

Polizei zulässig, wenn ansonsten die Aufgabenerfüllung gefährdet wäre (§ 36 VIII StVG). Der Abruf ist auf ein bestimmtes Fahrzeug oder einen bestimmten Halter zu beschränken (§ 36 IV StVG); Sammelabfragen sind mithin nicht zulässig. Den Rahmen der abrufbaren Daten bestimmt § 12 FRV, der es auch ermöglicht, nur unter Verwendung eines Teils des Kennzeichens eine Online-Abfrage durchzuführen (§ 12 I Ziff. 2 FRV), womit die Beschränkung auf Einzeldaten in § 36 IV StVG letztendlich ausgehebelt werden kann.

Einsichtnahmen, automatisierte Abfragen und nicht-automatisierte Abfragen sind zu protokollieren respektive aufzuzeichnen (§§ 36 VIII 2, 36 VI, 35 III StVG, § 14 FRV). Die Wirksamkeit dieser Aufzeichnungen wird nicht zuletzt mit Blick auf die hohe Zahl der Auskünfte kritisch gesehen, und es gibt immer wieder Hinweise auf eine mangelnde Nachvollziehbarkeit im Falle von Beschwerden.⁴⁸ Die unbefugte private Weitergabe von Halterdaten aus ZEVIS durch einen Polizeibeamten wurde von einem Großteil der Rechtsprechung lange Jahre nicht einmal als Straftat gesehen.⁴⁹

ZEVIS-Abfragen können mithin einen weitgehenden Informationseingriff qua Datennutzung für den Betroffenen darstellen. Vergleicht man die Tatbestandsvoraussetzungen von § 36 II Nr. 1 lit. d und § 35 I Ziff. 3 einerseits mit denen in § 36 III Ziff. 1 lit. B, so zeigt sich, dass nur die letztgenannte Norm von einer „im Einzelfall bestehenden Gefahr“ spricht, womit nach gängigem polizeirechtlichem Verständnis die konkrete Gefahr gemeint ist.⁵⁰ Dies spricht dafür, dass eine ZEVIS-Abfrage im Regelfall nach dem Wortlaut des Gesetzes in den „üblichen“ Fällen einer solchen Abfrage (§§ 36 II, 35 I) eine konkrete Gefahr gerade nicht voraussetzt, was *de lege ferenda* der Änderung

bedarf, weil sonst tatbestandliche Grenzen des Datenzugriffs *de facto* nicht bestehen, da die Polizei immer auch gefahrenabwehrrechtliche Aufgaben (im Straßenverkehr) wahrnimmt.

6. Fazit

Die so genannte allgemeine Verkehrsüberwachung und die polizeilichen Verkehrskontrollen (§ 36 V StVO) gehen regelmäßig mit der Erhebung personenbezogener Daten einher; teilweise geschieht dies verdeckt oder zumindest für den Betroffenen nicht offenkundig. Dies gilt auch für sich hieran anschließende Maßnahmen, insbesondere wie Datenabgleiche mit ZEVIS und/oder polizeilichen Dateien, die als Datennutzung weitere Grundrechtseingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Da Art. 19 IV GG dem Bürger einen Anspruch darauf gibt, polizeiliche Maßnahmen nachträglich gerichtlich überprüfen lassen zu können, muss dies auch für dem Bürger nicht offensichtliche Maßnahmen wie Datenabgleiche gelten. Insbesondere im Rahmen von Verkehrskontrollen hat dieser daher einen grundrechtlich abgesicherten Anspruch, am Ende der Kontrolle über eventuelle weitere Informationseingriffe seitens der Polizei unterrichtet zu werden.

48 Vgl. nur LfD B-W, Tätigkeitsbericht 2004 Ziff. 4.1: http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/lfid/tb/2004/tb-2.htm#t2_1_4_1; LfD M-V, Tätigkeitsbericht 2000/01: http://www.lfd.m-v.de/taetberi/tb5/5_303.html; ULd S-H, Tätigkeitsbericht 1999: http://www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb21/kap4_2.htm#Tz4.2.7; BayDSB, 16. Tätigkeitsbericht Ziff. 5.5.2: <http://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb16/k5.htm>; s.a. Bäumlner (o. Fn 33), S. 1011 ff.

