

# **Dürfen Fahrschulen nach einer nicht bestandenen Fahrerlaubnisprüfung einen erneuten Grundbetrag berechnen?**

Eine Fahrschule darf von ihrem Fahrschüler nach Nichtbestehen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung und einer daran anschließenden weiteren Ausbildung nicht nochmals einen (Teil-)Grundbetrag verlangen. Der Erlaubnisbehörde kommt hiergegen die Möglichkeit einer auf § 21 Abs. 2 FahrIG i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG gestützten Unterlassungsanordnung zu.

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 22.12.2009, AZ: 9 S 2890/08)

## **Nachfolgend das Urteil:**

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 22.12.2009, AZ: 9 S 2890/08)

**Kein weiterer (Teil-)Grundbetrag einer Fahrschule für weitere Ausbildung eines Fahrschülers nach Nichtbestehen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung - Unterlassungsanordnung der Erlaubnisbehörde**

## **Urteil**

### **Leitsätze**

Eine Fahrschule darf von ihrem Fahrschüler nach Nichtbestehen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung und einer daran anschließenden weiteren Ausbildung nicht nochmals einen (Teil-)Grundbetrag verlangen. Der Erlaubnisbehörde kommt hiergegen die Möglichkeit einer auf § 21 Abs. 2 FahrIG i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG gestützten Unterlassungsanordnung zu.

### **Tenor**

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 15. September 2008 - 2 K 1914/08 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Rechtsstreit betrifft die Frage, ob eine Fahrschule nach Nichtbestehen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung und einer daran anschließenden weiteren Ausbildung nochmals einen (Teil-)Grundbetrag von ihrem Fahrschüler verlangen darf. Die Klägerin wendet sich gegen eine von der Beklagten hiergegen verfügte Unterlassungsanordnung.

Die Klägerin ist Inhaberin einer Fahrschule in Pforzheim. Nachdem eine konkurrierende Fahrschule die Beklagte darauf aufmerksam gemacht hatte, dass die Klägerin von ihren Fahrschülern nach nicht bestandener praktischer Prüfung weitere Grundbeträge verlange, wies diese die Klägerin darauf hin, dass eine entsprechende Praxis mit den Vorgaben des Gesetzes über das Fahrlehrerwesen vom 25.08.1969 (BGBl. I S. 1336, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.03.2008, BGBl. I S. 418 - FahrIG -) nicht in Einklang stehe. Nachdem die Klägerin dieser Auffassung widersprochen hatte, erließ die Beklagte am 10.01.2007 die streitgegenständliche Verfügung, durch die der Klägerin ab Rechtskraft des Bescheids untersagt wurde, bei Nichtbestehen der praktischen Fahrprüfung und weiterer Ausbildung von den Fahrschülern weitere (Teil-)Grundbeträge zu fordern. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 5000 Euro angedroht.

Zur Begründung führte die Beklagte aus, das in Anlage 5 zu § 7 der Durchführungsverordnung zum Fahrlehrergesetz vom 18.08.1998 (BGBl. I S. 2307, zuletzt geändert durch Verordnung vom 18.07.2008, BGBl. I S. 1338 - DV-FahrIG -) vorgeschriebene Muster sei jedenfalls hinsichtlich der in

der Bestimmung geregelten ordentlichen Unterrichtsentgelte abschließend. Eine zusätzliche Grundgebühr im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung könne daher auch nicht - wie von der Klägerin praktiziert - durch „Sternchen-Vermerk“ ausgewiesen und von den Fahrschülern verlangt werden. Dies ergebe sich bereits aus dem intendierten Verbraucherschutz, da andernfalls die zusätzliche Grundgebühr als indirektes Druckmittel gegenüber den Fahrschülern eingesetzt werden könnte, damit diese „vorsichtshalber“ noch ein paar weitere Fahrstunden absolvieren. Im Übrigen belege auch die Entstehungsgeschichte der derzeit bestehenden Fassung, dass ein weiterer Grundbetrag nach nicht bestandener praktischer Prüfung nicht verlangt werden dürfe.

