn eine Orientierungshilfe für eine Aufgabe gegeben werden soll, die anschließend mittels einer anderen Lehr-Lernmethode zu bearbeiten ist. Die Erfordernisse der Maßnahmenökonomie und der Stellenwert, der lehrerzentrierten Vermittlungsformen

zukommt, lassen es erforderlich erscheinen, dass Lehrvorträge eine hohe Qualität aufweisen (Meyer, 2004). Dabei hängt der Erfolg der Lehrvorträge im Hinblick auf das spätere Verhalten der Lernenden einerseits davon ab, inwiefern der Lehrende an den bisherigen Wissensstand und die Vorkenntnisse der Lernenden anknüpft (Gudjons, 2003). Andererseits wird der Maßnahmenerfolg durch die Anschaulichkeit und Professionalität der Präsentation des Lehrenden beeinflusst (Weidenmann, 2011; Scheuthle & Kaiser, 2003). Für den verkehrspädagogischen Bereich ist belegt, dass Lehrvorträge insbesondere dann zu Lernerfolgen führen, wenn sie mit partizipativen und kontrollierenden Lernelementen verknüpft werden (Sturzbecher et al., 2004; Sturzbecher & Palloks, 2012).

10. Kriterium „Organisation von Erfahrungsberichten“: Die Verwendung von Erfahrungsberichten regt die Lernenden dazu an, ihre Erfahrungen stärker zu reflektieren und sie mit den Lehr-Lerninhalten zu verknüpfen. Dies führt im Sinne der Lernstrategiekonzepte zu einem „tiefenverarbeitenden“ Lernen und zum Aufbau eines Wissensnetzwerkes (Marton & Säljo, 1976; Biggs, 1993). Erfahrungsberichte helfen auch, den Lernstoff zu veranschaulichen. Sie unterstützen weiterhin den Perspektivenwechsel: Die Fahrschüler werden dazu angeregt, den Lernstoff auf unterschiedliche Situationen anzuwenden. Daher sollte der Unterrichtsaufbau genügend Raum für Erfahrungsberichte lassen, und der Fahrlehrer sollte die Fahrschüler im Unterrichtsverlauf ausdrücklich dazu anregen, über eigene Erfahrungen zu berichten. Die Erfahrungsberichte sind vom Fahrlehrer dann im weiteren Unterrichtsverlauf zu nutzen; dies erfordert eine hohe fachliche und didaktische Kompetenz.

11. Kriterium „Organisation von Diskussionen“: Diskussionen nehmen einen hohen Stellenwert im Rahmen des selbstgesteuerten Lernens und der handlungsorientierten Didaktik ein (Becker, 2001). Bönsch (2002) empfiehlt in seinem Modell eines „wahldifferenzierenden Unterrichts“, direkt im Anschluss an Lehrvorträge Diskussionen anzuregen, um die Lernenden zum aktiven Lernen und selbständigen Denken zu animieren. Dabei können die Lernenden einerseits die vermittelten Lehr-Lerninhalte kritisch hinterfragen, andererseits kann es zu einer Vertiefung und Festigung des Lernstoffs kommen. Diskussionen sind auch als eine gängige Unterrichtsform des kooperativen Lernens (Slavin, 1991, 1994, 1995) anzusehen, bei dem soziale Prozesse der Meinungsbildung und des gemeinsamen Wissenserwerbs eine besondere Berücksichtigung finden (Renkl, 1996). Im Theorieunterricht an Fahrschulen muss der Fahrlehrer daher genügend Raum für Diskussionen vorsehen und die Fahrschüler nicht zuletzt durch den zielgerichteten Einsatz von Medien ausdrücklich zur Meinungsdarstellung ermuntern bzw. auffordern. Wie schon bei der Organisation von Erfahrungsberichten wird dem Fahrlehrer ein hohes Maß an fachlicher und didaktischer Kompetenz abverlangt, um Diskussionen zielgerichtet und themenorientiert zu moderieren sowie die Diskussionsbeiträge und -ergebnisse sinnvoll in den Unterricht einzubinden. Dazu gehört auch, die Diskussionsergebnisse am Ende zusammenzufassen.

12. Kriterium „Durchführung von Lernstandseinschätzungen“: Lernstandseinschätzungen geben dem Fahrschüler wertvolle Hinweise, auf welchem Lernniveau er sich befindet und welche Defizite er noch aufweist; sie unterstützen damit den Lernprozess (Willer, 2003). Selbstverständlich darf im Rahmen von Lernstandseinschätzungen nur das geprüft werden, was vorher auch gelehrt wurde. Als Bezugspunkt sollten deshalb die Lernziele dienen, die der Fahrlehrer im Unterricht bekanntgegeben hat. Lernstandseinschätzungen können einerseits motivierende Effekte bewirken (Köller, 1998; Schreiber, 1991); andererseits können sie auch Prüfungsangst hervorrufen (Schnabel, 1998; Schellhas, 1993). Daher sollte der Fahrlehrer Lernstandseinschätzungen ankündigen und auch die zu kontrollierenden Themen angeben, um den Fahrschülern eine entsprechende Vorbereitung und Lernerfolge zu ermöglichen. Lernstandseinschätzungen können mündlichen oder schriftlichen Charakter aufweisen. Zu den mündlichen Lernstandseinschätzungen zählen beispielsweise kleinere Vorträge

oder Wortbeiträge, die Beteiligung an Diskussionen, das Beurteilen von Sachverhalten aufgrund von Kriterien und die Präsentation von Arbeitsergebnissen. Schriftliche Varianten von Lernstandseinschätzungen stellen Tests und Protokolle dar. Erteilte Arbeitsaufträge müssen vom Fahrlehrer erläutert werden: Damit stellt er sicher, dass die Fahrschüler die Aufgaben richtig verstehen und von ihrer Bearbeitung profitieren können. Nachdem die Aufträge durch die Fahrschüler bearbeitet wurden, müssen sie zeitnah ausgewertet und ggf. respektvoll durch den Fahrlehrer oder andere Fahrschüler korrigiert werden. Darüber hinaus sollte der Fahrlehrer seinen Fahrschülern Möglichkeiten zur Selbstevaluation eröffnen.

Genauso wie für den Theorieunterricht erarbeiteten Sturzbecher et al. (2004) auch für die Fahrpraktische Ausbildung Qualitätskriterien, welche die Erfüllung von Mindeststandards bei der Ausbildungsqualität sicherstellen sollen. Dabei nahmen sie erneut empirische Befunde aus der Lehr-Lernforschung zur Unterrichtsqualität als Ausgangspunkt und passten diese im Hinblick auf die spezifischen Inhalte und Rahmenbedingungen der Fahrpraktischen Ausbildung an. Darüber hinaus führten sie Machbarkeits- und Feldstudien sowie Validitätsuntersuchungen durch, um die aufgestellten Kriterien zu überprüfen. Im Ergebnis dieser Arbeiten kristallisierten sich sieben Qualitätskriterien heraus, die nachfolgend zunächst genannt und dann hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Grundlagen erläutert werden:

- (1) Strukturierung der Übungsstunde,
- (2) Orientierung am Ausbildungsstand des Fahrschülers,
- (3) Qualität des Methodeneinsatzes,
- (4) Qualität verbaler Anweisungen,
- (5) Fachliche Korrektheit der Lehr-Lerninhalte und Orientierung am Ausbildungsplan des Fahrlehrers,
- (6) Schaffung einer guten Ausbildungsatmosphäre und
- (7) Angemessenes Reagieren auf Fahrfehler.

1. Kriterium „Strukturierung der Übungsfahrt“: Die Strukturierung und Sequenzierung des Lehr-Lernprozesses stellt – genau wie im Theorieunterricht – auch in der Fahrpraktischen Ausbildung ein wichtiges Merkmal der Lehrqualität dar. Als Orientierungshilfe für den Fahrschüler sollte der Fahrlehrer deshalb zu Beginn jeder Übungsfahrt die Lehr-Lernziele und Lehr-Lerninhalte benennen und diese im Zusammenhang mit dem bisherigen Ausbildungsverlauf erläutern (z. B. mit Bezug zu den vorangegangenen Übungsfahrten oder zum Theorieunterricht). Das Ausmaß des Übens einzelner Handlungsabläufe liegt im Ermessen des Fahrlehrers, der die Ausbildung erst dann abschließen darf, wenn er vom Erreichen der Lehr-Lernziele überzeugt ist (§6 Absatz 1 FahrschAusbO). Am Ende der Übungsfahrt sollte der Fahrlehrer mit dem Fahrschüler ein Auswertungsgespräch führen und den Fahrschüler dabei zunächst zur Selbsteinschätzung seiner Leistung auffordern. Dies ermöglicht es dem Fahrschüler, seinen eigenen Lernfortschritt besser zu reflektieren, und verstärkt damit auch die Lernmotivation (Breuer et al., 2008). Daran anschließend sollte der Fahrlehrer den Lernstand des Fahrschülers anhand der eingangs genannten Ziele bewerten, seine Bewertungen mit den Bewertungen des Fahrschülers vergleichen und Hinweise auf die Inhalte der nächsten Übungsfahrt geben.

2. Kriterium „Orientierung am Ausbildungsstand des Fahrschülers“: Der Fahrlehrer muss über diagnostische Kompetenz verfügen, damit er auf die individuellen Besonderheiten des Fahrschülers wie sein spezielles Wissensniveau und seine Fahrfähigkeiten eingehen kann (Loebell, 2000; Helmke, Hosenfeld & Schrader, 2004). In diesem Zusammenhang muss der Fahrlehrer die gesamte Schulungsstrecke sowie alle Orte zur Durchführung von Fahraufgaben (z. B. Fahrstreifenwechsel) und Grundfahraufgaben (z. B. Umkehren) so wählen, dass sie dem Ausbildungsstand des Fahrschülers entsprechen. Zudem ist die Übungsfahrt so zu

gestalten, dass die Lehr-Lerninhalte in einer sinnvollen Abfolge „vom Einfachen zum Schweren“ vermittelt werden (Edelmann, 2000). Schließlich ist auch die Instruktionssensitivität – d. h. die Anzahl und der Umfang der Anweisungen – dem Ausbildungsstand des Fahrschülers anzupassen.

3. Kriterium „Qualität des Methodeneinsatzes“: Ein guter Fahrlehrer verfügt über ein umfangreiches Methodenrepertoire, das er sicher beherrscht und entsprechend der jeweiligen Lehr-Lernziele, Lehr-Lerninhalte und Lernvoraussetzungen des Fahrschülers zum Einsatz bringt (Heilig, 1999). Bei der Schulung im Realverkehr sollten unterschiedliche Methoden eingesetzt werden. So genügt es oftmals nicht, Sachverhalte nur verbal zu erklären; zusätzlich haben sich beispielsweise Demonstrationen als lernförderlich erwiesen (Apel, 2006). Darüber hinaus sollten auch Modelle, Schemata und Skizzen verwendet werden. Weiterhin sollte der Fahrlehrer das Fahrverhalten des Fahrschülers kommentieren und ihm Hinweise für den weiteren Kompetenzerwerb geben. Nicht zuletzt sollte der Fahrlehrer seinen Fahrschüler auch zur Selbsteinschätzung im Hinblick auf konkrete Situationen anregen (Wilkening, 2013). Mit dem situationsangemessenen Einsatz verschiedener Lehr-Lernmethoden erhöht der Fahrlehrer die Verständlichkeit seiner Anweisungen und unterstützt den Fahrschüler bei der Verbesserung seines Fahrverhaltens.

4. Kriterium „Qualität verbaler Anweisungen“: Ein angemessenes Sprechtempo, eine adäquate Lautstärke, ein Kommunikationsniveau, das auf den Fahrschüler abgestimmt ist, und die Formulierung verständlicher Anweisungen tragen zu einem lernförderlichen Ausbildungsklima bei (Lohaus, Domsch & Fridrici, 2007). Ein solches Klima wiederum bewirkt, dass sich der Fahrschüler auf die wesentlichen Ausbildungsinhalte konzentrieren kann. Neben den bereits genannten Aspekten müssen die Anweisungen des Fahrlehrers auch rechtzeitig geäußert werden. Dies bedeutet, dass der Fahrlehrer seine Anweisungen stets so kommunizieren muss, dass der noch wenig geübte Fahrschüler über ausreichend Zeit verfügt, angemessen zu reagieren. Kann der Fahrschüler auf die Rechtzeitigkeit der Anweisungen vertrauen, wird er von Antizipationsanstrengungen zur Vorwegnahme möglicher Fahraufgaben entlastet (Sweller, 1994).