49 Vgl. etwa BayOLG, NJW 1999, 1727; LG Ulm, NJW 2000, 822; anders: BGH NJW 2003, 226/227.

50 Vgl. etwa § 2 Ziff. 3 lit. a BremPolG.

Die Reform des Fahrlehrerrechts

Prof. Dr. Dieter Müller, Bautzen

1. Einleitung

Die verkehrspolitische Frage, ob das Fahrlehrerrecht reformiert werden soll, und wenn ja, in welchem Umfang, steht seit dem Jahr 1998 – man möchte meinen, endlich – wieder einmal auf der Tagesordnung eines Verkehrsgerichtstages. Damals hatte der 36. Deutsche Verkehrsgerichtstag in seinem AK I die neuen Strukturen im Fahrschulwesen beleuchtet, und heute befasst sich der Arbeitskreis IV des 44. Verkehrsgerichtstages mit dem Thema „Reform des Fahrlehrerrechts“, aller Voraussicht nach allerdings, ohne eine größere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu erreichen.

Die anstehende Reform des Fahrlehrerrechts benötigt dringend entweder die Wiederbelebung vorhandener Reformimpulse oder gänzlich neue Impulse und bietet aufs Ganze betrachtet durchaus den Stoff für wichtige sicherheitsrelevante Diskussionen und wegweisende Beschlüsse. Dabei wäre es aus grundsätzlichen Erwägungen sehr wünschenswert, dass den von Verkehrsgerichtstagen ausgehenden fachlichen Impulsen eine größere Fernwirkung als bisher beschieden wäre.¹

Nach der Vorankündigung im offiziellen Flyer der Deutschen Akademie für Verkehrswissenschaft sollen mit den drei Haupt-

themen „Fahrlehrerausbildung“, „Fahrlehrer und Verkehrspsychologie“ sowie „Kooperation von Fahrschulen“ sowohl organisationsbezogene als auch inhaltsbezogene Komplexe die praktische Arbeit in diesem Arbeitskreis bestimmen. Damit ist der Rahmen auf moderate Weise eher breit abgesteckt, und es darf dennoch eine in die Tiefe gehende Diskussion erwartet werden.

Die Qualität der Institution Fahrschule, die im Zuge des europäischen Vereinigungsprozesses durchaus im europäischen Gesamtzusammenhang betrachtet werden sollte, steht inhaltlich und organisatorisch auf dem Prüfstand.²

1 Zu dieser in den letzten Jahren eher begrenzten Fernwirkung trägt sicherlich auch die Tatsache bei, dass die inhaltlich wertvollen gelben Tagungsbände erst in einem zeitlichen Abstand von einem halben Jahr publiziert werden und damit für die sich unmittelbar an die Verkehrsgerichtstage anschließende Fachdiskussion *de facto* nicht zur Verfügung stehen. Die verabschiedeten Empfehlungen der einzelnen Arbeitskreise bieten fachlich keinen Ersatz für die zu Papier gebrachten Fachreferate.

2 Vgl. dazu die in Breite und Tiefe richtungsweisende Untersuchung der Bundesanstalt für Straßenwesen von Neumann-Opitz, Nicola/Heinrich, Hanns Ch., „Fahrausbildung in Europa“, Heft Nr. M 49 in der Reihe Mensch und Sicherheit, Bergisch Gladbach 1995, die das Fahrausbildungssystem in 29 europäischen Ländern miteinander verglichen hatte.