Mit dem hiergegen am 18.01.2007 erhobenen Widerspruch trug die Klägerin insbesondere vor, das Preisaushangmuster in Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG enthalte keine abschließende Aufzählung der möglichen Leistungsentgelte. Unstreitig sei etwa das Entgelt im Falle von Wiederholerkursen für Mofafahrer, bei Seminarabbrechern, bei Umschreibung ausländischer Führerscheine und weiteren Sonderfällen nicht geregelt, sodass die insoweit entstehenden Leistungen durch „Sternchen-Vermerk“ im Preisaushang ausgewiesen werden könnten. Tatsächlich entstünden im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung jedoch weitere Aufwendungen der Fahrschule, für die der Klägerin ein Erstattungsanspruch zustehe. Insbesondere würden weitere Sach- und Personalkosten des Büros (z.B. Aufwendungen für Terminvereinbarungen) und Fahrzeug-Bereitstellungskosten anfallen; darüber hinaus handle es sich um Kosten für die Fehleranalyse der nicht bestandenen Prüfung, der Entwicklung und Abstimmung eines Konzeptes für eine erfolgreiche Wiederholungsprüfung, der Prüfung eines Lehrer- oder Fahrzeugwechsels, der psychologischen Motivierung des gescheiterten Fahrschülers und der Einbindung der nächsten Angehörigen und Freunde in die psychologische Betreuung. Insbesondere bei jugendlichem Durchfallen bedürfe es intensiver Gespräche mit Eltern und Großeltern. Diese Kosten seien weder in dem von Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG vorgesehenen Muster erfasst noch sei es sachgerecht, diese Kosten durch eine Erhöhung des Fahrstundenentgeltes in Ansatz zu bringen. Denn in diesem Falle müssten die entstandenen Kosten von allen getragen werden. Im Übrigen dürfe die Vorgabe des in der Rechtsverordnung angegebenen Preisaushang-Musters nicht weiter in die Rechte der betroffenen Fahrschullehrer eingreifen, als dies durch die Ermächtigungsnorm vorgegeben sei. § 19 Abs. 1 FahrlG enthalte die von der Beklagten behauptete Beschränkung jedoch nicht. Dem Schutzzweck der Aushangsvorschriften trage die Praxis der Klägerin jedoch Rechnung, denn die im Falle der Wiederholung der praktischen Prüfung anfallenden weiteren (Teil-)Grundgebühren seien im Aushang durch „Sternchen-Vermerk“ kenntlich gemacht. Im Übrigen beginne, wenn die praktische Prüfung nicht bestanden werde, eine „neue Ausbildung“, die es auch rechtfertige, einen neuen (Teil-) Grundbetrag zu erheben.

Der Widerspruch blieb erfolglos und wurde durch Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 23.05.2007 zurückgewiesen. Auch die hiergegen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Karlsruhe mit Urteil vom 15.09.2008 ab. Wie die Beklagte zutreffend ausgeführt habe, enthalte das in Anhang 5 zu § 7 DV-FahrlG vorgeschriebene Muster nur bei Nichtbestehen der theoretischen Prüfung und einer sich daran anschließenden weiteren Ausbildung, nicht aber bei einem Versagen in der praktischen Prüfung die Möglichkeit, einen weiteren Grundbetrag vom Fahrschüler zu fordern. Da diese Regelung Ausdruck einer bewussten Entscheidung sei, könne sie nicht durch Ausweisung von „Sternchen-Vermerken“ umgangen werden. Die von der Klägerin erwähnten Vorhalte- und Dispositionskosten seien bei der Kalkulation der Fahrstundenpreise zu berücksichtigen. Im Übrigen fielen derartige Kosten nicht nur bei Prüfungswiederholern, sondern bei allen Fahrschülern gleichermaßen an. Spezifische Zusatzkosten seien in dem Preisaushangmuster als „Vorstellungsentgelte“ geregelt.