5. Kriterium „Fachliche Korrektheit der Lehr-Lerninhalte und Orientierung am Ausbildungsplan des Fahrlehrers“: Dieses Kriterium betrifft die Beherrschung der Lehr-Lerninhalte und die Fähigkeit, diese Inhalte fachlich korrekt an die Fahrschüler zu vermitteln. Die Lehr-Lerninhalte der Fahrpraktischen Ausbildung sind durch den technischen Fortschritt und die Fortschreibung der gesetzlichen Regelungen einem stetigen Wandel unterworfen. Insofern sind im Fahrlehrerberuf regelmäßige Fortbildungen notwendig, die der Auffrischung des Fachwissens wie auch der Weiterentwicklung der didaktischen Fähigkeiten dienen. Darüber hinaus umfasst das Kriterium auch die Herstellung von Zusammenhängen zu den Lehr-Lerninhalten des Theorieunterrichts und des E-Learning (z. B. Verkehrsbeobachtung, Fahrphysik, umweltschonende und energiesparende Fahrweise). Das Verstehen dieser Zusammenhänge dient nicht nur der Festigung von Lehr-Lerninhalten, sondern erleichtert es dem Fahrschüler auch, ein in sich stimmiges und sinnvoll strukturiertes Wissens- und Handlungssystem aufzubauen.

6. Kriterium „Schaffung einer guten Ausbildungsatmosphäre“: Der Fahrlehrer sollte einen am Fahrschüler orientierten Verhaltensstil zeigen, der durch Freundlichkeit, Geduld, Dialogbereitschaft und Partnerschaftlichkeit geprägt ist, um ein gutes Ausbildungsklima zu schaffen (Ditton, 2002; Helmke et al., 2010). Weiterhin sollte der Fahrlehrer die spezifischen Kompetenzen und die Lernfortschritte des Fahrschülers positiv hervorheben. Während gute Leistungen durch Lob zu honorieren sind, sollte bei Misserfolgen ermutigend auf den Fahrschüler eingewirkt werden (Kühn & Petcov, 2011). Schließlich sollte der Fahrlehrer erken-

nen, welche Situationen bei seinem Fahrschüler Angst auslösen – nur so kann er ihn beruhigen und in die Lage versetzen, die entsprechenden Situationen (mit abnehmender Unterstützung) erfolgreich zu meistern.

7. Kriterium „Angemessenes Reagieren auf Fahrfehler: „Da der Straßenverkehr einen hochdynamischen Prozess darstellt, wo sich die Verhältnisse in Bruchteilen von Sekunden ändern können, ist es besonders für Fahranfänger von großer Bedeutung, dass sie ihre Aufmerksamkeit voll auf das Fahren richten. Fahren ist nämlich gerade für den Fahranfänger besonders anstrengend, weil er noch viele Handlungen und Tätigkeiten auf der Ebene der bewussten Kontrolle durchführen muss; er hat noch keine Routine“ (Heilig, 1999, S. 147). Diese mangelnde Routine führt auch dazu, dass Fahrschüler im Rahmen der Fahrpraktischen Ausbildung zuweilen Fahrfehler begehen. Der Fahrlehrer muss auf diese Fehler angemessen reagieren; dies betrifft sowohl seine verbalen Äußerungen, seine Gestik und seine Mimik als auch den zeitlichen Abstand der Reaktion. Fahreingriffe und deren Kommentierung müssen entsprechend der Schwere und der Art des Fahrfehlers angemessen gestaltet werden. Darüber hinaus muss der Fahrlehrer dem Fahrschüler Möglichkeiten aufzeigen, wie Fahrfehler künftig vermieden werden können. Dabei muss er ihm auch die Möglichkeit eröffnen, selbstständig zu Erkenntnissen zu gelangen und eigenständig Korrekturen vorzunehmen. Dieses Vorgehen wird anschaulich als „Scaffolding“ (engl. „Gerüstbau“) bezeichnet und kann als „Prinzip der dosierten Hilfe“ verstanden werden: Der Fahrlehrer gibt (nur) so viel Hilfestellung, wie der Fahrschüler (unbedingt) benötigt (Schnotz, 2006). Damit kann der Fahrschüler zumindest einen Teil des Lernerfolgs seiner eigenen Anstrengung und Kompetenz zuschreiben, wodurch die Lernmotivation und die Stabilität von Lerneffekten gefördert werden (Freund, 1990).

Die dargestellten PQFÜ-Qualitätskriterien erfüllen alle aufgeführten inhaltlichen und methodischen Anforderungen an eine pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung: Sie decken einerseits das Spektrum bedeutsamer Einflussfaktoren auf die Ausbildungsqualität ab und stellen andererseits eine überschaubare Anzahl von Kriterien dar, die weitestgehend unabhängig von den konkreten Ausbildungsinhalten beobachtet werden können. Weiterhin haben sie – im Rahmen der mehrfachen Verfahrenserprobungen (Sturzbecher et al., 2004; Mörl, Kasper & Sturzbecher, 2008) – ihre Praktikabilität und fachliche Angemessenheit unter Beweis gestellt. Ihre interne Validität und ihre prognostische Kriteriumsvalidität sind empirisch belegt. Darüber hinaus ist ihre Akzeptanz in der Fahrlehrerschaft nachgewiesen (Hoffmann, 2008). Schließlich wurden die Qualitätskriterien auch auf andere fahrschulpädagogische Angebote wie die verkehrspädagogische Teilmaßnahme des Fahreignungsseminars erfolgreich angewandt (Glitsch et al., 2014).

Die im Kapitel 4 dargestellten Ergebnisse der Befragung der obersten Landesbehörden lassen darauf schließen, dass neben den vorhergehend beschriebenen PQFÜ-Kriterien bislang keine anderen Kriterien existieren, zu denen eine wissenschaftlich begründete Konzeption vorliegt und die im Rahmen von Evaluationsstudien ihre inhaltliche und methodische Angemessenheit nachgewiesen haben. Da 14 Ländervertreter bundeseinheitliche Qualitätskriterien wünschen, erscheint es schon aus Zeit- und Kostengründen naheliegend (die Entwicklung und Erprobung des PQFÜ-Systems hat drei Jahre gedauert; an ihr haben Vertreter der obersten Landesbehörden von fünf Bundesländern und der Fahrlehrerverbände von drei Bundesländern mitgewirkt; an der Erprobung waren 100 Fahrschulen beteiligt), die PQFÜ-Kriterien bundesweit bei der pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung zu verwenden. Genau dies schlagen auch die Vertreter der BVF e. V. (2014) vor, womit die Akzeptanz in der Fahrlehrerschaft weitgehend gesichert erscheint. Sollte der Gesetzgeber – schon in Ermangelung alternativer wissenschaftsbasierter Lösungen – diesem Vorschlag folgen, ist zeit-

nah auch eine stärkere Verankerung verkehrspädagogischer Themen in der Fahrlehrerfortbildung zu erwarten, da die BVF e. V. für diesen Fall eine auf die Qualitätskriterien zugeschnittene Fortbildung über ihre 18 Landesverbände zugesichert hat (s. Kap. 4).

- (8) Die Erfassung der Qualitätskriterien sollte unmittelbar nach Abschluss der Beobachtung mit einer Einschätzung ihrer Erfüllung verbunden werden. Dazu sollten vierstufige Schätzskaleten mit verhaltensbezogenen Indikatoren eingesetzt werden (Thurstone-Skaleten). Die Anforderungen an das Beobachtungsinventar sollten von einer fachlich kompetenten Stelle vorgegeben werden.

Zur Erfassung der Qualitätskriterien könnten entweder Kategorien- oder Schätzskaletensysteme genutzt werden. Kategoriensysteme ermöglichen die systematische Feststellung und Einordnung von Ereignissen nach inhaltlichen (Ereignis-) Kategorien. Die Anzahl der Kategorien eines Kategoriensystems muss wegen der limitierten Wahrnehmungsfähigkeit des Beobachters begrenzt sein. Darüber hinaus müssen Beobachtungseinheiten festgelegt werden, die auf bestimmten Zeitabschnitten oder Ereignissen beruhen. Der Beobachter bewertet demnach den Unterricht entweder innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (z. B. alle 10 Minuten) oder bezüglich bestimmter Geschehnisse (z. B. Verhaltensweisen wie „Fahr Schüler spricht aus Eigeninitiative und Fahrlehrer lobt“). Während der Beobachtung wird nur das Auftreten oder Nichtauftreten von Ereignissen festgehalten; die Auswertung erfolgt meist unabhängig von der Beobachtung zu einem späteren Zeitpunkt und nicht unbedingt durch den Beobachter selbst.

Während Kategoriensysteme in der Regel zur Interaktionsanalyse im Unterricht verwendet werden (z. B. Bales, 1970; Flanders, 1970), fokussieren Schätzskaletensysteme auf komplexere Gütemerkmale in der Lehrqualität des Lehrenden. Dabei werden die Merkmale (z. B. Verhaltensweisen von Fahrlehrern) mit Hilfe von Schätzskaleten („Ratingskaleten“) beurteilt. Die Merkmale werden also – anders als bei den Kategoriensystemen – nicht verschiedenen Kategorien zugeordnet und damit als vorhanden oder fehlend bezeichnet, sondern anhand der Schätzskaleta hinsichtlich ihrer Intensität bzw. Ausprägung beurteilt. Der Beobachter fungiert bei der Anwendung von Schätzskaletensystemen als „Messinstrument“ und bildet die interessierenden Merkmale nach seinem Ermessen auf einer inhaltlichen Bedeutungsdimension ab. Gegenüber den Kategoriensystemen zeichnen sich viele Schätzskaletensysteme durch eine hohe Praktikabilität und einen geringen Zeitaufwand aus (z. B. Metz, 1981; Teacher observation report of student centered, inquiry-based classroom instruction, o. J.; Tietze et al., 1997). Darüber hinaus lässt sich mit ihnen eine hohe Methodengüte erzielen. Daher wird empfohlen, für die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung auf ein Schätzskaletensystem zurückzugreifen.

Sofern sich der Gesetzgeber für ein Schätzskaletensystem entscheidet, ist festzulegen, wie differenziert die Skalen messen sollen. Natürlich wäre einerseits eine möglichst differenzierte, präzise Messung wünschenswert; dann müsste die Schätzskaleta viele Niveaustufen aufweisen. Andererseits muss die Schätzskaleta praktikabel bleiben und darf die Leistungsfähigkeit der Sachverständigen nicht überfordern. Sehr feine Abstufungen produzieren darüber hinaus häufig Urteile, die sich nicht replizieren lassen, da die hohe Anzahl an Skalenstufen die Differenzierungsfähigkeit und -sicherheit des Beobachters übersteigt. Die zu erarbeitenden Schätzskaleten sollten also nicht so differenziert wie möglich, sondern nur so differenziert wie nötig angelegt werden. In der pädagogischen Forschung kommen in der Regel zwischen drei und sieben Niveaustufen zur Anwendung.

Weiterhin ist zu klären, ob eine ungeradezahlige oder eine geradzahliche Anzahl von Skalenstufen verwendet werden soll. Eine ungeradezahlige Anzahl von Skalenstufen führt zur Exis-

tenz einer „neutralen“ Mittelkategorie, die insbesondere von entscheidungsunsicheren Beurteilern gern gewählt wird. Dadurch kann es zur Vermischung des interessierenden Sachverhalts mit psychischen Voraussetzungen des Beobachters kommen. Die Befürworter einer ungeradzahligen Anzahl von Skalenstufen argumentieren dagegen, dass die Mittelkategorie den in der Praxis üblichen Einschätzungsoptionen eher entsprechen würde, während das Fehlen einer Mittelkategorie immer eine tendenzielle Entscheidung hin zu einem der Pole des Spektrums der Entscheidungsoptionen erzwingen würde. Eine solche tendenzielle Entscheidung kann aber auch – wie im vorliegenden Fall – erwünscht sein: Es interessiert die Fahrerlaubnisbehörde durchaus, ob die Qualität der Ausbildung tendenziell eher als gut oder eher als schlecht beurteilt wird. Die genannten Argumente abwägend wird deshalb empfohlen, eine vierstufige Skala zu verwenden, die hinreichend differenziert ist (es geht nicht darum, das gesamte Feld der Fahrschulen hinsichtlich ihrer Ausbildungsqualität stark auszu-differenzieren; stattdessen sollen vor allem die „besonders schlechten“ Fahrlehrer identifiziert werden) und einer aus methodischer Sicht unerwünschten zentralen Beurteilungstendenz zur Skalenmitte entgegenwirkt.

Zur Einschätzung der Qualitätskriterien anhand der Skalen müssen Regeln für die Sachverständigen erarbeitet werden, anhand derer bestimmte Beobachtungen der Sachverständigen möglichst eindeutig in bestimmte Qualitätsurteile umgewandelt werden können. Solche Regeln setzen voraus, dass zumindest ein Teil der Skalenstufen durch beobachtbare Verhaltensindikatoren (eventuell angereichert mit zusätzlichen Verhaltensbeispielen) operationalisiert wird (sog. „Thurstone-Skalierung“). Dabei ist zu beachten, dass die instrumentelle Güte eines Beobachtungsverfahrens prinzipiell umso höher ausfällt, je präziser die zu beobachtenden Verhaltensweisen definiert sind (Fisseni, 2004).

