

Bildungssteuerung im System der Fahranfängervorbereitung

—
Steuerungstheoretische Grundlagen, empirische Befunde und steuerungspraktische Empfehlungen

Univ.-Diss.

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors

eingereicht am 16. November 2020

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam

von

M. A. (paed.) Conrad Teichert

Erstbetreuer: Prof. Dr. habil. Dietmar Sturzbecher

Zweitbetreuer: Prof. Dr. habil. Bernd Meier

Impressum

© DEGENER Verlag GmbH

Dissertation, Universität Potsdam, 2021

1. Auflage 2022

Text: C. Teichert

Redaktion: DEGENER Verlag

Titelbild: Adobe Stock

Haftungsausschluss;
Gesetzliche Änderungen vorbehalten,
Eine Haftung die über den Ersatz fehlerhafter
Druckexemplare hinausgeht, ist ausgeschlossen.

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung ohne
Zustimmung des Verlages verstößt gegen das
Urheberrecht und wird gerichtlich verfolgt.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen
jeglicher Art, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung in elektronische Systeme
einschließlich Weiterverarbeitung.

ISBN: 978-3-936071-93-1

Artikel.-Nr. 23890

Viele sind hartnäckig in Bezug auf den einmal eingeschlagenen Weg,
wenige in Bezug auf das Ziel.

Friedrich Wilhelm Nietzsche

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt meinem Erstbetreuer Herrn Prof. Dr. habil. Dietmar Sturzbecher, der mich in meinem Vorhaben nicht nur von Anfang an bestärkt und fachlich begleitet, sondern der mir auch Kontakte zu Interviewpartnern vermittelt hat, über die ich einen empirischen Zugang zu meinem Untersuchungsgegenstand gewinnen konnte. Ferner gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. habil. Dieter Mette († 2016), der mir als Zweitbetreuer zur Seite stand, während der Erarbeitungszeit jedoch verstorben ist. Als Leiter des Doktorandenkolloquiums habe ich ihm nicht nur motivierende Zurede, sondern auch spitzzüngige – und in ihrer humoristischen Art unnachahmliche – Kritik sowie geistreiche Anregungen zu verdanken. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. habil. Bernd Meier, welcher die Leitung des Doktorandenkolloquiums und die Rolle des Zweitbetreuers meiner Arbeit von 2016 bis zur Einreichung übernommen hat.

Der Wert der vorliegenden Arbeit entsteht zu einem großen Teil durch ihre empirische Anbindung bzw. durch die Analyse eines Fallbeispiels (bildungs-)politischer Steuerung im System der Fahranfängervorbereitung. Dass ein solches Vorgehen in der Forschung zum System der Fahranfängervorbereitung bisher noch nicht gewählt wurde, zeugt von den schwierigen Zugangsmöglichkeiten zu diesem Untersuchungsgegenstand. Ich danke daher ausdrücklich Herrn Regierungsdirektor (a. D.) M. A. soc. Georg Willmes-Lenz und Herrn Ministerialrat (a. D.) Dieter Hartmann, die als Vertreter unterschiedlicher Organisationen in die analysierten Steuerungsprozesse involviert waren und ohne deren Bereitschaft zu einem Experteninterview mir große Teile des Untersuchungsgegenstands wohl verschlossen geblieben wären.

Meines Dankes dürfen sich auch die zahlreichen Gesprächspartner versichert wissen, auf die ich während der Bearbeitung meines Vorhabens getroffen bin. Gesprächspartner standen mir nicht nur im Doktorandenkolloquium zur Verfügung, in welchem die Ergebnisse meiner Arbeit an der Kritik des wissenschaftlichen Kollegiums kontinuierlich gereift sind. Auch in meinem Verwandten- und Bekanntenkreis hat sich der bzw. die eine oder andere – häufig unvermittelt – in Diskussionen zur Optimierung von Steuerungsprozessen im System der Fahranfängervorbereitung wiedergefunden. Sie alle haben sich tapfer geschlagen und auf ihre Art dazu beigetragen, dass die vorliegende Arbeit zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden konnte.

Mein Dank gilt schließlich auch meiner Familie, die mich auf meinen beruflichen Wegen – und so auch im Rahmen meines wissenschaftlichen Promotionsvorhabens – stets unterstützt hat. Sie hat mich trotz der vielen freizeitleichen Entbehrungen nicht vergessen lassen, dass es Pausen geben darf, in denen die Gedanken zur Steuerung der Fahranfängervorbereitung ruhen können.