Gegen das ihr am 29.09.2008 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 23.10.2008 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese mit am 21.11.2008 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz vom 19.11.2008 begründet. Auf die Berichterstatter-Verfügung vom 20.01. 2009, in der darauf hingewiesen wurde, dass die Begründungsfrist zwischenzeitlich verstrichen sein dürfte, beantragte die Klägerin am 05.02.2009 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und verwies darauf, dass die Berufungsbegründung versehentlich beim Verwaltungsgericht eingereicht worden sei. Angesichts der Tatsache, dass diesem jedoch mindestens sechs Arbeitstage zur Verfügung gestanden hätten, um die Weiterleitung zu veranlassen, müsse ihr Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden. In der Sache wiederholte und vertiefte sie ihr bisheriges Vorbringen.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 15. September 2008 - 2 K 1914/08 - zu ändern und die Verfügung der Stadt Pforzheim vom 10. Januar 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 23.05.2007 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend und verweist ergänzend auf die im erstinstanzlichen Verfahren eingereichten Schriftsätze. Das in Anlage 5 zu § 7 DV-FahrIG vorgeschriebene Preisaushang-Muster enthalte hinsichtlich der hier betroffenen Unterrichtsentgelte eine abschließende Aufzählung, sodass es der Klägerin verwehrt sei, insoweit weitere Entgelte vom Fahrschüler zu fordern. Vorhalte-, Verwaltungs- und Dispositionskosten seien bei der Kalkulation der Fahrstundenpreise zu berücksichtigen

Das von der Klägerin gewählte Modell führe dazu, dass die Fahrstundenpreise niedriger kalkuliert werden könnten, was Fahrschulinteressenten sofort ins Auge springe. Die erhöhten Kosten der lediglich in einem „Sternchen-Vermerk“ dargestellten Kosten im Falle des Wiederholens dagegen blieben regelmäßig verborgen. Die Preisgestaltung widerspreche daher auch der vom Gesetzgeber beabsichtigten Gewährleistung von Preistransparenz. Im Übrigen widerspreche die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht dargestellte Praxis, nach der die weitere Grundgebühr „verhandelbar“ sei, auch dem vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Grundsatz der Preiswahrheit.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Behördenakten der Stadt Pforzheim und des Regierungspräsidiums Karlsruhe verwiesen.

#### **Entscheidungsgründe:**

Die Berufung der Klägerin, über die der Senat mit Einverständnis der Parteien gemäß §§ 125 Abs. 1 Satz 1, 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, hat keinen Erfolg. Die Berufung ist zulässig, da der Klägerin Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gegen die Versäumung der Berufungsbegründungsfrist zu gewähren ist (§ 60 Abs. 1 VwGO). Zwar ist die Begründung der Berufung gegen das der Klägerin am 29.09.2008 zugestellte Urteil dem Verwaltungsgerichtshof erst am 05.02.2009 und damit nach Ablauf der in § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO vorgeschriebenen Frist von zwei Monaten zugegangen. Auch ein fehlendes Verschulden dafür, dass die Berufungsbegründung vom 19.11.2008 an das Verwaltungsgericht Karlsruhe adressiert wurde, hat die Klägerin nicht schlüssig vorgetragen; insbesondere war auch die Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 15.09.2008 zutreffend.