2. Mögliche Zielrichtungen für Reformen

2.1. Aspekte der Verkehrssicherheit

Veränderungen in dem für die künftige Sicherheit von Fahranfängern so wichtigen Bildungs- und Lebensbereich der Fahrschulausbildung sind nach wie vor dringend erforderlich. Dabei sollte sich gerade die Verkehrspolitik in ihrem an den Tag gelegten Reformeifer durchaus intensiver als bisher bewusst machen, dass alljährlich Hunderttausende Fahranfänger die bewährte Institution der Fahrschule nach deutschem Muster absolvieren und auf diese Weise ihre theoretische und praktische Basis für ihr künftiges Fahrverhalten erhalten. Verkehrspolitiker sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass ein Vernachlässigen der Thematik Fahrschulausbildung gefährlichen Tendenzen in der Qualität des Fahrverhaltens auf den deutschen Straßen Vorschub leisten kann. Ein ungeahntes Potenzial zur Verbesserung der Verkehrssicherheit kann z. B. dann ausgeschöpft werden, wenn es gelingt, sicherheitsrelevante Fragestellungen wie die Fahrermotivation und die charakterliche Fahrereignung im Einzelfall mehr als bisher in den Mittelpunkt der theoretischen und praktischen Fahrausbildung zu rücken. Zumindest ebenso wichtig ist eine derartige Qualitätsverbesserung aber auch im Bereich der Nachschulungen, der in den anstehenden Diskussionen nicht vernachlässigt werden sollte. Dieser sicherheitsrelevante Ansatz wird nur über eine inhaltliche Verknüpfung verkehrspädagogischer Elemente mit verkehrspsychologischen Elementen gelingen können. Aber auch eine Vernetzung von Fahrschulen mit (noch) vorhandenen Strukturen der Verkehrssicherheitsarbeit wie z. B. Kreisverkehrswachten kann ungeahnte Fortschritte ermöglichen. Die ersten Stufen der Verkehrspädagogik werden jedoch bereits lange vor dieser Zeit in den Grundschulen und, rudimentär fortgesetzt, auch in der Sekundarstufe I erklommen, während in der Sekundarstufe II verkehrspädagogische Unterrichtselemente oftmals fehlen. Dennoch müssen sich auch Fahrschulen der Tatsachen bewusst sein, dass sich ein verantwortungsbewusster Unterricht ihrerseits an den realen Lebenswelten und Lebensumständen der Schüler und Auszubildenden orientieren muss, wenn er funktionieren will. Gute Fahrlehrer holen ihre Fahrschüler nicht nur praktisch, sondern auch bildlich gesprochen vor der Schule ab und setzen fort, was an Grundlagen durch Schule und Elternhaus gelegt worden ist.

Erforderlich ist für eine derartige vernetzende Neuorientierung zuerst einmal nur die Bereitschaft, aufeinander zuzugehen und mögliche Berührungspunkte zu Institutionen wie Schulen, Verkehrswachten, Automobilclubs und Polizei im Dienste der Verkehrssicherheit unvoreingenommen auszuloten.

Vor diesem Hintergrund darf eine, soweit praktizierte, didaktisch eher auf die Verkehrstechnik fixierte Unterrichtsgestaltung durchaus kritisch hinterfragt werden. Im Zusammenhang mit der gebotenen Verknüpfung normorientierter Wissensvermittlung mit sicherheitsrelevanten Unterrichtsinhalten sind auch hinsichtlich der fachlichen Qualität der zur Verfügung stehenden didaktischen Hilfsmittel für die Fahrschulen Zweifel erlaubt, ob diese den gewandelten Anforderungen der heutigen Generation von Fahrschülern überhaupt noch gerecht werden. Dabei darf hinterfragt werden, welche Autorenkreise

für die den Fahrschulen angebotenen Lehr- und Lernmittel Pate stehen und auf welchen Wegen diese von den wenigen Fachverlagen angeworben werden. Es wäre denkbar, dass Fahrlehrer in diesem Sinne in ihrer Rolle als zahlende Kunden durchaus kritischer an die Verlagsangebote herangehen könnten als bisher. Eine teure, weil reich bebilderte Hochglanzausführung eines so genannten Fachbuches bürgt nämlich in keiner Weise für die Qualität des fachlichen Inhalts einer Publikation und darf, als Ansichtsexemplar bestellt und kritisch geprüft, bei Nichteignung zu dem angestrebten Zweck durchaus auch einmal an den Verlag zurückgegeben werden.