Die entsprechend der beschriebenen wissenschaftlichen Anforderungen erarbeiteten Beobachtungsinventare für die pädagogisch erweiterte Überwachung sollten – analog zu den Erhebungsinstrumenten (Checklisten, Selbstauskunftsbogen) für die Formalüberwachung – durch eine Stelle mit der entsprechenden Fachkompetenz bereitgestellt und gepflegt werden. Dies erscheint nicht nur aus Kostengründen geboten, sondern verhindert auch, dass im Zuge von Systemweiterentwicklungen erneut unterschiedliche Beobachtungsinventare entstehen. Darüber hinaus wird die zentrale Bereitstellung von Beobachtungsinventaren auch von den meisten Ländervertretern befürwortet: 14 von 16 Ländervertretern halten eine zentrale Bereitstellung für wünschenswert (Bayern mit Einschränkung „Mindeststandards“, Nordrhein-Westfalen mit Einschränkung „optional“, Niedersachsen mit Einschränkung „mehrere Anbieter“); der Ländervertreter von Hamburg enthält sich einer Meinung, und nur der Ländervertreter von Schleswig-Holstein plädiert dagegen.

- (9) Es sollten vollständige Ausbildungseinheiten (d. h. 90 Minuten Theorieunterricht bzw. 45 Minuten Fahrpraktische Ausbildung) beobachtet werden.

Bestimmte Beobachtungsindikatoren (z. B. die Bekanntgabe der Lehr-Lernziele der Ausbildungseinheit oder die Zusammenfassung von Lernergebnissen) können nur am Anfang bzw. am Ende einer Ausbildungseinheit beobachtet werden. Daher erscheint es nicht ausreichend, nur bestimmte Abschnitte von Ausbildungseinheiten zu beobachten, wenn man sich ein hinreichendes Urteil über die Lehrqualität des Fahrlehrers bilden will. Stattdessen sollten vollständige Ausbildungseinheiten überwacht werden. Dies bedeutet, dass bezogen auf den Theorieunterricht 90-minütige Ausbildungseinheiten zu überwachen sind, während im Hinblick

auf die Fahrpraktischen Ausbildung 45-minütige Ausbildungseinheiten beobachtet werden sollten.⁶¹

Es ist abzuwägen, ob Überwachungen angekündigt oder unangekündigt erfolgen sollten. Für die Ankündigung von Überwachungen spricht die damit verbundene Minimierung von Ausfallkosten, beispielsweise im Falle eines Ausbleibens von Fahrschülern. Dagegen zu halten ist, dass die Ausbildungsleistung bei angekündigten Überwachungen der alltäglichen Ausbildungsleistung weniger ähnlich ist als bei unangekündigten Überwachungen. Daher wird empfohlen, dass zumindest anlassbezogene Überwachungen des Theorieunterrichts auch unangekündigt vorgenommen werden können. In Bezug auf die Fahrpraktische Ausbildung sollten dagegen keine unangekündigten Überwachungen durchgeführt werden, da bestimmte Anforderungen an die Auswahl und Kombination der Ausbildungsmethoden und Rahmenbedingungen zu stellen sind (z. B. sollten eine selbständige Fahrt im Realverkehr und ein erstmaliges Bewältigen einer neuartigen Anforderung beobachtbar sein), die einer vorherigen Abstimmungen zwischen dem Sachverständigen und dem überwachten Fahrlehrer bedürfen.

- (10) Die Fahrschulüberwachung sollte im Hinblick auf ihre qualitätssichernden Effekte (z. B. Verbesserung der Ausbildungsergebnisse, Kompetenzzuwachs bei Fahrlehrern) evaluiert werden.

Staatliche Maßnahmen, welche die allgemeine Handlungsfreiheit des Einzelnen einschränken, sind nur dann zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind, d. h. wenn sie einem vernünftigen Gemeinwohlinteresse dienen sowie für die Befriedigung dieses Interesses erforderlich, geeignet und angemessen sind (Albrecht, 2005). Die Fahrschulüberwachung ist eine solche Maßnahme. Daher muss – neben ihrer instrumentellen Güte – auch ihre Wirksamkeit im Rahmen wissenschaftlicher Evaluationen kontrolliert werden. Dabei sind insbesondere die Verbesserung von Ausbildungsergebnissen und der Kompetenzzuwachs bei Fahrlehrern in den Untersuchungsfokus zu stellen. Für das PQFÜ-System liegt eine erste Evaluation bereits vor; dabei wurden auch Effizienzgesichtspunkte berücksichtigt.⁶²

5.6 Anforderungen an die Zugangsvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung

- (11) Als Sachverständige sollten aktive und ehemalige Fahrlehrer mit grundlegenden fachlichen (z. B. Verkehrsverhalten, Recht, Technik) und verkehrspädagogisch-didaktischen Kompetenzen, Integrität sowie einer hohen Qualität ihrer eigenen Ausbildungstätigkeit eingesetzt werden.

Sachverständige benötigen fundierte Kompetenzen sowie Praxiserfahrungen im Bereich der Fahrschulbildung, um valide Einschätzungen zur Ausbildungsqualität vornehmen zu können. Daher empfiehlt es sich, Fahrlehrer und ehemalige Fahrlehrer als Sachverständige einzusetzen; diesbezüglich erscheinen auch Bundeswehr-Fahrlehrer als Sachverständige geeignet. Der Nachweis zur fachlichen Eignung kann durch eine mindestens vierjährige Be-

⁶¹ Es sei angemerkt, dass in einigen Fahrschulen auch bei der Fahrpraktischen Ausbildung 90-minütige Ausbildungseinheiten angeboten werden. Falls die Überwachung im Rahmen einer solchen Doppelausbildungseinheit stattfindet, bezieht sie sich natürlich auf die gesamte Ausbildungsdauer. Sofern aus Kostengründen eine Einschränkung der Beobachtungszeit erfolgen soll, muss der überwachte Fahrlehrer vorab auf die Qualitätskriterien und das Erfordernis ihres vollständigen Nachweises hingewiesen werden.

⁶² In Bezug auf die Wirksamkeit und Effizienz der PQFÜ erbrachte eine anonyme Befragung von 124 mit dem PQFÜ-System überwachten Fahrlehrern bereits erste Ergebnisse: Die meisten Fahrlehrer hielten das PQFÜ-System für geeignet, um Qualitätsunterschiede in der Ausbildung aufzudecken und Fahrschulen mit unzureichender Ausbildungsqualität zu erkennen. Den dafür betriebenen Aufwand empfanden 82,5 Prozent der Fahrlehrer als angemessen (Hoffmann, 2008).

rufserfahrung (s. u.) und den Besitz von Fahrlehrerlaubnisklassen erbracht werden. Die Notwendigkeit zum Besitz von Fahrlehrerlaubnisklassen sollte dabei an die Fahrschülerlaubnisklassen der zu überwachenden Fahrschulen geknüpft werden: Sofern ein Sachverständigenanwärter Überwachungen in Fahrschulen mit Ausbildung der Klasse C bzw. D vornehmen möchte, sollte er über die Fahrlehrerlaubnisklasse CE bzw. DE verfügen; andernfalls erscheint der Besitz der Fahrlehrerlaubnisklassen A und BE ausreichend.

Die fachliche und verkehrspädagogisch-didaktische Vorbildwirkung der Sachverständigen sollte durch tadellose Überwachungsergebnisse⁶³ bei den letzten beiden pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachungen des Theorieunterrichts sichergestellt werden – dies wäre bei Anwendung der o. g. Überwachungspläne frühestens nach vier Berufsjahren möglich. Um die Erfüllung dieser Voraussetzung in allen Bundesländern zu ermöglichen, sind angemessene Übergangsfristen vorzusehen. Vorerst sollte es Sachverständigenanwärtern auch möglich sein, sich zum Sachverständigen qualifizieren zu lassen, wenn sie nur einmal erfolgreich im Hinblick auf die Ausbildungsqualität ihres Theorieunterrichts überwacht worden sind. Aktive Fahrschulinhaber und Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben sollten zusätzlich Bestehensquoten bei der Theoretischen und Praktischen Fahrerlaubnisprüfung aufweisen, die über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen.

Im Hinblick auf die persönlichen Zugangsvoraussetzungen bedarf der (künftige) Sachverständige einer hohen Integrität sowie einer gewissen Autorität und sozio-kognitiven Sensibilität, um auch in schwierigen Situationen souverän zu handeln und von überwachten Fahrlehrern akzeptiert zu werden. Dies sollte im Rahmen von Einzelfallentscheidungen durch die zuständige Landesbehörde sorgfältig geprüft werden. Darüber hinaus sollte die persönliche Eignung durch eintragungsfreie Auszüge aus dem Bundeszentralregister und dem Fahreignungsregister belegt werden. Dadurch kann gesichert werden, dass keine rechtskräftig oder bestandskräftig festgestellten Verfahren wegen Verstoßes gegen allgemeine rechtliche, straßenverkehrsrechtliche oder fahrlehrerrechtliche Vorschriften bzw. darauf beruhende Rechtsverordnungen vorliegen. Weiterhin sollten die Sachverständigenanwärter eine schriftliche Erklärung darüber abgeben, dass keine Verfahren aufgrund von Verstößen gegen etwaige Rechtsverordnungen anhängig sind. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sollte schließlich sichergestellt werden, dass die Sachverständigenanwärter keinen Vorsitz in einem Fahrlehrerverband innehaben.

Es bleibt hinzuzufügen, dass es den zuständigen Landesbehörden natürlich auch zukünftig freistehen sollte, die Überwachung mit eigenem Dienstpersonal durchzuführen. Dabei können die Überwachungen entweder ausschließlich durch Dienstpersonal vorgenommen werden, oder es werden sowohl Dienstpersonal als auch externe Sachverständige eingesetzt.

⁶³ In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, wer die Überwachung der Sachverständigen vornehmen sollte, sofern es sich um aktive Fahrlehrer handelt. Es wird empfohlen, diese Aufgabe unabhängigen Sachverständigen mit abgeschlossener bildungswissenschaftlicher Ausbildung zu übertragen, die eine Sachverständigenausbildung erhalten haben, darüber hinaus für die Aus- und Fortbildung von Sachverständigen qualifiziert sind und selbst keine regulären Überwachungen durchführen (d. h. nicht mit anderen Sachverständigen um Überwachungsaufträge konkurrieren).

- (12) Es sollte eine Öffnungsklausel formuliert werden, mit der sich – neben Fahrlehrern und behördeneigenem Personal – auch andere „geeignete Personen“ als Sachverständige qualifizieren können.

Es sollte eine Öffnungsklausel erarbeitet werden, die es erlaubt, neben Fahrlehrern und behördeneigenem Dienstpersonal auch andere Berufsgruppen als Sachverständige einzusetzen.⁶⁴ Diese Öffnungsklausel sollte insbesondere dann Anwendung finden, wenn keine geeigneten Bewerber gefunden werden.

Die Festlegungen bezüglich der Öffnungsklausel können sich an den Regelungen für Lehrkräfte an Fahrlehrerausbildungsstätten und Mitglieder von Fahrlehrerprüfungsausschüssen orientieren. Dementsprechend sollte die fachliche Eignung der Sachverständigenanwärter über ein abgeschlossenes Studium mit bildungswissenschaftlichem Schwerpunkt (Lehramt, Erziehungswissenschaft, Psychologie) gesichert werden, für das ein anderer Grad als Bachelor verliehen wurde. Die Prüfung des bildungswissenschaftlichen Schwerpunkts sollte ggf. als Einzelfallprüfung durch die zuständige oberste Landesbehörde bzw. die von ihr bestimmte oder die nach Landesrecht zulässige Stelle erfolgen. Bei der Prüfung ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Teilnahme an Veranstaltungen aus den Bereichen „Didaktik“, „Lehren und Lernen“ sowie „Pädagogische Psychologie“ zum Nachweis eines bildungswissenschaftlichen Schwerpunkts geeignet ist. Um sicherzustellen, dass die Sachverständigenanwärter grundlegende Sachkenntnisse über das Beobachtungsfeld aufweisen und fachgerechte Bewertungen vornehmen können, sollten die Sachverständigenanwärter zudem mindestens über die Fahrerlaubnisklasse B verfügen. Es sollten keine Überwachungen in Fahrschulen mit Ausbildung der Klasse A, C bzw. D durchgeführt werden dürfen, wenn der Sachverständigenanwärter nicht selbst eine Fahrerlaubnis der Klasse A, C bzw. D besitzt.

Die persönliche Eignung sollte durch eintragungsfreie Auszüge aus dem Bundeszentralregister und dem Fahreignungsregister nachgewiesen werden. Zudem sollten die Sachverständigenanwärter schriftlich erklären, dass ihnen keine Verfahren aufgrund von Verstößen gegen etwaige Rechtsverordnungen anhängig sind.