Ein Rechtssuchender darf aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts darauf vertrauen, dass ein mit der Sache befasst gewesenes Gericht einen bei ihm eingereichten, aber für das Rechtsmittelgericht bestimmten Schriftsatz im ordentlichen Geschäftsgang dorthin weiterleiten wird. Geht der Schriftsatz so rechtzeitig bei dem mit der Sache befasst gewesenen Gericht ein, dass die fristgerechte Weiterleitung an das Rechtsmittelgericht im ordentlichen Geschäftsgang ohne weiteres erwartet werden kann, darf die Partei deshalb nicht nur darauf vertrauen, dass der Schriftsatz überhaupt weitergeleitet wird, sondern auch darauf, dass er noch fristgerecht beim Rechtsmittelgericht eingeht. Geschieht dies tatsächlich nicht, so ist der Partei Wiedereinsetzung in den vorigen Stand unabhängig davon zu gewähren, auf welchen Gründen die fehlerhafte Einreichung beruht. Mit dem Übergang des Schriftsatzes in die Verantwortungssphäre des zur Weiterleitung verpflichteten Gerichts wirkt sich ein etwaiges Verschulden der Partei oder ihres Prozessbevollmächtigten nicht mehr aus (so BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20.06.1995 - 1 BvR 166/93 -, BVerfGE 93, 99, sowie Kammerbeschluss vom 03.01.2001 - 1 BvR 2147/00 -, NVwZ 2001, 1343; dazu auch BGH, Beschluss vom 18.04.2000 - XI ZB 1/00 -, NJW 2000, 2511). Die entschiedenen Fälle betrafen zwar durchgängig zivilrechtliche Streitigkeiten, die sich von der vorliegenden Konstellation durch das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung unterscheiden. Angesichts der allgemein gehaltenen Begründung und der Bezugnahme auf die „nachwirkende Fürsorgepflicht“ des Instanzgerichts ist jedoch davon auszugehen, dass die verfassungsgerichtliche Bewertung auch für den Verwaltungsprozess Anwendung findet. Nach diesen Maßstäben ist der Klägerin trotz der von ihrem Bevollmächtigten verschuldeten Versäumung der Berufungsbegründungsfrist Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Die Berufung ist aber nicht begründet, weil das Verwaltungsgericht die von der Klägerin gegen die Unterlassungsverfügung und die Zwangsgeldandrohung erhobene Klage im

Ergebnis zu Recht abgewiesen hat. 1. Die Beklagten war für die angefochtene Verfügung zuständig, ihr steht auch eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Untersagungsanordnung zur Seite. Die Zuständigkeit der Beklagten als Erlaubnisbehörde folgt aus § 32 Abs. 1 FahrIG i. V. m. § 4 Nr. 1 der Verordnung der Landesregierung und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über fahrerlaubnis- und fahrlehrerrechtliche Zuständigkeiten vom 13.02.2001 (GBl. S. 123, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.06.2004, GBl. S. 594) und § 12 Abs. 2 LVG. Nach § 33 FahrIG hat die Erlaubnisbehörde die Fahrschulen zu überwachen (Absatz 1) und die Erfüllung der Pflichten aufgrund des Fahrlehrergesetzes und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen zu prüfen (Absatz 2 Satz 1). Auch die Kontrolle der Ausgestaltung und Bekanntgabe der Unterrichtsentgelte nach § 19 FahrIG unterfällt daher der Überwachungskompetenz der Erlaubnisbehörde (vgl. Bouska/May/Weibrecht, Fahrlehrer Recht, 10. Aufl. 2008, § 33 FahrIG Rn. 5). Die Verfügung kann auch auf eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage gestützt werden, obwohl das Fahrlehrergesetz eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die von der Beklagten verfügte Unterlassungsanordnung nicht enthält. Dieses sieht für die im Rahmen der Überwachung aufgedeckten