Vielleicht lohnt sich auch für ein größeres Netzwerk von Fahrschulen der Gedanke, über die Anschaffung eines geeigneten Fahrsimulators nachzudenken und die Fahrschüler auf eine moderne Art für bestimmte Unterrichtsinhalte zu begeistern.³

2.2. Qualität des Ausbildungspersonals in Fahrlehrerausbildung und Fahrschulen

Die Qualität der Arbeit in der Fahrschulausbildung steht und fällt, was sicherlich unstrittig ist, mit einem Fahrlehrer, der das Prädikat eines Verkehrspädagogen auch verdient. Bei allem Reformeifer muss dieser Prämisse zufolge zunächst einmal der zuweilen lähmende Kreislauf langatmiger theoretischer Wissensvermittlung in den Fahrschulen (Ankreuzwissen) vor dem Hintergrund der funktionierenden Beispiele didaktisch moderner ausgerichteter Fahrschulen durchbrochen werden. Das mit der letzten großen Reform der Fahrlehrerausbildung im Jahr 1998⁴ angestrebte Ziel, die berufliche Qualifikation der Fahrlehrer stärker am Gedanken der Verkehrssicherheit auszurichten, hat, an den erkennbar nicht gesunkenen Zahlen der verunglückten jungen Fahrer gemessen, wenig ausgerichtet und darf in Zielstellung und Zielerreichung nochmals hinterfragt werden.⁵

Es ist in diesem Zusammenhang auch die Frage zu stellen, in welchem Umfang die Fahrlehrerausbildungsstätten in der Vermittlung der für einen modernen Fahrschulunterricht notwendigen Methoden über das notwendige qualifizierte Fachpersonal und Know-How verfügen. Haben moderne Lehrmethoden wie Brainstorming, Fallstudien, Moderation, Planspiele und Rollenspiel bereits ihren Eingang in den Fahrschulunterricht gefunden, oder nach welchen Kriterien bauen Fahrlehrer heute ihren Unterricht auf? Wann endlich wird eine der Pisa-Studie vergleichbare Untersuchung auch für die Fahrschulen in die Wege geleitet?

Diese und ähnliche inhaltliche Fragen gehören auf den Prüfstand der Verkehrspolitik und sollten insbesondere von den Fahrlehrerverbänden in ihrer strategischen Arbeit intensiver berücksichtigt werden. Fachliche Untersuchungen des Komplexes der Fahrlehrerausbildung liegen jedenfalls seit langer

3 Erste systematische, jedoch erneuerungsbedürftige Informationen über Fahrsimulatoren erhalten interessierte Fahrlehrer aus der Dokumentation von Heinrich, Hans Christian/Weinand, Manfred, „Neuere Entwicklung bei Fahrsimulatoren“, Heft Nr. M 80, aus der Reihe Mensch und Sicherheit der BAST, Bergisch Gladbach 1997.

4 Änderung des Fahrlehrergesetzes vom 24. April 1998 (BGBl. I, S. 747).

5 Vgl. dazu den Aufsatz von Lamszus, Hellmut, „Zur Frage der heute für den Berufsnachwuchs der Fahrlehrer erforderlichen Vorbildungsvoraussetzungen“, in: ZVS 46 (2000), S. 74 ff., der aus damaliger Sicht etwas voreilig von „erheblichen Veränderungen und Verbesserungen in der Berufsausbildung des Berufsnachwuchses der Fahrlehrer“ gesprochen hatte.