Eidesstattliche Erklärung und Einverständniserklärung

nach § 6 Abs. 2 Nr. 5, 6 und 7 der Promotionsordnung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam vom 10.07.2013

Von:

Name: Teichert
Vorname: Conrad
geb. am: 24.01.1984
in: Werne

Hiermit versichere ich an Eides statt, dass

- meine hinsichtlich der früheren Teilnahme an Promotionsverfahren gemachten Angaben richtig sind;
- die eingereichte Arbeit oder wesentliche Teile derselben in keinem anderen Verfahren zur Erlangung eines akademischen Grades vorgelegt worden sind;
- bei der Anfertigung der Dissertation die Grundsätze zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis der DFG eingehalten wurden, die Dissertation selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst wurde, andere als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt worden sind und die den benutzten Werken wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht wurden.

Einer Überprüfung der eingereichten Dissertationsschrift bzw. der an deren Stelle eingereichten Schriften mittels einer Plagiatssoftware stimme ich zu.

Mücke, den 16.11.2020

Ort/Datum



Unterschrift

Vorwort

Als ich im Jahr 2013 meine Arbeit am Institut für Prävention und Verkehrssicherheit aufnahm, war mir das Thema „Bildungssteuerung“ im Grunde nur aus den Vorlesungen und Seminaren zum allgemeinbildenden Schulsystem bekannt. In den Vorlesungen und Seminaren lernten wir Studenten einige Fakten zum allgemeinbildenden Schulsystem kennen, wie etwa Statistiken zu Schulabschlüssen, zum Lehrpersonal und zur Schulfinanzierung. Ferner befassten wir uns mit verschiedenen Rahmenbedingungen des Schulsystems, wie etwa dem Bildungsföderalismus, der Durchführung leistungsvergleichender Studien (z. B. PISA) und der Implementierung von Bildungsstandards als damals (2008) neuartigem Instrument der Schulsteuerung. Diese gewiss nicht unwichtigen Informationen fügten sich allerdings nicht ohne weiteres in ein geschlossenes Gesamtbild, sodass „Bildungssteuerung“ sich mir zunächst als diffuser Lern- und Forschungsgegenstand präsentierte. Eine Wahrnehmung, die sich bald ändern sollte.

Am Institut für Prävention und Verkehrssicherheit begegnete mir das Thema erneut, allerdings im Zusammenhang mit einem völlig anderen Bildungssystem: dem System der Fahranfängervorbereitung. Es reifte die Erkenntnis, dass das Thema „Bildungssteuerung“ über einen noch breiteren gesellschaftlichen Anwendungsbezug verfügt, als es sich in den Vorlesungen und Seminaren zum allgemeinbildenden Schulsystem andeutete. Die Bearbeitung von Steuerungsfragen im Zusammenhang mit dem System der Fahranfängervorbereitung ließ mich auch erkennen, worin die Relevanz und der Reiz liegen, sich mit diesem Thema näher zu befassen. Es ist natürlich wichtig zu entscheiden, *was* zur Weiterentwicklung von Bildungssystemen zu tun ist (z. B. Einführung einer neuen Maßnahme). Mindestens genauso wichtig ist es jedoch, sich bewusst zu machen, *wie* diese Entscheidungen zustande kommen, denn die Rahmenbedingungen, unter denen Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Bildungssystemen heranreifen, beeinflussen maßgeblich, was bei diesen Entscheidungen herauskommen kann. Wer also Bildungssysteme optimieren und dazu die Weiterentwicklung eines Bildungssystems steuern möchte, muss sich zunächst darüber klar werden, *wie* die Weiterentwicklung eines Bildungssystems funktioniert – und das klingt einfacher als es ist.