Pflichtverstöße ausdrücklich zwar nur die Verhängung einer Geldbuße - hier nach § 36 Abs. 1 Nr. 8 FahrIG - sowie die Möglichkeit vor, die Fahrschulerlaubnis zurückzunehmen, zu widerrufen oder zum Ruhen zu bringen. Diese Regelungstechnik enthält indes keine bewusst abschließende Ausformung und schließt einen Rückgriff auf allgemeinere Bestimmungen daher nicht aus (vgl. Senatsbeschluss vom 21.10.2003 - 9 S 2037/03 -, VBIBW 2004, 306). Insbesondere kommt der zuständigen Erlaubnisbehörde die Möglichkeit zu, auf Grundlage des § 21 Abs. 2 FahrIG i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG eine nachträgliche Auflage zu erlassen, mit der die Einhaltung der für die Erteilung der Fahrschulerlaubnis erforderlichen Voraussetzungen sichergestellt werden soll (ebenso Eckhardt, Fahrlehrergesetz, 6. Aufl. 1999, § 21 FahrIG Rn. 3). Denn ließe man derartige Anordnungen nicht zu, wäre die Erlaubnisbehörde vor die Alternative gestellt, auf entsprechende Pflichtverstöße entweder gar keinen unmittelbaren Einfluss zu nehmen oder direkt einen Widerruf der Fahrschulerlaubnis verfügen zu müssen, der sich angesichts des in § 21 Abs. 2 Satz 2 FahrIG aufgestellten Erfordernisses einer wiederholten und gröblichen Pflichtverletzung als möglicherweise unverhältnismäßig erweisen würde. Mit dem Instrumentarium der nachträglichen Auflage wird der Erlaubnisbehörde daher ein im Verhältnis zum Widerruf milderer Mittel an die Hand gegeben, um den vorschnellen Erlass einer Widerrufsverfügung vermeiden und dem Erlaubnisinhaber seine Verpflichtungen verbindlich vor Augen führen zu können, ohne bereits das scharfe Schwert der fehlenden Zuverlässigkeit ins Felde führen zu müssen (vgl. ausführlich zur Anwendbarkeit des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG auch OVG NRW, Beschluss vom 27.08.1997 - 25 B 622/77 -, NWVBI 1998, 242). Bei der hier streitigen Untersagungsverfügung handelt es sich der Sache nach um eine derartige Auflage, auch wenn dies in den angefochtenen Bescheiden nicht explizit zum Ausdruck gebracht worden ist. Denn die Verfügung soll sicherstellen, dass die Klägerin ihren Pflichten aus § 19 FahrIG zur Gestaltung und Bekanntgabe der Unterrichtsentgelte nachkommt. Verstöße gegen diese gesetzlichen Vorgaben können - jedenfalls bei Wiederholung - gemäß § 21 Abs. 2 FahrIG zum Widerruf der Fahrschulerlaubnis führen (vgl. Bouska/May/Weibrecht, Fahrlehrer Recht, 10. Aufl. 2008, § 19 FahrIG Rn. 7; Koch, Das neue Fahrlehrerrecht, 1999, Rn. 167). Mit der Unterlassungsanordnung soll daher die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrschulerlaubnis sichergestellt werden, sodass die Verfügung als nachträgliche Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG zu qualifizieren ist. 2. Die von der Klägerin praktizierte Preisgestaltung verstößt auch gegen die ihr als Fahrschulinhaberin auferlegten Pflichten zur Ausgestaltung der Unterrichtsentgelte und konnte daher untersagt werden. Insoweit kommt es zwar nicht auf einen Verstoß gegen das in Anlage 5 zu § 7 DV-FahrIG vorgeschriebene Preisaushangmuster an, denn ein Verstoß gegen die vorgeschriebene Ausgestaltung des Aushangs rechtfertigt nicht das von der Beklagten verfügte Forderungsverbot (a). Für eine derartige Unterlassungsverfügung bedarf es vielmehr einer gesetzlichen Rechtsgrundlage, die in § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG indes vorliegt (b). Auch die von der Beklagten verfügte Zwangsgeldandrohung für den Fall der Zuwiderhandlung ist daher nicht zu beanstanden (c).