Zeit vor, und es kann in der notwendigen Fortentwicklung an vorhandene Konzepte angeknüpft und darauf aufgebaut werden.⁶

Inwieweit diese Qualitätsargumente in dem Wettbewerb der verschiedenen Fahrlehrerausbildungsstätten überhaupt eine Rolle spielen, sollte auch unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten einmal in repräsentativen Projektstudien evaluiert werden. Dabei darf auch die grundsätzliche Frage nicht ausgespart werden, ob die Fahrlehrerausbildung institutionell und qualitativ zukünftig nicht besser auf Fachhochschulniveau angehoben werden sollte.

Inwieweit das Ausbildungspersonal für die künftigen Fahrlehrer derzeit überhaupt für seine wichtigen Aufgaben qualifiziert ist, dürfte dabei letztendlich auch eine Frage der Aufsichtsbehörden sein, die in den Ministerien und Regierungspräsidien der Bundesländer beheimatet sind. Wenn in diesen entscheidenden Behörden allerdings nahezu flächendeckend auch weiterhin wichtiges Personal eingespart wird, darf sich niemand wundern, dass eine effektive Qualitätskontrolle der Fahrlehrerausbildungsstätten und Fahrschulen in weiten Teilen nicht mehr gewährleistet werden kann.

Neben einem von Verkehrssicherheitsaspekten geprägten Durchdenken vorhandener Ausbildungsmodelle dürfte in Anlehnung an eine ausführliche, im Jahr 2003 in der Zeitschrift für Verkehrssicherheit (ZVS) publizierte Arbeit auch über die Frage „Kann man die pädagogische Qualität von Fahrschulen messen?“⁷ auf die folgenden vier Komplexe in den drei Referaten und in einer hoffentlich sehr kritischen Diskussion näher eingegangen werden:

- Notwendige Ausstattung der Fahrschule
- Interaktion zwischen Fahrlehrer und Fahrschüler in der theoretischen Fahrschulbildung
- Interaktion zwischen Fahrlehrer und Fahrschüler in der praktischen Fahrschulbildung
- Ausbildungsstand und Zufriedenheit der Kunden

In diesem Zusammenhang könnte vor dem Hintergrund durchaus ungleicher Marktchancen der verschiedenen Fahrschulanbieter erwogen werden, ob ein der Akkreditierung von Begutachtungsstellen für Fahreignung vergleichbares System nicht auch grundsätzlich auf Fahrschulen übertragbar ist.⁸

3. Wirtschaftliche Begleitfaktoren

Eine grundsätzlich stets wünschenswerte Qualitätsverbesserung in der Aus- und Fortbildungsarbeit der Fahrschulen darf jedoch auch den wirtschaftlichen Aspekt des derzeit in vielen Regionen Deutschlands stattfindenden gnadenlosen Verdrängungswettbewerbs nicht ignorieren.⁹

Wirtschaftlich gut aufgestellte Fahrschulen und Fahrschulverbände verfügen zumeist über mehrere Zweigstellen an verschiedenen Orten und können über eine kostengünstige Mischkalkulation mittelfristig die kleinen, an einen Ort gefesselten Konkurrenten über die individuell kalkulierbaren Gebühren wirtschaftlich strangulieren, ohne dass bei dieser Art des Wettbewerbs Qualitätsargumente überhaupt eine Rolle spielen. Bekanntermaßen richtet sich die Entscheidung künftiger Fahr-

schüler für die Fahrschule ihrer Wahl nahezu ausschließlich nach dem angebotenen Preis der verschiedenen Komponenten, wobei der Preis für die einzelne Fahrstunde die Grundlage der Entscheidung bildet. Wer die billigste Fahrstunde anbietet und womöglich auch noch bezüglich „Sonderkonditionen“ diskussionsbereit ist, hat unter den heute geltenden Marktbedingungen ein Pfund, mit dem er wuchern kann, und zwar genau gegenüber denjenigen Fahrschulen, denen wirtschaftlich „das Wasser bis zum Hals steht“. Kaum ein Fahrschüler wählt heute seine Fahrschule nach pädagogischen Gesichtspunkten aus. Wie denn auch, wenn gerade diese Talente und Fähigkeiten der Fahrlehrer nicht als Marktargumente gewürdigt und daher in der Außendarstellung der Fahrschulen selten einmal beworben werden?