- (13) Alle Sachverständigen sollten an einer neuntägigen Basisausbildung zur pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung und an einer Supervision teilnehmen. Die Ausbildung sollte bundesweit nach einem einheitlichen Rahmenlehrplan und von staatlich anerkannten Ausbildungsinstituten durchgeführt werden. Die Sachverständigen sollten zudem ein Anwenderhandbuch erhalten.

Alle Sachverständigenanwärter – d. h. sowohl Fahrlehrer als auch behördeneigenes Dienstpersonal und andere geeignete Personen – sollten eine Sachverständigenausbildung absolvieren. Mit dieser Ausbildung soll gesichert werden, dass die Sachverständigen verkehrspädagogisch-didaktische, fahrlehrerrechtliche und methodische Expertise zur Überwachungsdurchführung aufweisen. Die Ausbildung soll an anerkannten Ausbildungsinstituten durchgeführt werden und auf einem wissenschaftlich begründeten, bundeseinheitlichen Rahmenlehrplan beruhen, der durch eine zentrale Einrichtung bereitgestellt und gepflegt wird. Vorliegende Erfahrungen mit dem PQFÜ-System zeigen, dass neun Ausbildungstage das erforderliche Minimum für eine Basisausbildung darstellen; die Durchführung einer zusätzlichen Supervision hat sich als notwendig und praktikabel erwiesen.

Die Basisausbildung sollte verschiedene Ausbildungs- und Prüfungsabschnitte umfassen: Die ersten beiden Tage sollten für die Vermittlung verkehrspädagogisch-didaktischer Grundlagen genutzt werden und mit einem Wissenstest abschließen. Daran anschließend

⁶⁴ Derartige Öffnungsklauseln existieren derzeit bereits in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

sollten die Sachverständigenanwärter fahrlehrer- und fahrerlaubnisrechtliche Grundlagen kennenlernen; auch dieses Ausbildungsgebiet sollte mit einem Wissenstest beendet werden. Am vierten Tag sollten die Sachverständigenanwärter im Hinblick auf methodische Grundlagen unterrichtet und geprüft werden. Die darauffolgenden drei Tage sind für Beobachterschulungen anhand videografiertes Lehrinhalten zum Theorieunterricht und für Übungen zur Gesprächsführung zu nutzen. Dabei sollen die Sachverständigen den korrekten Gebrauch der Beobachtungsverfahren trainieren und Erfahrungen für die Rückmeldung der Überwachungsergebnisse an überwachte Fahrlehrer sammeln. Dieser Ausbildungsabschnitt sollte mit einer Arbeitsprobe zur pädagogisch erweiterten Überwachung des Theorieunterrichts abschließen. Daran anschließend sollten die Sachverständigen zwei Tage im Hinblick auf die Beobachtung Fahrpraktischer Ausbildungseinheiten geschult werden. Auch diese Schulungen sind anhand videografiertes Lehrinhalten durchzuführen und mit Übungen zur Gesprächsführung zu verknüpfen. Sie sollten mit einer Arbeitsprobe zur pädagogisch erweiterten Überwachung der Fahrpraktischen Ausbildung beendet werden. Sobald alle Wissenstests und Arbeitsproben erfolgreich absolviert wurden, ist die Basisausbildung abgeschlossen.⁶⁵ Um als Sachverständiger tätig werden zu dürfen, sollte jedoch noch eine reale pädagogische Überwachung des Theorieunterrichts oder der Fahrpraktischen Ausbildung inklusive einer verkürzten Formalüberwachung unter Supervision eines erfahrenen Sachverständigen durchgeführt werden.

Zur Sicherung der einheitlichen und korrekten Durchführung der Sachverständigentätigkeit, sollten alle Sachverständigen im Rahmen ihrer Ausbildung ein Anwenderhandbuch erhalten, dem Informationen zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung (inkl. Auswertungsgespräch und Maßnahmenempfehlung) einer Überwachung sowie zur Abstimmung mit den Behörden und zur Archivierung der Unterlagen zu entnehmen sind. Dieses Anwenderhandbuch sollte durch eine Stelle mit der entsprechenden Fachkompetenz bereitgestellt und gepflegt werden, um Zeit- und Kostenaufwänden zu minimieren.

Die aufgeführten wissenschaftlichen Anforderungen und Empfehlungen werden durch die Erwartungen der Ländervertreter bezüglich einer künftigen Fahrschulüberwachung weitgehend gestützt: Die Vertreter von 14 Bundesländern halten die Anwendung eines bundesweit einheitlichen, durch eine zentrale Stelle bereitgestellten Ausbildungsprogramms und Anwenderhandbuchs für wünschenswert (Bayern mit Einschränkung „Mindeststandards“, Nordrhein-Westfalen mit Einschränkung „optional“, Niedersachsen mit Einschränkung „mehrere Anbieter“). Lediglich der Ländervertreter von Hamburg enthält sich einer Meinung, und der Vertreter von Schleswig-Holstein votiert dagegen. Auch die Forderungen der BVF e. V. und der DFA e. V. stehen im Einklang mit den oben genannten Empfehlungen: Beide Interessengruppen sprechen sich für eine spezielle Sachverständigenausbildung zur Vermittlung fachdidaktischer und methodischer Kenntnisse aus. Der Stellungnahme der BVF e. V. vom 15.09.2014 ist zusätzlich der Wunsch nach einer ergänzenden Sachverständigenprüfung und nach Supervisionen bei erfahrenen Sachverständigen zu entnehmen.

5.7 Anforderungen an die Tätigkeits- und Einsatzvoraussetzungen für Sachverständige für die Fahrschulüberwachung

(14) Alle Sachverständigen sollten einmal jährlich an einer eintägigen Fortbildung teilnehmen. Die Fortbildungen sollten bundesweit nach einem einheitlichen Rahmenkonzept und von staatlich anerkannten Fortbildungsträgern durchgeführt werden.

⁶⁵ Sofern eine Öffnungsklausel formuliert wird, sollte die Basisausbildung für die betroffenen Personen ggf. um weitere überwachungsrelevante Themen wie „Verkehrsverhalten“ und „Technik“ ergänzt werden. Konkrete Ausbildungsinhalte und Ausbildungsumfänge für diesen Fall müssen noch festgelegt werden.

Das Überwachungssystem wird – entsprechend dem Wandel bei den Inhalten und Methoden der Fahrschul Ausbildung – kontinuierlich weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklungen sind an die Sachverständigen heranzutragen. Darüber hinaus setzt die fachlich und methodisch einwandfreie sowie einheitliche Umsetzung der Fahrschulüberwachung einen Erfahrungsaustausch der Sachverständigen voraus. Daher sollten alle Sachverständigen – d. h. sowohl Fahrlehrer als auch behördeneigenes Dienstpersonal und andere geeignete Personen – jährlich an einer Fortbildung teilnehmen. Im Hinblick auf die Formalüberwachung sollen die Sachverständigen dabei vor allem erfahren, wie sich die Rechtsgrundlagen zur Ausstattung von Fahrschulen und zu den Dokumentationspflichten weiterentwickelt haben. Dieses Wissen kann gerade bei Sachverständigen, die keine aktiven Fahrlehrer sind, nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden. Die Fortbildungsgrundlage sollte eine jährlich zu aktualisierende Liste der Veränderungen in den Rechtsgrundlagen darstellen, die von einer Stelle mit entsprechender Fachkompetenz erarbeitet und den Bundesländern bzw. den Sachverständigen zur Verfügung gestellt werden könnte. In Bezug auf die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung sollten den Sachverständigen insbesondere die inhaltlichen und methodischen Neuerungen bei der verkehrspädagogisch-didaktischen Ausgestaltung der Fahrschul Ausbildung vermittelt werden. Weiterhin sollten vertiefende Schulungen zur methodisch angemessenen Beobachtung und Beurteilung der Ausbildung durchgeführt und dabei strittige Fälle diskutiert werden. Die Fortbildungen sollten bundesweit nach einem einheitlichen Rahmenkonzept durchgeführt werden, um nachhaltig zu sichern, dass die Überwachung standortunabhängig in gleicher Weise gehandhabt wird.

Aus Sicht des Gutachters erscheint es empfehlenswert, die Teilnahme an Sachverständigenfortbildungen auf die Fortbildungspflicht für Fahrlehrer nach § 33a Abs. 1 FahrlG anzurechnen. Darüber hinaus sollten auch die Erlaubnisbehörden in den Erfahrungsaustausch der Sachverständigen einbezogen werden, um gemeinsam die Tätigkeit der Sachverständigen zu bilanzieren sowie die diesbezüglichen Anforderungen und Bewältigungsmöglichkeiten zu diskutieren. Solche gemeinsamen Fortbildungen sollten regelmäßig (z. B. alle zwei Jahre) erfolgen.

Es bleibt hinzuzufügen, dass in den meisten Bundesländern bereits regelmäßig Fortbildungen für Sachverständige stattfinden. Ausnahmen finden sich lediglich in Niedersachsen (keine landeseinheitliche Regelung) sowie in Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz. Zudem entsprechen die oben genannten Empfehlungen dem Wunsch der BVF e. V. (2014), Sachverständige bundesweit einheitlich regelmäßig fortzubilden und dabei den inhaltlichen Schwerpunkt auf die Informationsvermittlung zu Neuerungen im Fahrschul- und Überwachungssystem sowie auf den Erfahrungsaustausch zu legen.

(15) Sachverständige, die aktive Fahrlehrer sind, sollten hinsichtlich ihrer eigenen Ausbildungstätigkeit zumindest befriedigende Überwachungsergebnisse aufweisen. Sofern es sich bei den Sachverständigen um aktive Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben handelt, sollten die Bestehensquoten ihrer Fahrschulen bei der Theoretischen und Praktischen Fahrerlaubnisprüfung über dem bundeslandspezifischen Durchschnitt liegen.

Fahrlehrer, deren Ausbildungstätigkeit nicht in Bezug auf alle Qualitätskriterien mindestens mit „Befriedigend“ (+) eingeschätzt wird, weisen keine akzeptable Ausbildungsqualität auf und können daher auch keine fachlich angemessenen Einschätzungen zur Ausbildungsqualität anderer Fahrlehrer treffen. Daher sollten Sachverständige, die zugleich aktive Fahrlehrer sind, der Forderung nach zufriedenstellenden Überwachungsergebnissen unterliegen. Es ist davon auszugehen, dass diese Forderung auch die Akzeptanz der Sachverständigen bei den überwachten Fahrlehrern steigert. Bei Sachverständigen, die zugleich als Fahrschulinhaber oder Verantwortliche Leiter von Ausbildungsbetrieben tätig sind, sollte der Nachweis

von fachlicher Expertise zusätzlich an überdurchschnittliche Bestehensquoten bei der Theoretischen und Praktischen Fahrerlaubnisprüfung gebunden werden; auch dies trägt voraussichtlich zur Akzeptanzerhöhung bei.

Ob ein Sachverständiger die genannten Anforderungen erfüllt, kann durch die zuständige Landesbehörde bzw. durch eine nichtstaatliche Koordinierungsstelle geprüft werden. Diesbezüglich ist zu empfehlen, die Überwachungsergebnisse gemäß Überwachungssturnus und die Bestehensquoten halbjährlich zu kontrollieren. Erfüllt ein Sachverständiger die oben dargestellten Anforderungen einmalig nicht, so sollte dies im Hinblick auf seinen Sachverständigeneinsatz zunächst folgenlos bleiben. Bei zweimaliger Nichterfüllung der Anforderungen sollte der Sachverständige pausieren, bis er mindestens zwei Mal in Folge zufriedenstellende Überwachungsergebnisse und ggf. überdurchschnittliche Bestehensquoten nachweisen kann.

(16) Sachverständige sollten zeitgleich zu ihrer Sachverständigentätigkeit keine Vorsitzfunktionen in Fahrlehrerverbänden ausüben dürfen.

Wenn die Fahrschulüberwachung im Ergebnis die Ausbildungsqualität fördern soll, muss zwischen dem Sachverständigen und dem überwachten Fahrlehrer ein offenes und konstruktives Verhältnis bestehen. Grundvoraussetzung für die Entstehung eines solchen Verhältnisses ist das Vertrauen, dass ausschließlich das gemeinsame Interesse an einer hohen Ausbildungsqualität die Beobachtung und Bewertung der Ausbildung leitet. Um einem Misstrauen vorzubeugen, dass sich die Mitgliedschaft bzw. Nichtmitgliedschaft in einem Fahrlehrerverband auf die Überwachungsergebnisse auswirken könnte, sollten Sachverständige während ihrer aktiven Sachverständigentätigkeit keine Vorsitzfunktionen in Fahrlehrerverbänden bekleiden dürfen. Sofern ein Sachverständiger eine Vorsitzfunktion in einem Fahrlehrerverband annimmt, sollte er während der Zeit der Amtsausübung von der Sachverständigentätigkeit ausgeschlossen werden. Derartige Regelungen existieren bereits in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen; ihre Einhaltung sollte durch die zuständige Landesbehörde oder eine nichtstaatliche Koordinierungsstelle geprüft werden.