Neben seiner Relevanz verfügt das Thema „Bildungssteuerung“ auch über einen gewissen Reiz, sich näher mit ihm zu befassen. Dieser liegt – zumindest für mich – in der Komplexität von Steuerungsprozessen. Die Steuerung eines Bildungssystems ist keine Leistung eines Einzelakteurs und sie folgt auch keinem starren Wenn-Dann-Schema. Vielmehr vollzieht sie sich in unzähligen Kontakten zwischen Akteuren sowie Ereignissen, deren Bedeutung für den Verlauf von Steuerungsprozessen manchmal erst rückblickend klar wird. Steuerung stellt somit einen fortwährenden Versuch dar, den kontinuierlichen Strom von Handlungen und Ereignissen so zu koordinieren, dass die Entwicklung eines Bildungssystems eine gewünschte Richtung nimmt. Spätestens hier wird es jedoch politisch, denn woraus ergibt sich, welche Weiterentwicklungen von Bildungssystemen wünschenswert sind und welche nicht? Wem steht diese Bewertung zu und – falls es mehrere Bewertungen gibt – welche davon ist entwicklungsleitend? Was ist darüber hinaus zu tun, damit erwünschte Entwicklungen auch tatsächlich Realität werden und nicht nur formal gesteckte Ziele beschreiben? Eine Beantwortung dieser und anderer Fragen erfordert eine Analyse und Systematisierung der komplexen Handlungszusammenhänge, die beim Betrieb und der Weiterentwicklung von Bildungssystemen existieren.

Nach meinen ersten Recherchen zum Thema „Bildungssteuerung im System der Fahranfängervorbereitung“ formte sich im Jahr 2014 schnell die Absicht, im Rahmen eines Promotionsvorhabens tiefer in dieses Forschungsthema vorzudringen. Dieses Vorhaben ließ sich – mit gelegentlichen Überschneidungen mit den Forschungsarbeiten am Institut für Prävention und Verkehrssicherheit – nur berufsbegleitend realisieren. Das Ergebnis liegt mit der publizierten Dissertationsschrift nun vor. Ich hoffe, dass sie ihren Lesern ein nützlicher Ausgangspunkt ist, um

Vorwort

mehr über die Steuerung dieses Bildungssystems inmitten unserer Gesellschaft zu erfahren und sich auf die Teilhabe an Steuerungsprozessen zur Weiterentwicklung des Systems der Fahranfängervorbereitung vorzubereiten.

Ich wünsche den Lesern viel Spaß bei der Lektüre!

Conrad Teichert

Im Oktober 2021

4 Methodisches Vorgehen

4.1 Überblick über den Forschungsprozess und das Untersuchungsdesign

Zu Beginn des Forschungsprozesses stehen die im Kapitel 1 erläuterte Problemstellung und die Zielstellung. Darauf aufbauend wurden im Kapitel 2 die theoretischen Grundlagen zum Untersuchungsgegenstand ausgearbeitet. Dies ermöglichte im Kapitel 3 die Formulierung der wissenschaftlichen Fragestellungen (s. Abbildung 3). Im vorliegenden Kapitel werden nun die methodischen Grundlagen und das weitere Vorgehen in der Analyse erläutert.