Es darf durchaus darüber diskutiert werden, ob nicht eine staatlich vorgegebene Fahrschulgebührenordnung insoweit gerechter und der Verkehrssicherheit zuträglicher wäre, weil dadurch u.U. ein Qualitätswettbewerb ermöglicht werden könnte, der heutzutage weitgehend ausgeblendet ist

Auf den Prüfstand gehören grundsätzlich auch die gesetzlich in § 2 FahrIG normierten Anforderungen für den Erhalt der Fahrlehrerlaubnis. Aber auch das 1999 für Fahrlehreranwärter eingeführte System eines Praktikums ist in seiner Qualität davon abhängig, dass die Ausbildungsfahrlehrer über die notwendige Qualifikation für eine pädagogisch effektive Ausbildung eines zukünftigen Fahrlehrers verfügen. Die in § 9 b FahrIG normierten Voraussetzungen an einen Ausbildungsfahrlehrer bilden allerdings allenfalls einen Minimalstandard. Ob die durch § 9 b Absatz 1 FahrIG festgeschriebene fachliche Prämisse nach dem Motto „Wer lange genug Fahrschüler unterrichtet hat, ist dadurch auch geeignet, Fahrlehrer auszubilden“ qualitativ den Anforderungen an eine Ausbildung künftiger Fahrlehrern gerecht werden kann, darf in diesem Zusammenhang durchaus ebenso kritisch hinterfragt werden wie das Zustandekommen einer solchen, pädagogisch fragwürdigen Gesetzesvorschrift.

Nicht aus den Augen verloren werden dürfen allerdings auch die verschiedenen Probleme rund um die theoretische und praktische Fahrprüfung, in deren Rahmen die Ausübung des sehr weit ausgelegten Prüferermessens dringend einer kritischen Diskussion bedarf.¹⁰

Die drei Referenten sind vom Organisationsteam des Verkehrsgerichtstages sorgsam ausgewählt worden und lassen in der erwarteten Vielfalt ihrer Darstellungen eine interessante Diskussion erwarten, die durch ein kritisches Publikum nur gefördert werden kann.

6 Vgl. dazu die Untersuchung von Heilig, Bruno/Knörzer, Wolfgang/Pommenke, Erich, „Curriculum für die Fahrlehrerausbildung“, Heft M 44 der Reihe Mensch und Sicherheit der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch Gladbach 1995.

7 Sturzbecher, D./Hermann, U./Klingner, N./Krampe, A./Viereck, K./Völkel, P., in: ZVS 49 (2003), S. 162 ff.

8 Vgl. dazu den Bericht von Heinrich, Hanns Ch., „Fünf Jahre Akkreditierungsstelle Fahrerlaubniswesen“ in ZVS 50 (2004), S. 21 ff.

9 Wichtiges Hintergrundwissen zu wirtschaftlichen Aspekten können sich Verkehrspolitiker verschaffen über die Untersuchung von Prümper, Jochen/Schirmer, Sven, „Die Berufs- und Ausbildungssituation von Fahrlehrern – Ende der 70er Jahre und heute“, in ZVS 50 (2004), S. 157 ff. Es steht jedoch zu befürchten und ist leider auch an der erreichten Tiefe der fachlichen Diskussion messbar, dass sich viele politisch verantwortliche Personen einer dringend notwendigen fachlichen Einarbeitung in die von ihnen zu entscheidenden Themen – aus welchen Gründen auch immer – entziehen.

10 Ansätze dazu liegen vor in der Publikation von Rudinger, G./Reiter, A., „Zur Evaluation der theoretischen Fahrerlaubnisprüfung“, in: ZVS 50 (2004), S. 141 ff.