a) Zu Recht hat die Beklagte darauf hingewiesen, dass der von der Klägerin verwendete Preisaushang nicht den Vorgaben aus § 7 DV-FahrIG i. V. m. Anlage 5 entspricht. Jedenfalls hinsichtlich der streitgegenständlichen Frage, ob im Falle des Nichtbestehens der praktischen Fahrprüfung und weiterer Ausbildung von den Fahrschülern weitere (Teil-)Grundbeträge gefordert werden können, ist das vom Ordnungsgeber vorgesehene Preisaushangmuster abschließend und lässt eine Zusatzforderung durch „Sternchen-Vermerk“ nicht zu. Dies ergibt sich zunächst bereits aus dem Wortlaut des Preisaushangmusters. Grundbeträge werden demnach nur „für die allgemeinen Aufwendungen einschließlich des theoretischen Unterrichts“ sowie „bei Nichtbestehen der theoretischen Prüfung und weiterer Ausbildung“ erhoben. Die Nichterwähnung von Grundbeträgen im Falle des Nichtbestehens der praktischen Fahrprüfung lässt angesichts der Tatsache,

dass diese Konstellation nicht untypisch und für die Frage der Grundbetragerhebung von wesentlicher Bedeutung ist, nur den Schluss zu, dass der Ordnungsgeber die Erhebung von Grundbeträgen in dieser Fallgruppe nicht vorgesehen hat. Die Richtigkeit dieser Auslegung wird auch durch die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. Denn während die fragliche Rubrik im Preisaushangmuster nach Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG i. d. F. vom 18.08.1998 (BGBl. I S. 2307) den Grundbetrag „bei Nichtbestehen der Prüfung und weiterer Ausbildung“ vorsah, ist mit der Neufassung vom 07.08.2002 (BGBl. I S. 3267) klargestellt worden, dass diese Rubrik nur für das „Nichtbestehen der theoretischen Prüfung und weiterer Ausbildung“ gilt. Angesichts der Tatsache, dass die sprachliche Fassung zuvor auch den Fall des Nichtbestehens der praktischen Prüfung umfasste, die Neufassung aber nunmehr ausdrücklich nur vom Nichtbestehen der theoretischen Prüfung spricht, kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Ordnungsgeber die Fallgruppen im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung nicht zur Anwendung gebracht sehen wollte.

Eine andere Interpretation könnte schließlich auch nicht mit dem Gesetzeszweck der Verordnungsermächtigung in § 19 Abs. 2 FahrlG in Einklang gebracht werden. Denn die Vorschriften über die Unterrichtsentgelte und ihre Bekanntmachung dienen dem Verbraucherschutz und sollen es dem Fahrschüler ermöglichen, die Gesamtkosten sowie die einzelnen Kostenbestandteile für seine Ausbildung überblicken und vergleichen zu können. Ein „Verstecken“ weiterer (Teil-)Grundbeträge im Kleingedruckten verschleierte aber die im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung tatsächlich entstehenden Kosten und wäre mit dem Zweck der Vorschrift nicht vereinbar. Es widerspräche dem in § 19 Abs. 1 Satz 5 FahrlG ausdrücklich vorgeschriebenen Grundsatz der Preisklarheit, wenn ein derartig wesentlicher Entgeltbestandteil nicht unter der Rubrik „Grundbetrag“, wo auch zusätzliche Beträge im Falle des Nichtbestehens der theoretischen Prüfung ausgewiesen sind, dargestellt würde, sondern lediglich durch kleingedruckte „Sternchen-Vermerke“ an systematisch versteckter Stelle (vgl. dazu auch Koch, Das neue Fahrlehrerrecht, 1999, Rn. 164). Die Nichtaufnahme eines (Teil-)Grundbetrags im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung im Preisaushangmuster nach Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG lässt daher nur den Schluss zu, dass der Ordnungsgeber davon ausgegangen ist, dass in dieser Fallkonstellation ein weiterer Grundbetrag nicht erhoben werden kann. Zu Recht hat der Bund-Länder-Fachausschuss Fahrerlaubniswesen/Fahrlehrerrecht auf seiner Sitzung vom 09./10.11.2005 auch darauf hingewiesen, dass die zusätzliche Grundgebühr im Falle des Nichtbestehens der Prüfung als indirektes Druckmittel gegenüber den - meist jungen und im Geschäftsverkehr noch unerfahrenen - Fahrschülern eingesetzt werden könnte, damit diese „vorsichtshalber“ noch weitere Fahrstunden absolvieren. Unbeschadet der Frage, ob das Preisaushangmuster in Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG die Ausweisung weiterer Entgelte durch „Sternchen-Vermerk“ zulässt, wenn die entsprechenden Leistungen im amtlichen Vordruck nicht erfasst sind (wie etwa im Falle der „Überprüfung“ der Kenntnisse und Fähigkeiten der Inhaber ausländischer Fahrerlaubnisse, die zum Erwerb einer deutschen Fahrerlaubnis eine Prüfung ablegen müssen), gilt dies jedenfalls für den ausdrücklich und abschließend im Preisaushangmuster nach Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG geregelten Fall des (Nicht-) Erhebens weiterer (Teil-)Grundbeträge im Falle des Nichtbestehens der praktischen Prüfung nicht. Dieser Befund rechtfertigt indes die von der Beklagten verfügte und vom Regierungspräsidium Karlsruhe bestätigte Unterlassungsanordnung nicht. Denn die Unterlassungsverfügung, bei Nichtbestehen der praktischen Fahrprüfung und weiterer Ausbildung von den Fahrschüler weitere (Teil-) Grundbeträge zu fordern, knüpft nicht an die (bloße) Ausgestaltung des Preisaushangs an, sondern bezieht sich - unabhängig von dieser Ausgestaltung - auf die inhaltliche Regelung. Wie die Klägerin zu Recht ausgeführt hat, bedarf es für ein entsprechendes Forderungsverbot daher der eigenständigen gesetzlichen Rechtsgrundlage.