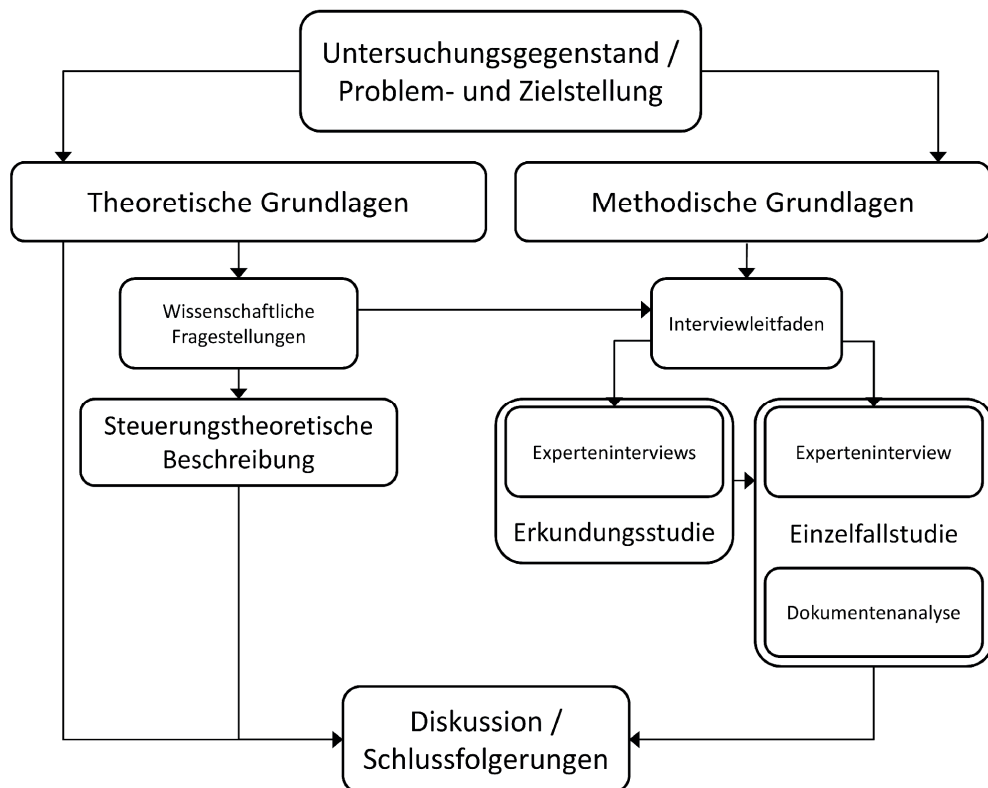


Abb. 3: Forschungsprozess und Untersuchungsdesign im Überblick

Die Analyse von Steuerungsprozessen im SFAV beruht auf einem theoretisch-analytischen und einem empirisch-analytischen Teil. Im theoretisch-analytischen Teil werden die theoretischen Grundlagen auf das SFAV übertragen, um zu einer steuerungstheoretischen Beschreibung dieses Bildungssystems zu gelangen (s. Kapitel 5.1). Dazu wird das SFAV zunächst als soziales System beschrieben und seine Funktionsweise mit systemtheoretischen Konzepten wie „Variation“ und „Selektion“ erklärt. Im Anschluss wird das SFAV aus handlungstheoretischer Per-

spektive betrachtet und im Hinblick auf netzwerkanalytisch bedeutsame Dimensionen untersucht. Kappelhoff (2000) und Staber (2000) nennen in diesem Zusammenhang etwa die Art, die Anzahl und die Interaktion von Akteuren, etwaige Blockbildungen bzw. Akteurkoalitionen, strukturelle Komponenten (z. B. Bildungsmaßnahmen, gesetzliche Vorschriften), Strukturmerkmale (z. B. Dichte, Zentralisierung) und bedeutsame Ereignisse. Zur handlungstheoretischen Beschreibung wird zunächst nur ein Überblick über ausgewählte Akteure, Steuerungsinstrumente und handlungsleitende Strukturmerkmale gegeben. Die Analyse von Akteurkonstellationen, Interaktionsdynamiken und Ereignissen erfolgt im empirisch-analytischen Teil.

Der empirisch-analytische Teil umfasst eine Erkundungsstudie und eine Einzelfallstudie. Die empirische Grundlage der Erkundungsstudie stellen verschiedene Experteninterviews dar, die vom Verfasser bzw. unter Mitwirkung des Verfassers durchgeführt wurden (s. Tabelle 1). Das Auftaktinterview wurde mit Herrn Gebhard L. Heiler geführt, der aufgrund seines langjährigen Engagements im SFAV (z. B. Vorsitzender des Fahrlehrerverbands Baden-Württemberg, Präsidiumsmitglied der Deutschen Fahrlehrer-Akademie, Buchautor, Journalist) Auskunft zu verschiedenen Entwicklungen – insbesondere auch zu Beginn des gewählten Betrachtungszeitraums – geben konnte. Ausgehend von den im ersten Interview erhaltenen Informationen wurden weitere Personen interviewt, die zu den im Auftaktinterview bzw. in folgenden Interviews angesprochenen Entwicklungsprozessen Auskunft geben konnten. Die Interviews 1 bis 6 fanden auch Eingang in den Abschlussbericht des BAST-Projekts „Ansätze zur Optimierung der Fahrschulausbildung“ und wurden als Anhang des Projektberichts veröffentlicht (Bredow & Sturzbecher, 2016). Diese Interviews wurden in der vorliegenden Arbeit mit Blick auf die Ziele der Erkundungsstudie wiederverwertet. Das Interview 7 wurde im Nachgang des genannten BAST-Projekts durchgeführt, um die Datengrundlage für die vorliegende Erkundungsstudie zu erweitern. Zur Ergänzung und Validierung der in den Interviews erhaltenen Informationen wurden zudem verschiedene Rechtsgrundlagen und wissenschaftliche Publikationen recherchiert.