(17) Bei der Einsatzorganisation der Sachverständigen ist das Rotationsprinzip anzuwenden, d. h. Überwachungen in einer Fahrschule sollten grundsätzlich nicht zwei Mal hintereinander durch den gleichen Sachverständigen durchgeführt werden.

In Beobachtungsprozessen können unter Umständen Beobachtungs- und Beurteilungsfehler bzw. Subjektivitätseffekte auftreten. Zu diesen Effekten gehören beispielsweise Halo-Effekte, d. h. dass Beobachter von bekannten Eigenschaften einer Person auf unbekannte Eigenschaften schließen. Weitere Beispiele stellen die sogenannten „Primacy-Effekte“ (die Beobachtungen und Beurteilungen werden vom ersten Eindruck verzerrt) sowie Sympathie- und Antipathie-Effekte dar. Um die Auftretenswahrscheinlichkeit derartiger Effekte zu reduzieren, sollte bei der Einsatzkoordination der Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung – unabhängig davon, ob es sich bei den Sachverständigen um aktive Fahrlehrer handelt oder nicht – das Rotationsprinzip angewendet werden. Dementsprechend sollte eine Fahrschule nicht zwei Mal hintereinander vom gleichen Sachverständigen überwacht werden dürfen. Der entsprechende Einsatz der Sachverständigen sollte durch die zuständige Landesbehörde oder eine nichtstaatliche Koordinierungsstelle organisiert werden.

(18) Bei der Einsatzorganisation von Sachverständigen, die aktive Fahrlehrer sind, ist eine Balance zwischen Konkurrenzschutz und Fahrtkosteneffizienz herzustellen.

Fahrlehrer stehen untereinander im wirtschaftlichen Wettbewerb; daher könnten bei der Überwachung unmittelbarer Konkurrenten Interessenkollisionen entstehen (z. B. könnten

Wettbewerber zu ihrem Nachteil übermäßig streng beurteilt werden). Zur Vermeidung derartiger Interessenkollisionen sollte gesichert werden, dass Sachverständige, die auch als Fahrlehrer aktiv sind, nur außerhalb ihres eigenen Wettbewerbsraums zur Überwachung eingesetzt werden. Allerdings sind zugleich finanzielle Belastungen von Fahrschulen durch unnötige Reisekosten aufgrund langer Anreisewege von Sachverständigen zu vermeiden. Daher sollten die Sachverständigen so nah wie möglich an der Grenze ihres Wettbewerbsraums eingesetzt werden. Die Einhaltung der beschriebenen Einsatzregeln sollte durch die zuständige Landesbehörde oder eine nichtstaatliche Koordinierungsstelle organisiert werden.

Bei der konkreten Festlegung von Einsatzregeln sind methodische und organisatorische Aspekte zu berücksichtigen. Sofern die Methodensysteme für die Formalüberwachung (vor allem Checklisten und Selbstauskunftsbogen) und für die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung (vor allem Beobachtungsverfahren einschließlich Qualitätskriterien und Bewertungsskalen) bundesweit standardisiert und vereinheitlicht werden, könnten Sachverständige auch länderübergreifend tätig werden. In diesem Fall sollten je nach regionalen Gegebenheiten unterschiedliche Wettbewerbsräume festgelegt werden, innerhalb derer sachverständige Fahrlehrer keine Überwachungen durchführen dürfen: In Flächenländern werden – basierend auf Praxiserfahrungen unterschiedlicher Bundesländer und möglicher Kundenradien von Fahrschulen – Radien von 40 km empfohlen. In Stadtstaaten könnten aufgrund der höheren Dichte an Fahrschulen vielleicht kleinere Wettbewerbsräume gewählt werden. Alle Wettbewerbsräume wären in der formativen Evaluation hinsichtlich ihrer Praktikabilität zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Sofern nicht gewünscht wird, dass Sachverständige länderübergreifend tätig werden oder Diskussionen über Konkurrentenüberwachung in der Fachöffentlichkeit entstehen, erscheint es vor allem im Hinblick auf Stadtstaaten wenig zielführend, aktive Fahrlehrer als Sachverständige einzusetzen.

5.8 Anforderungen an die Sanktionen bei formalen Mängeln und Defiziten in der Ausbildungsqualität

(19) Es sollte ein bundeseinheitlicher Sanktionskatalog erarbeitet werden, der neben den herkömmlichen formalen Sanktionsmaßnahmen auch qualitätsfördernde verkehrspädagogische Sanktionsmaßnahmen beinhaltet.

Die Ergebnisse der Fahrschulüberwachung sollten zu einer Unterstützung des Fahrlehrers und einer Förderung seiner verkehrspädagogisch-didaktischen Kompetenz führen, um eine bessere Ausbildungsqualität zu erzielen. Dazu sind qualitätsfördernde Maßnahmen bereitzustellen, die unter fachlichen und finanziellen Gesichtspunkten eine wirksame und effiziente Behebung der Defizite ermöglichen und sich inhaltlich auf die festgestellten Qualitätsdefizite beziehen. Bei schweren formalen Mängeln oder falls die qualitätsfördernden verkehrspädagogischen Sanktionsmaßnahmen unwirksam bleiben, sollte auf formale Sanktionsmaßnahmen zurückgegriffen werden.

Im Hinblick auf die formalen Sanktionsmaßnahmen sollten die derzeit im Fahrlehrergesetz und im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten verankerten Maßnahmen bestehen bleiben. Zu diesen Maßnahmen gehören die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens nach § 36 Abs. 1 FahrIG i.V.m. den §§ 32, 35 und 36 OWiG sowie der Widerruf der Fahrlehr-/Fahrschülerlaubnis nach § 8 Abs. 2 und § 21 Abs. 2 FahrIG. Diese Maßnahmen werden bereits in allen Bundesländern eingesetzt.

Neben den genannten formalen Sanktionsmaßnahmen sollten folgende qualitätsfördernde verkehrspädagogische Maßnahmen defizitorientiert eingesetzt werden:

- (1) inhaltsspezifische Sonderfortbildungen,
- (2) Praxisberatungen über eine verkehrspädagogisch-didaktisch angemessene Gestaltung der Fahrschulausbildung sowie
- (3) bei „Härtefällen“ (s. u.) ergänzende Sonderüberwachungen, durch die der überwachte Fahrlehrer zeitnah eine Rückmeldung über den Erfolg oder Misserfolg der verkehrspädagogischen Maßnahme erhält.

Zu (1): Sonderfortbildungen sollten am Kern der festgestellten Ausbildungsdefizite ansetzen und damit gezielt zu ihrer Behebung beitragen. Für den Fall, dass bei einem Fahrlehrer beispielsweise Mängel in Bezug auf die Binnendifferenzierung – d. h. hinsichtlich der Berücksichtigung interindividueller Lernvoraussetzungen der Fahrschüler – festgestellt werden, sollte die Teilnahme an einer Fortbildung zum Thema „Binnendifferenzierung in der Fahrschulausbildung“ angeordnet werden. Bislang fehlen allerdings noch die rechtlichen Voraussetzungen, um Fahrlehrer durch die Anordnung inhaltsspezifischer Sonderfortbildungen zielgerichtet bei der Verbesserung der Ausbildungsqualität zu unterstützen: Die zuständigen Behörden können nur anordnen, dass eine Sonderfortbildung absolviert werden muss; die Wahl des Fortbildungsthemas erfolgt durch den betroffenen Fahrlehrer selbst und muss sich nicht unbedingt auf die festgestellten Ausbildungsdefizite beziehen. Darüber hinaus mangelt es bislang noch an verkehrspädagogisch-didaktischen Fortbildungsangeboten, die sich auf die Qualitätskriterien der Fahrschulausbildung beziehen. Aus diesem Grund ist anzuregen, dass von einer wissenschaftlichen Einrichtung ein Rahmenkonzept – ähnlich wie beim zu erarbeitenden Rahmenlehrplan für die Sachverständigenausbildung oder beim notwendigen Rahmenkonzept für die Sachverständigenfortbildung – für derartige Sonderfortbildungen erarbeitet wird. Dieses Rahmenkonzept kann dann von den Fortbildungsträgern der Fahrlehrerfortbildung gemäß § 33a FahrlG ausgestaltet und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die Offerte der BVF e. V. (2014) hinzuweisen, die sich dieser Aufgabe zusammen mit ihren 18 Landesverbänden annehmen will und damit – neben anderen Anbietern – ein bundesweit flächendeckendes Fortbildungsangebot sichern könnte.

Zu (2): Praxisberatungen zu einer verkehrspädagogisch-didaktisch angemessenen Gestaltung der Fahrschulausbildung sollten in Anlehnung an anerkannte Standards der Unterrichts- und Bildungsforschung bzw. der Schulinspektion durchgeführt werden. Dabei sind auch die Ausbildungsunterlagen (z. B. Verlaufsplanungen zur Ausbildungseinheit, Ausbildungspräsentationen) des Fahrlehrers vorzulegen. Die Praxisberater sollen die Ausbildungsunterlagen bewerten und Hinweise zu ihrer Optimierung geben. Praxisberatungen sollten einerseits von Sachverständigen (Fahrlehrer oder Bildungswissenschaftler gemäß Öffnungsklausel) angeboten und durchgeführt werden. Andererseits sollten ergänzend dazu auch staatlich anerkannte Institutionen, welche die Aus- und Fortbildung der Sachverständigen durchführen, Praxisberatungen anbieten.

Zu (3): Bei „Härtefällen“ – d. h. bei Fahrlehrern mit besonders starken Ausbildungsdefiziten oder einer zweifelhaften Bereitschaft zu einer umgehenden Anhebung der Ausbildungsqualität – sollten ergänzend zu den genannten Sanktionsmaßnahmen zeitnahe Sonderüberwachungen angeordnet werden. Diese zusätzlichen Sonderüberwachungen ermöglichen es sowohl der Erlaubnisbehörde als auch dem überwachten Fahrlehrer, nach einem überschaubaren Übungszeitraum (z. B. drei Monate) Rückmeldungen über den Erfolg oder Misserfolg der Sanktionsmaßnahme zu erhalten.

Die genannten Empfehlungen zur Etablierung qualitätsfördernder Maßnahmen stehen im Einklang mit den Wünschen der Fahrlehrerschaft. So bitten zum einen die Vertreter der

BVF e. V. (2014) und der DFA e. V. (2014) darum, einen bundesweit einheitlichen Sanktionskatalog vorzugeben, dessen Maßnahmen vorrangig darauf ausgerichtet sind, die verkehrspädagogisch-didaktische Ausbildungsqualität zu fördern. Zum anderen ergab die bereits erwähnte anonyme Befragung von 124 Fahrlehrern, die mit Hilfe des PQFÜ-Systems überwacht wurden, dass 93 Prozent der Fahrlehrer es für „Sehr wichtig“ oder „Eher wichtig“ halten, Fahrlehrern mit Defiziten in der Ausbildungsqualität verkehrspädagogische Auflagen und Hilfestellungen zur Qualitätsförderung zu geben (Hoffmann, 2008). Darüber hinaus werden die Empfehlungen auch durch die gegenwärtige Praxis in den Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung gestützt: In fünf Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung werden Sonderfortbildungen angeordnet, die allerdings nicht inhaltspezifisch bzw. defizitfokussiert sind. Praxisberatungen werden in vier Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung eingesetzt. Sonderüberwachungen schließlich kommen in neun Bundesländern mit pädagogisch erweiterter Fahrschulüberwachung zum Tragen.

In einigen Bundesländern werden – über die genannten Sanktionsmaßnahmen hinaus – auch Hospitationen zur Qualitätsförderung eingesetzt. Davon sollte zukünftig abgesehen werden: Da Fahrschulen unter Konkurrenzbedingungen arbeiten, stellt gerade eine hohe Ausbildungsqualität ggf. ein besonders wichtiges Kapital und wünschenswertes Alleinstellungsmerkmal für Fahrschulunternehmen dar. Daher dürften Fahrlehrer mit hoher Ausbildungsqualität nicht unbedingt geneigt sein, ihre verkehrspädagogisch-didaktisch vorbildliche Ausbildungsgestaltung einem Konkurrenten zu präsentieren. Weiterhin besitzt jeder qualifizierte Fahrlehrer seine eigenen – oft mit viel Mühe erarbeiteten – Lehrstrategien, mit denen er seine kommunikativen und didaktischen Stärken zum Tragen bringt und seine diesbezüglichen Schwächen kaschiert. Dies bedeutet, dass einerseits für ihn vorteilhafte Gestaltungsmöglichkeiten nicht unbedingt für einen Kollegen nützlich sind und andererseits von ihm gemiedene (und daher in einer Hospitation nicht beobachtbare) Lehrstrategien didaktisch wertvolle Chancen für den Kollegen bieten können. Darüber hinaus ist ein pädagogisch-didaktisch mangelhafter Fahrlehrer mit Ausbildungsproblemen (z. B. unaufmerksame oder störende Fahrschüler, geringe Lerneffekte) konfrontiert, die Fahrlehrer mit hoher Lehrkompetenz nicht haben. Demzufolge kann der hospitierende Fahrlehrer auch keine Lehrstrategien beobachten, die auf die Behebung derartiger Ausbildungsprobleme gerichtet sind. Schließlich unterscheiden sich die Lernvoraussetzungen und Betreuungsbedarfe der Fahrschüler von Kurs zu Kurs, aber auch systematisch in Abhängigkeit vom Einzugsgebiet der Fahrschule. Alle diese Gründe lassen es wahrscheinlich erscheinen, dass die Anordnung von Hospitationen keine förderwirksame und damit akzeptable Sanktionsmaßnahme darstellt. Diese Einschätzungen stimmen auch mit der Stellungnahme der BVF e. V. (2014) überein.

(20) Es sollten Empfehlungen erarbeitet werden, nach denen die Sanktionsmaßnahmen bundesweit einheitlich angewendet werden können. Durch die Sachverständigen sollten im Ergebnis der Fahrschulüberwachungen im Überwachungsprotokoll Maßnahmenempfehlungen ausgesprochen werden. Die Anordnung von Maßnahmen sollte – wie bisher – ausschließlich durch die zuständigen staatlichen Stellen erfolgen.

Der Sanktionskatalog sollte nicht nur eine Liste potenziell einsetzbarer Sanktionen umfassen, sondern zusätzlich Empfehlungen darüber beinhalten, unter welchen Bedingungen und in welcher Weise diese Sanktionen sinnvoll anzuwenden sind. Mit derartigen Empfehlungen, wie die Überwachungsergebnisse im Falle von formalen Mängeln oder Defiziten in der Ausbildungsqualität in Sanktionen zu überführen sind, würde eine bundesweit einheitliche Sanktionierungspraxis gefördert werden. Dadurch könnten einerseits Wettbewerbsverzerrungen durch ungerechtfertigte Unterschiede in der Sanktionierungspraxis vermieden werden. Andererseits würde dadurch auch eine defizit- und förderorientierte Anwendung von

Sanktionsmaßnahmen gesichert werden. Es wird vorgeschlagen, dass die Sachverständigen im Zuge der Überwachungsdokumentation (bzw. im Überwachungsprotokoll) Empfehlungen bezüglich der Anwendung von Sanktionsmaßnahmen unterbreiten. Die Würdigung der dokumentierten Mängel und der Maßnahmenempfehlung des Sachverständigen sowie die Festlegung von Sanktionsmaßnahmen zur Mängelbehebung sollten allerdings – wie bislang – ausschließlich durch die zuständige Landesbehörde vorgenommen werden.

(21) Die Sachverständigen sollten die von ihnen empfohlenen Sanktionsmaßnahmen – im Falle einer Anordnung durch die zuständige Behörde – in der Regel nicht selbst durchführen.

Wenn ein Sachverständiger durch die Empfehlung einer Maßnahme, die er auch selbst in der betroffenen Fahrschule durchführen darf, zusätzliche Einnahmen erzielen könnte, sind Interessenkollisionen und eine damit verbundene Vernachlässigung der Beurteilungsobjektivität nicht mehr auszuschließen. Darüber hinaus könnten aus den Vorerfahrungen des Sachverständigen wie auch des Fahrlehrers bei der Fahrschulüberwachung unerwünschte Einflüsse auf die Durchführung der Sanktionsmaßnahme resultieren (z. B. Mitleidseffekte, Ärgereffekte, Reaktanzeffekte). Aus diesen Gründen sollten die Sanktionsmaßnahmen im Normalfall nicht durch den Sachverständigen durchgeführt werden, der sie empfohlen hat. Sofern ein überwachter Fahrlehrer allerdings ausdrücklich wünscht, dass die angeordnete Maßnahme durch den überwachenden Sachverständigen durchgeführt wird, kann von dieser Empfehlung abgewichen werden.

5.9 Empfehlungen für die Umsetzung der Fahrschulüberwachung in den Bundesländern

Der konkrete Überwachungsablauf bzw. das länderspezifische Zusammenspiel der verschiedenen Umsetzungsebenen der Fahrschulüberwachung wird künftig – wie bislang – durch die Bundesländer in eigener Zuständigkeit geregelt werden; dies sollte im Rahmen der Ländererlasse erfolgen (s. o.). Bei der Festlegung diesbezüglicher Regelungen sind die im jeweiligen Bundesland bestehenden traditionellen Überwachungsvoraussetzungen und Überwachungsstrukturen sowie ihre Entwicklungspotenziale im Sinne der bisher dargelegten Empfehlungen zu berücksichtigen.

Unabhängig davon sollte gesichert werden, dass die Fahrschulüberwachung landeseinheitlich umgesetzt und eine gewisse „kommunikative Nähe“ zwischen den Umsetzungsinstitutionen der Fahrschulüberwachung und den überwachten Fahrschulen gewährleistet wird. Mit „kommunikativer Nähe“ ist gemeint, dass die Fahrschulinhaber erwarten, dass die Verwaltungsmitarbeiter der für die Überwachung zuständigen Behörden die konkreten Arbeitsbedingungen der Fahrschulen und Fahrlehrer vor Ort kennen und bei ihrer Beurteilung der Ausbildungsqualität in gewisser Weise würdigen. So dürfte beispielsweise – wie bereits an anderer Stelle angesprochen – die Bestehensquote einer Fahrschule, in der vorwiegend Fahrschüler mit geringen Bildungsvoraussetzungen (z. B. unzureichende Sprachkenntnisse und Lesefähigkeiten) ausgebildet werden, geringer ausfallen als die Bestehensquote einer Fahrschule mit einer Fahrschülerklientel aus bildungsnahen Schichten. Zwar wurde bereits ausgeführt, dass Fahrschulen schlechte Bildungsvoraussetzungen ihrer Fahrschüler durch eine hohe Ausbildungsqualität kompensieren sollen; die Annahme, dass ihnen das völlig gelingt, erscheint aber – auch wegen der geringeren finanziellen Investitionsmöglichkeiten von Angehörigen bildungsferner Schichten in die Fahrschulausbildung – wirklichkeitsfremd. Aus diesem Grund wie auch aus anderen Gründen ist die Erwartung von Fahrschulinhabern nachvollziehbar, dass die für die Fahrschulüberwachung zuständigen Verwaltungsbehörden die von ihnen überwachten Fahrschulen gut kennen sollten.

Die beiden genannten Anforderungen – landeseinheitliche Umsetzung einerseits und kommunikative Nähe von Fahrschulüberwachung und Fahrschulen andererseits – führen je nach Schwerpunktsetzung zu unterschiedlichen Umsetzungsmodellen, denn die landeseinheitliche Umsetzung wird durch zentrale Umsetzungsbehörden und die kommunikative Nähe durch dezentrale Umsetzungsbehörden am besten erreicht. Dies haben auch die verglichenen Analysen von Umsetzungsmodellen in den Bundesländern gezeigt:⁶⁶

- (1) Bei ausschließlicher Zuständigkeit der unteren Verwaltungsebene für die Fahrschulüberwachung (d. h. die Fahrschulüberwachung wird ausschließlich auf der Ebene kommunaler Erlaubnisbehörden geregelt) erscheint die kommunikative Nähe zu den überwachten Fahrschulen zwar als gesichert; die Umsetzung innerhalb des Bundeslandes differiert aber regional in Abhängigkeit von den verschiedenen zuständigen Behörden und kann auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen bei den Fahrschulen erzeugen.
- (2) Bei ausschließlicher Zuständigkeit auf der mittleren bzw. oberen oder auf der obersten Verwaltungsebene ist zwar eine landeseinheitliche Umsetzung meist gegeben; oft finden sich allerdings eine geringe kommunikative Nähe der Fahrschulüberwachung zu den Fahrschulen und eine geringere Akzeptanz für Überwachungsmaßnahmen bei den Fahrlehrern.
- (3) In einigen Ländern ist zwar die Umsetzung der Fahrschulüberwachung weitgehend auf der Ebene der Erlaubnisbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte angesiedelt (beispielsweise findet dort die Anordnung von regulären bzw. turnusmäßigen und anlassbezogenen Überwachungen, die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen mit eigenem Dienstpersonal oder externen Sachverständigen, die Würdigung der Überwachungsergebnisse sowie die Anordnung von Sanktionen im Falle von festgestellten Qualitätsdefiziten und die Sanktionskontrolle statt); gleichzeitig behalten sich die obersten Landesbehörden jedoch bestimmte Umsetzungsaufgaben vor (z. B. Methodenentwicklung, Aus- und Fortbildung von Sachverständigen, Kontrolle der Überwachungsumsetzung anhand von statistischen Erhebungen und Maßnahmen zur Berichterstattung) oder delegieren diese Aufgaben an nichtstaatliche Institutionen. Dieses Umsetzungsmodell fördert offensichtlich einerseits die landeseinheitliche Umsetzung der Fahrschulüberwachung, ohne dass andererseits die kommunikative bzw. regionale Nähe von Fahrschulüberwachung und Fahrschulen verloren geht. Darüber hinaus führt das Delegieren bestimmter Umsetzungsaufgaben an geeignete nichtstaatliche Institutionen (z. B. die Entwicklung wissenschaftlicher Methoden zur Erfassung der Ausbildungsqualität an wissenschaftliche Dienstleister; die Auslagerung der Einsatzorganisation für externe Sachverständige an Koordinierungsstellen) zu einer Entlastung der Verwaltung und nicht selten zu einem Anstieg der Dienstleistungsqualität (beispielsweise kann eine überregionale Koordinierungsstelle durch eine zentrale Einsatzorganisation für externe Sachverständige die Einhaltung der Einsatzkriterien besser und effizienter gewährleisten als eine kommunale Behörde, die keinen Einblick in den landesweiten Sachverständigenpool und die Einsatzpläne hat).

Die dargelegten Analyseergebnisse deuten darauf hin, dass eine kooperative Umsetzung der Fahrschulüberwachung im Zusammenspiel von regionalen Umsetzungsbehörden auf der unteren Verwaltungsebene und überregionalen nichtstaatlichen Institutionen (unabhängige Koordinierungsstelle, wissenschaftlicher Dienstleister) am besten geeignet ist, um die unterschiedlichen Umsetzungsaufgaben bei der Fahrschulüberwachung jeweils in hoher Qualität

⁶⁶ Um die nachfolgenden Einschätzungen besser nachvollziehen zu können, wird eine nähere Betrachtung der Ländersteckbriefe in der Anlage empfohlen.

und kostensparend zu erledigen sowie dabei die kommunikative Nähe zu den überwachten Fahrschulen wie auch die Landeseinheitlichkeit der Umsetzungspraxis zu wahren. Zusätzlich sollte die landeseinheitliche Überwachungsumsetzung durch eine mittlere bzw. obere oder oberste Behörde gesichert werden, die als kontrollierendes Organ gegenüber den unteren Behörden auftritt („Vier-Augen-Prinzip“). Durch diese zusätzliche Fachaufsicht könnte zudem ein Beitrag geleistet werden, um der Etablierung fehlerhafter Umsetzungsroutrinen entgegenzuwirken.

5.10 Empfehlungen zur Verfügbarkeit von Sachverständigen für die Fahrschulüberwachung und Kostenimplikationen

Im Rahmen der Ist-Stands-Analyse zur Fahrschulüberwachung in Deutschland (s. o.) zeigte sich, dass nicht in allen Bundesländern aktuelle Daten über die Anzahl der vorhandenen Fahrschulen, Zweigstellen, Fahrlehrer und Sachverständigen vorliegen. Dadurch wird eine Einschätzung des Bedarfs an Sachverständigen für die Durchführung einer pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung erschwert. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der oben genannten Einsatzkriterien (Rotation, Konkurrenzschutz, Kosteneffizienz), die zusätzlich den Sachverständigenbedarf beeinflussen. Um die Ausbildung von Sachverständigen künftig vorausschauend steuern zu können, sollte gesichert werden, dass in allen Bundesländern die Bestandszahlen zur Anzahl der vorhandenen Fahrschulen, Zweigstellen, Fahrlehrer und Sachverständigen aktualisiert und gepflegt werden.