Tab. 1: Datengrundlage der Erkundungsstudie

Lfd. Nr.	Interviewte	Interviewform	Durchführungsdatum
1	Heiler, G. L.	Mündlich	04.07.2013- 05.07.2013
2	Dr. Heinrich, H. Ch.	Schriftlich	20.08.2013
3	Schulte, K.	Schriftlich	25.11.2013
4	von Bressensdorf, G.	Schriftlich	29.11.2013
5	Dr. Jagow, F. J.	Schriftlich	03.12.2013
6	Dr. Heilig, B.	Schriftlich	04.12.2013
7	Kleutges, Ch. & Dr. Petzholtz, W.	Mündlich	08.12.2014- 09.12.2014

Anmerkungen: Bei den schriftlichen Interviews stellt das Durchführungsdatum das Datum der Übermittlung durch den Interviewten dar.

Im Anschluss an die Erkundungsstudie wird eine Einzelfallstudie durchgeführt. Die Einzelfallstudie basiert auf einem weiteren im Rahmen der vorliegenden Arbeit erhobenen Experteninterview und einer daran anknüpfenden Dokumentenanalyse (s. Kapitel 4.2). In der abschließenden Diskussion werden alle in der vorliegenden Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zusammengeführt. Dazu gehören die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung der steuerungstheoretischen Grundlagen und aus der steuerungstheoretischen Beschreibung des SFAV. Diese bilden zugleich den Referenzrahmen für die Diskussion der Erkenntnisse aus der Erkundungsstudie und der Einzelfallstudie. Im Ergebnis werden Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung von Prozessen zur Steuerung des SFAV formuliert, wobei auch auf die Möglichkeiten zur Institutionalisierung der empfohlenen Gestaltungsmöglichkeiten eingegangen wird.

4.2 Hintergründe zur Einzelfallstudie

4.2.1 Forschungsmethodische Einordnung

Die Einzelfallstudie stellt keine eigenständige Methode, sondern eine Untersuchungsform dar, in der je nach Erkenntnisinteresse verschiedene Methoden der empirischen Sozialforschung miteinander kombiniert werden (Roth & Holling, 1999; Lamnek & Krell, 2016). Einzelfallstudien können sowohl quantitativ als auch qualitativ angelegt sein. Kennzeichnend für eine quantitative Einzelfallstudie sind standardisierte Methoden (z. B. in der Medikamentenforschung); qualitative Einzelfallstudien zeichnen sich durch den Einsatz teil- und nichtstandardisierter Methoden aus. Qualitative Einzelfallstudien sind nicht wie quantitative Einzelfallstudien mit dem Ziel verbunden, das Untersuchungsobjekt anhand einiger weniger Variablen zu vermessen, sondern „möglichst alle für das Untersuchungsobjekt relevanten Dimensionen in die Analyse einzubeziehen“ (Lamnek & Krell, 2016, S. 286). Qualitative Ansätze sind daher i. d. R. von einem explorativen Vorgehen gekennzeichnet (Reinders & Ditton, 2015). Untersuchungsobjekte können soziale Einheiten wie eine Person, eine Gruppe oder eine Organisationsstruktur darstellen. Sofern Personen oder Gruppen als Untersuchungsgegenstand gewählt werden, stellen diese selbst die Experten für die relevanten Dimensionen dar (z. B. Biografieforschung). Im Hinblick auf Organisationsstrukturen muss abgewogen werden, auf welchem Weg die relevanten Dimensionen des Untersuchungsgegenstands identifiziert und erfasst werden können.

In der vorliegenden Arbeit wird eine qualitative Einzelfallstudie durchgeführt. Ein Grund hierfür ist, dass die Komplexität (bildungs-)politischer Prozesse ein Zugangsproblem für quantitative Ansätze darstellt (Kaiser, 2014). (Bildungs-)politische Steuerungsprozesse können beispielsweise nicht im Rahmen experimenteller Designs, in denen eine experimentelle Steuerung parallel zu einer konventionellen Steuerung in Bezug auf ein und dieselbe gesellschaftliche