Der Bedarf an Sachverständigen hängt nicht nur von der Anzahl der zu überwachenden Betriebsstätten und Fahrlehrer ab, sondern auch vom institutionellen Umsetzungsrahmen im jeweiligen Bundesland. Hierbei ist zwischen dem Einsatz von hauptamtlich tätigen Sachverständigen (z. B. behördeneigenes Dienstpersonal oder ehemalige Fahrlehrer) und nebenamtlich tätigen Sachverständigen (z. B. aktive Fahrlehrer) zu unterscheiden. Beide Umsetzungsvarianten sind jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden:

- Hauptamtliche Sachverständige können erfahrungsgemäß ca. 165 Überwachungen pro Jahr (dies entspricht ca. 75 Prozent ihrer 220 Arbeitstage) durchführen. Die übrige Zeit (25 Prozent) würde für die Berichtslegung und Abrechnung der Überwachungsergebnisse zur Verfügung stehen. Für den Einsatz angestellter hauptamtlicher Sachverständiger spricht ihre finanzielle Unabhängigkeit (sie sind beispielsweise nicht wie hauptberufliche Fahrlehrer vom Ertrag ihres Fahrschulbetriebs abhängig), die zu erwartende Loyalität gegenüber ihrem Dienstherrn und ihre relativ geringe Einbindung in die berufsständischen Netzwerke der Fahrlehrerschaft; all dies dürfte zur Integrität, Unabhängigkeit und Autorität hauptamtlicher Sachverständiger beitragen. Allerdings könnte hauptamtlichen Sachverständigen die Nähe zum Fahrschulalltag fehlen; dies würde zu einer geringen Akzeptanz seitens der überwachten Fahrlehrer führen. Weiterhin sind hauptamtliche Sachverständige vermutlich durch ihren ausschließlichen – und damit auf Dauer vielleicht etwas eintönigen – Einsatz in der Fahrschulüberwachung in besonderer Weise für eine gewisse „Betriebsblindheit“ anfällig.
- Nebenamtlich tätige Sachverständige können erfahrungsgemäß ca. 20 Überwachungen pro Jahr durchführen; dies entspricht einer Überwachungsdurchführung in 2,5 Wochen. Damit werden beim Einsatz nebenamtlich tätiger Sachverständiger mehr Sachverständige benötigt als beim Einsatz hauptamtlich tätiger Sachverständiger. Nebenamtlich tätige Sachverständige leiten in der Regel im Hauptamt einen Fahrschulbetrieb bzw. sind als angestellte Fahrlehrer tätig. Dadurch bringen sie oftmals aktuelle Fahrschulerfahrung mit und stoßen auf höhere Akzeptanz bei den überwach-

ten Fahrlehrern. Diese Vorzüge wiegen relativ schwer. Allerdings könnten die Abhängigkeit vom Erfolg des eigenen Fahrschulunternehmens und die meist gegebene enge Einbindung in die berufsständischen Netzwerke der Fahrlehrerschaft die Verfügbarkeit und im schlimmsten Fall die Objektivität von nebenamtlichen Sachverständigen einschränken. Inwieweit ein nebenamtlich tätiger Sachverständiger für Überwachungsaufgaben verfügbar ist und ob seine Einschätzungen zur Ausbildungsqualität Auffälligkeiten aufweisen, lässt sich aber leicht kontrollieren, sofern man die Überwachungsprotokolle überregional und personenbezogen vergleichend auswertet. Dies sollte in jedem Fall geschehen, auch wenn man sich für den Einsatz hauptamtlicher Sachverständiger entscheidet.

Im Folgenden wird anhand der vom Gutachter erhobenen Daten zur Anzahl von Betriebsstätten und Fahrlehrern in den Bundesländern sowie unter Berücksichtigung der erfahrungsgemäßen Überwachungsleistungen hauptamtlicher und nebenamtlicher Sachverständiger dargelegt, wie viele Sachverständige bei der bundesweiten Einführung der pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung zur Verfügung stehen müssten, um die anfallenden Überwachungsaufgaben zu bewältigen (s. Tab. 5.1). Dabei wird davon ausgegangen, dass innerhalb von zwei Jahren jede Betriebsstätte einmal mit einer kombinierten bzw. zeitlich verbundenen (1) verkürzten Formalüberwachung und (2) pädagogisch erweiterten Fahrschulüberwachung des Theorieunterrichts oder der Fahrpraktischen Ausbildung überwacht wird (es erscheint empfehlenswert, mit dem Theorieunterricht zu beginnen, s. o.). Im Hinblick auf die pädagogisch erweiterte Überwachung werden dabei entweder der Fahrschulinhaber bzw. der Verantwortliche Leiter des Ausbildungsbetriebs oder ein angestellter Fahrlehrer überwacht (Minimalvariante). Sofern der Fahrschulinhaber bzw. Verantwortliche Leiter des Ausbildungsbetriebs selbst Theorieunterricht erteilt, sollte aufgrund seiner Aufsichtspflichten gegenüber den angestellten Fahrlehrern gemäß § 16 FahrIG mit ihm begonnen werden. Diese Minimalvariante würde Bundesländern, die bislang nur eine Formalüberwachung durchführen, einen Einstieg in die pädagogisch erweiterte Fahrschulüberwachung mit relativ geringem Aufwand und einer finanziell tragbaren Ausbauperspektive ermöglichen.

Die Berechnung der in der Tabelle 5.1 dargestellten Fallzahlen soll am Beispiel des Gesamtbedarfs an Sachverständigen in Deutschland erläutert werden; das beschriebene Vorgehen kann dann auf die einzelnen Bundesländer übertragen werden: In Deutschland existieren etwa 20.941 Betriebsstätten. Geht man von einem zweijährigen Überwachungszyklus aus, so sind jährlich ca. 10.471 Betriebsstätten zu überwachen. Sofern ausschließlich hauptamtlich tätige Sachverständige eingesetzt werden sollen, könnte dieser Überwachungsbedarf – bei 165 Überwachungen pro Sachverständigem pro Jahr – von 64 Sachverständigen gedeckt werden. Falls ausschließlich nebenamtlich tätige Sachverständige zum Einsatz kommen sollen, müssten – bei 20 Überwachungen pro Sachverständigem pro Jahr – 524 Sachverständige zur Verfügung stehen. In der Schlusszeile der Tabelle 5.1 finden sich leicht abweichende (höhere) Bedarfszahlen. Die Abweichungen resultieren daraus, dass der Sachverständigenbedarf bundeslandspezifisch berechnet und dabei auf ganze Zahlen aufgerundet wurde.

Es bleibt hinzuzufügen, dass die in der Tabelle 5.1 dargestellten Bedarfszahlen nur einen ersten groben Überblick über den Sachverständigenbedarf liefern können. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass nicht aus allen Bundesländern verlässliche Daten zur Anzahl der Betriebsstätten und Fahrlehrer vorliegen (s. o.). Zum anderen ist nicht bekannt, wie viele der erfassten Fahrlehrer tatsächlich noch aktiv sind. Es ist davon auszugehen, dass ein nicht unbeträchtlicher Anteil der registrierten Fahrlehrer zwar eine Fahrlehrerlaubnis besitzt und an den Fahrlehrerfortbildungen teilnimmt, ohne jedoch selbst Fahrschüler auszubilden (sog. „Scheinhalter“). Daher wird der prognostizierte Bedarf vermutlich eher überschätzt.

Tab. 5.1: Bedarf an Sachverständigen in den Bundesländern

Bundesland	Betriebsstätten	Notwendige SaFü (hauptamtlich)	Notwendige SaFü (nebenamtlich)
	Gesamt gemäß TP / LB		
BW	3.398 (LB)	11	85
BY	4.236 (LB)	13	106
BE	538 (LB)	2	14
BB	622 (LB)	2	16
HB	148 (LB)	1	4
HH	240 (LB)	1	6
HE	1.699 (LB)	6	43
MV	384 (TP) 370 (LB)	2	10
NI	1.410 (TP)⁶⁷	5	36
NW	4.386 (LB)	14	110
RP	789 (LB)⁶⁷	3	20
SL	348 (LB)	2	9
SN	1.017 (LB)	4	26
ST	537 (TP)	2	14
SH	483 (TP)⁶⁷	2	13
TH	711 (TP) 720 (LB)	3	18
Gesamt	20.941	73	530

Falls man sich für den Einsatz von nebenamtlich tätigen Sachverständigen entscheidet, ist zu bedenken, dass die Einsatzhäufigkeit der Sachverständigen höchstwahrscheinlich mit der Güte ihrer Beobachtungen und Beurteilungen der Ausbildungsqualität korrespondiert. So gibt es im Fahrerlaubniswesen Befunde, dass mit der Einsatzhäufigkeit von Fahrerlaubnisprüfern bei der Praktischen Fahrerlaubnisprüfung die Strenge der Bewertungen und die methodische Sicherheit des Prüferurteils zunehmen (Hampel, 1976). Aufgrund der methodischen Ähnlichkeit der Beurteilungsprozesse, die Fahrerlaubnisprüfer einerseits und Sachverständige für die Fahrschulüberwachung andererseits ausführen, ist zu vermuten, dass auch bei der Fahrschulüberwachung ein häufigerer Einsatz der Sachverständigen zu einer besseren Beurteilungsgüte und Beurteilungsvarianz führt: Unerfahrene Sachverständige neigen nämlich zu Mildtendenzen, weil sie für den Fall strenger Beurteilungen Einsprüche der Beurteilten fürchten.

Die Befunde der Ist-Stands-Analyse (v. a. Tab. 3.7 und Tab. 3.10) zeigen, dass sich die Verfügbarkeit von ausgebildeten Sachverständigen von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheidet: Einige Bundesländer können den Sachverständigenbedarf schon heute decken; andere Bundesländer müssen mit der notwendigen Sachverständigenausbildung erst beginnen. Um die Fahrschulüberwachung in Deutschland möglichst schnell auf einem einheitlich hohen Niveau durchführen und die damit verbundene Chance auf die Förderung der Ausbildungsqualität in Fahrschulen nutzen zu können, empfiehlt sich ein Rückgriff auf vorhandene wissenschaftlich begründete und erprobte Methoden der Fahrschulüberwachung (einschließlich der damit verbundenen Materialien für die Behörden, Sachverständigen und Fahrschulen) sowie – darauf aufbauend – auf die zugehörigen Aus- und Fortbildungsprogramme.

Ein solcher Rückgriff erscheint auch aus Kostengründen geboten: Die Neuentwicklung und Erprobung (unter Einbeziehung von ca. 100 Fahrschulen) eines wissenschaftlich begründeten Methodensystems zur Überwachung des Theorieunterrichts bzw. der Fahrpraktischen

⁶⁷ Den vorliegenden Daten ist nicht zu entnehmen, ob sich diese Angabe lediglich auf die Anzahl an Fahrschulen bezieht oder ob Fahrschulen und Zweigstellen erfasst wurden.

Ausbildung würde erfahrungsgemäß jeweils ca. 140.000 Euro kosten. Hinzu kämen Kosten für Praxismaterialien und eine Validierungsstudie nach der Implementierungsphase. Diese Entwicklungskosten könnten bei Rückgriff auf ein erfolgreich erprobtes Methodensystem weitgehend eingespart werden. Die Ausbildung eines Sachverständigen entsprechend der empfohlenen Standards kostet einschließlich der Supervision ca. 1.250 Euro; die Fortbildung ca. 120 Euro. Diese Aus- und Fortbildungskosten werden in den Bundesländern, in denen die Fahrschulüberwachung nach dem PQFÜ-System mit nebenamtlich tätigen Sachverständigen praktiziert wird, von den Sachverständigen selbst getragen.

Literatur

- Albrecht, F. (2005). Die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Implementierung von Fahrerassistenzsystemen zur Geschwindigkeitsbeeinflussung. *Deutsches Autorecht*, 4, 186-198.
- Apel, H. J. (2006). Darbietung im Unterricht. In K.-H. Arnold, U. Sandfuchs & J. Wiechmann (Hrsg.), *Handbuch Unterricht* (S. 289-294). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Artelt, C. (2002). Lernstrategien und Lernerfolg – Eine handlungsnahe Studie. *Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie*, 31, 86-96.
- Bales, R. F. (1970). *Personality and Interpersonal Behavior*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Baumert, J. & Köller, O. (1996). Lernstrategien und schulische Leistungen. In J. Möller & O. Köller (Hrsg.), *Emotionen, Kognitionen und Schulleistung* (S. 137-154). Weinheim: Beltz.
- Becker, G. (2001). *Unterricht planen. Handlungsorientierte Didaktik*. Weinheim: Beltz.
- Becker, G. E. (2008). *Unterricht durchführen. Handlungsorientierte Didaktik Teil II*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Biggs, J. B. (1993). From theory to practice: A cognitive systems approach. *Higher education Research and Development* 12, 73-86.
- Bloom, B. S. (1973). Individual differences in school achievement. Annual Meeting of the American Educational Research Association. New York. In W. Edelstein & D. Hopf (Hrsg.), *Bedingungen des Bildungsprozesses* (S. 251-270). Stuttgart: Klett.
- Bönsch, M. (Hrsg.) (2002). *Selbstgesteuertes Lernen in der Schule*. Neuwied, Kriftel: Luchterhand.
- Bouska, W. & May, R. (2009). *Fahrlehrer Recht. Erläuterungen des Fahrlehrergesetzes und aller einschlägigen Verordnungen*. München: Verlag Heinrich Vogel.
- Breuer, A., Zöllner, H., Vollstädt, W. & Vogel, J. (2008). Baustein Selbsteinschätzung von Schülerinnen und Schülern in unterschiedlichen Lernsituationen. In Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Hrsg.), *Lernen für den GanzTag. Modul 08: Individuelle Förderung – Chancen, Möglichkeiten, Anforderungen* (S. 76-86). Ludwigfelde.
- Brophy, J. E. (2002). *Gelingensbedingungen von Lernprozessen*. Landesinstitut für Schule und Weiterbildung des Landes NRW, Fortbildungsmaßnahme „Schulprogramm und Evaluation“. Soest.
- Bundesverband deutscher Fahrschulunternehmen e.V. (BDFU) (2011). *Positionspapier zur Reform des Fahrlehrerrechts*.
- BVF (2014). *Überlegungen zur Fahrschulüberwachung*.
- Carroll, J. B. (1963). A model of school learning. *Teachers College Record*, 64, 723-733.
- Dauer, P. (2010). *Fahrlehrerrecht – Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Deutsche Fahrlehrer-Akademie (2014). *Verlaufsprotokoll der Sondersitzung des wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Fahrlehrer-Akademie e. V. am 18. und 19. Februar 2014*.
- Ditton, H. (2000). Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung in Schule und Unterricht. Ein Überblick zum Stand der empirischen Forschung. In A. Helmke, W. Hornstein & E. Terhart (Hrsg.), *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen* (S. 73-92). Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Ditton, H. (2002). Lehrkräfte und Unterricht aus Schülersicht. Ergebnisse einer Untersuchung im Fach Mathematik. *Zeitschrift für Pädagogik*, 48, 262-286.
- Eckhardt, K. (1999). *Fahrlehrergesetz mit Nebenbestimmungen*. Remagen: Verkehrs-Verlag.
- Edelmann, W. (2000). *Lernpsychologie*. Weinheim: Beltz.
- Einsiedler, W. (1997). Unterrichtsqualität und Leistungsentwicklung. In F. E. Weinert & A. Helmke (Hrsg.), *Entwicklung im Grundschulalter* (S. 225-240). Weinheim: PVU.
- Einsiedler, W. (2002). Das Konzept „Unterrichtsqualität“. *Unterrichtswissenschaft*, 30, 194-196.
- Fisseni, H. J. (2004). *Lehrbuch der psychologischen Diagnostik*. Göttingen: Hogrefe.
- Flanders, N. A. (1970). *Analyzing teaching behavior*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Freund, L. S. (1990). Maternal regulation of children's problem-solving behavior and its impact on children's performance. *Child Development*, 61, 113-126.

- Gage, N. L. & Berliner, D. C. (1996). *Pädagogische Psychologie*. Weinheim: Beltz.
- Genschow, J., Sturzbecher, D. & Willmes-Lenz, G. E. (2013). Fahranfängervorbereitung im internationalen Vergleich. In: Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) (Hrsg.), *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 234*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Glitsch, E., Bornewasser, M., Sturzbecher, D., Bredow, B., Kaltenbaek, J. & Büttner, M. (2014). Intervention für punkteauffällige Fahrer – Konzeptgrundlagen des Fahreignungsseminars. In Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) (Hrsg.), *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Mensch und Sicherheit, Heft M 241*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW.
- Gruschka, A. (2008). Die Bedeutung fachlicher Kompetenz für den Unterrichtsprozess - ergänzende Hinweise aus der rekonstruktionslogischen Unterrichtsforschung. *Pädagogische Korrespondenz*, 38, 44-79.
- Gudjons, H. (2003). *Frontalunterricht – neu entdeckt. Integration in offene Unterrichtsformen*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Guthke, J. (1990). Grundzüge der Testkonstruktion und Testauswertung. In J. Guthke, H. R. Böttcher & L. Sprung (Hrsg.). *Psychodiagnostik* (S. 201-324). Berlin: Deutscher Verlag der Wissenschaften.
- Hampel, B. (1977). *Möglichkeiten zur Standardisierung der Praktischen Fahrprüfung. Bericht zum Forschungsauftrag 7516 der Bundesanstalt für Straßenwesen*. Köln: Technischer Überwachungs-Verein Rheinland e. V.
- Heilig, B. (1999). *Der Fahrlehrer als Verkehrspädagoge*. 2. Auflage. München: Vogel.
- Helmke, A. (2003). *Unterrichtsqualität - erfassen, bewerten, verbessern*. Seelze: Kallmeyersche Verlagsbuchhandlung.
- Helmke, A. (2007). *Unterrichtsqualität und Unterrichtsentwicklung. Wissenschaftliche Erkenntnisse zur Unterrichtsforschung und Konsequenzen für die Unterrichtsentwicklung*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Helmke, A. & Weinert, F. E. (1997). Unterrichtsqualität und Leistungsentwicklung: Ergebnisse aus dem SCHOLASTIK-Projekt. In F. E. Weinert & A. Helmke (Hrsg.), *Entwicklung im Grundschulalter* (S. 241-251). Weinheim: PVU.
- Helmke, A., Hosenfeld, I. & Schrader, F.-W. (2004). Vergleichsarbeiten als Instrument zur Verbesserung der Diagnosekompetenz von Lehrkräften. In R. Arnold & C. Griese (Hrsg.), *Schulleitung und Schulentwicklung* (S. 119-144). Hohengehren: Schneider-Verlag.
- Helmke, A., Helmke, T., Lenske, L., Pham, G.H., Praetorius, A.-K., Schrader, F.-W. & Ade-Thurrow, M. (2010). *Studienbrief Unterrichtsdiagnostik. Evidenzbasierte Methoden der Unterrichtsdiagnostik*. Landau: Universität Koblenz-Landau, Campus Landau.
- Helmke, A. & Schrader, F. W. (1996). Kognitive und motivationale Bedingungen des Studierverhaltens: Zur Rolle der Lernzeit. In J. Lompscher & H. Mandl (Hrsg.), *Lehr- und Lernprobleme im Studium. Bedingungen und Veränderungsmöglichkeiten* (S. 39-53). Bern: Verlag Hans Huber.
- Höft, S. & Funke, U. (2006). Simulationsorientierte Verfahren der Personalauswahl. In: H. Schuler (Hrsg.), *Lehrbuch der Personalpsychologie* (S. 145-187). Göttingen: Hogrefe.
- Hoffmann, L. (2008). *Das System der „Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung“ (PQFÜ) – Methodische Konzeption und Ergebnisse der Begleituntersuchung*. Potsdam: Universität, Arbeitsstelle für Bildungs- und Sozialisationsforschung.
- Jank, W. & Meyer, H. (2002). *Didaktische Modelle*. 5. Auflage. Berlin: Cornelsen Scriptor.
- Köller, O. (1998). *Zielorientierungen und schulisches Lernen*. Münster: Waxmann.
- Kötter, S. & Nordmann, E. (1987). Diagnostische Beobachtungsverfahren. In M. Cierpka (Hrsg.), *Familiendiagnostik*. Berlin: Springer.
- Krause, U. M. (2007). *Feedback und kooperatives Lernen*. Münster: Waxmann.
- Kühn, T. & Petcov, R. (2011). *Das Buch für Lehrer/innen. Wertschätzend und professionell den Schulalltag gestalten*. Weinheim, Basel: Beltz.

- Lerchenmüller, H. (1986). *Evaluation eines sozialen Lernprogramms in der Schule mit delinquenzpräventiver Zielsetzung*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Lienert, G. A. & Raatz, U. (1998). *Testaufbau und Testanalyse*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Loebell, P. (2000). *Lernen und Individualität: Elemente eines individualisierenden Unterrichts*. Weinheim: Beltz.
- Lohaus, A., Domsch, H. & Fridrici, M. (2007). *Stressbewältigung für Kinder und Jugendliche*. Heidelberg: Springer.
- Mandl, H. & Kopp, B. (2005). *Impulse für die Bildungsforschung. Stand und Perspektiven*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Marton, F. & Säljö, R. (1976). On qualitative differences in learning: I - Outcome and process. *British Journal of Educational Psychology*, 46, 4-11.
- Metz, H. (1981). Untersuchungen zur Beurteilung von Unterricht. In K. Ingenkamp (Hrsg.), *Wert und Wirkung von Beurteilungsverfahren*. Weinheim und Basel: Beltz.
- Meyer, H. (2004). *Was ist guter Unterricht?* Berlin: Cornelsen.
- Mörl, S., Kasper, D. & Sturzbecher, D. (2008). *Validierung und Weiterentwicklung der Pädagogisch qualifizierten Fahrschulüberwachung*. Oberkrämer: IPV.
- Pellegrino, J. W. (2003). Connecting learning theory and instruction. In F. Achtenhagen & E. G. John (Hrsg.), *Meilensteine der beruflichen Bildung Band 1* (S. 17-42). Bielefeld.
- Renkl, A. (1996). Lernen durch Lehren: Seine Bedeutung beim kooperativen Lernen. Habilitationsschrift. München: Universität München.
- Rosenshine, B. & Meister, C. (1994). Reciprocal teaching: A review of the research. *Review of Educational Research*, 64, 479-530.
- Sackett, P. R., Zedeck, S., & Fogli, L. (1988). Relations between measures of typical and maximum job-performance. *Journal of Applied Psychology*, 73, 482-486.
- Schellhas, B. (1993). Die Entwicklung der Ängstlichkeit in Kindheit und Jugend. *Studien und Berichte*, 55, Berlin: Ed Sigma.
- Scheuthle, H. & Kaiser, F. G. (2003). Umweltpsychologisch intervenieren. In A. E. Auhagen & H. W. Bierhoff (Hrsg.), *Angewandte Sozialpsychologie. Das Praxishandbuch* (S. 575-591). Weinheim: Beltz.
- Schnabel, K. U. (1998). *Prüfungsangst und Lernen*. Münster, New York: Waxmann.
- Schnotz, W. (2006). *Pädagogische Psychologie. Workbook*. Weinheim: Beltz PVU.
- Schrader, F.-W. (2006). Diagnostische Kompetenz von Eltern und Lehrern. In D. H. Rost (Hrsg.), *Handwörterbuch Pädagogische Psychologie*, 2. Auflage (S. 68-71). Weinheim: PVU.
- Schreiber, W. H. (1991). *Überregionale Lernerfolgsmessung und Lernerfolgsveränderung*. Landau: Verlag Empirische Pädagogik.
- Slavin, R. E. (1990). Mastery learning re-reconsidered. *Review of Educational Research*, 60, 300-302.
- Slavin, R. E. (1991). Synthesis of research on cooperative learning. *Educational Leadership*, 48, 71-82.
- Slavin, R. E. (1994). *A practical guide to cooperative learning*. Boston: Allyn & Bacon.
- Slavin, R. E. (1995). *Cooperative learning: Theory, research, and practice* (2nd ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Slavin, R. E. (1996). *Education for all*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Slavin, R. E. (1997). When Does Cooperative Learning Increase Student Achievement? In E. Dubinsky, D. Mathews & B. E. Reynolds (Hrsg.), *Cooperative Learning for Undergraduate Mathematics* (S. 71-84). Washington, DC: The Mathematical Association of America.

- Sturzbecher, D., Großmann, H., Hermann, U., Schellhas, B., Viereck, K. & Völkel, P. (2004). Einflussfaktoren auf den Erfolg bei der theoretischen Fahrerlaubnisprüfung. In D. Sturzbecher (Hrsg.), *Einflussfaktoren auf den Erfolg bei der theoretischen Fahrerlaubnisprüfung. Jugendliche und Risikoverhalten im Straßenverkehr*. Hannover: Degener.
- Sturzbecher, D. & Palloks, M. (Hrsg.) (2012). *Manual für die Pädagogisch qualifizierte Fahrschulüberwachung*. Vehlefan: IFK.
- Sweller, J. (1994). Cognitive load theory, learning difficulty and instructional design. *Learning and Instruction*, 4, 295-312.
- Teacher observation report of student centered, inquiry-based classroom instruction. (URL: <http://www.gphillymath.org/AdminInfo/Forms/Observation.pdf>; Abruf: 14.01.15).
- Tietze, W., Schuster, K. M. & Roßbach, H. G. (1997). *Kindergarteneinschätzungsskala (KES)*. Neuwied: Luchterhand.
- Weidenmann, B. (2011). *Erfolgreiche Kurse und Seminare. Professionelles Lernen mit Erwachsenen*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Weinert, F. E. (1996). Lerntheorien und Instruktionsmodelle. In F. E. Weinert (Hrsg.), *Psychologie des Lernens und der Instruktion (S. 1-48)*. Göttingen: Hogrefe.
- Weinert, F. E., Schrader, F. W. & Helmke, A. (1989). Quality of instruction and achievement outcomes. *International Journal of Educational Research*, 63, 249-294.
- Weinstein, C. E. & Mayer, R. E. (1986). The teaching of learning strategies. In M. C. Wittrock (Hrsg.), *Handbook of research on teaching (S. 315-327)*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Wilkening, M. (2013). *Selbst- und Partnerevaluation unter Schülern. Lernwege individualisieren – Kompetenzen steigern*. Weinheim, Basel: Beltz.
- Willer, J. (2003). *Didaktik des Physikunterrichts*. Verlag Harri Deutsch.