b) Die ausgesprochene Untersagung findet in § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrlG jedoch eine hinreichende materielle Rechtsgrundlage. Nach dieser Vorschrift ist das Unterrichtsentgelt aufzuspalten in pauschalierte Beträge für die allgemeinen Aufwendungen des Fahrschulbetriebs einschließlich des gesamten theoretischen Unterrichts, für die Vorstellung zur Prüfung und für die Aufbauseminare einerseits sowie in leistungsbezogene Entgelte andererseits, die stundenbezogen für eine Fahrstunde im praktischen Unterricht und für die Unterweisung am Fahrzeug zu jeweils 45 Minuten anzugeben sind. Der Gesetzgeber selbst hat daher ein zweigliedriges Kostenschema mit ausdifferenzierten Kostenkategorien vorgegeben. Der verbraucherschützende Charakter der Norm, der dem preisvergleichenden Fahrschüler Transparenz über die in seinem Fahrschulunterricht möglicherweise anfallenden Kostenbestandteile verschaffen soll (vgl. Bouska/May/ Weibrecht, Fahrlehrer Recht, 10. Aufl. 2008, § 19 FahrlG Rn. 1 und 5), spräche zwar bereits dafür, die im Gesetz vorgegebenen Kostenkategorien als abschließend zu bewerten. Diesem Ansatz folgt indes die Durchführungsverordnung selbst nicht. Denn in dem Preisaushangmuster aus Anlage 5 zu § 7 DV-FahrlG sind eigenständige Grundbeträge bei Nichtbestehen der theoretischen Prüfung und

weiterer Ausbildung vorgesehen, die in § 19 Abs. 1 FahrIG unmittelbar nicht enthalten sind. Dort ist vielmehr von pauschalierten Entgelten „einschließlich des gesamten theoretischen Unterrichts“ die Rede, ohne dass die Sonderkonstellation des Nichtbestehens der theoretischen Prüfung angesprochen wäre. Der Ordnungsgeber selbst und die Systematik des Preisaushangmusters nach Anlage 5 zu § 7 DV-FahrIG gehen daher nicht von einer abschließenden Kategorienbildung durch § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG aus. Die Abweichung im Falle des Nichtbestehens der theoretischen Prüfung und weiterer Ausbildung findet ihre Berechtigung jedoch darin, dass für die insoweit erforderliche Nachschulung stundenbezogene Leistungsentgelte nicht entstehen. Denn diese beziehen sich gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG nur auf die Fahrstunde im praktischen Unterricht sowie auf die Unterweisung am Fahrzeug. Die im Falle des Nichtbestehens der theoretischen Prüfung erforderliche weitere Ausbildung muss daher nach dem System des § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG durch ein weiteres Pauschalentgelt in Ansatz gebracht werden. Abweichend hiervon entsteht in der Konstellation des Nichtbestehens der praktischen Fahrprüfung und weiteren Unterrichts in jedem Falle ein zusätzliches stundenbezogenes Leistungsentgelt für weitere Fahrstunden. Entsprechender Anlass, die Mehrkosten durch einen eigenständigen Zusatzbetrag in Ansatz zu bringen, besteht mithin nicht. Dies gilt auch in Anbetracht der von der Klägerin vorgetragene Zusatzkosten im Falle des Nichtbestehens der praktischen Fahrprüfung. Soweit auf Vorhalte-, Sach-, Personal- und Bürokosten verwiesen worden ist, ergibt sich dies bereits daraus, dass diese Kosten zwar von der individuellen Dauer der Ausbildung und der Zahl der erforderlichen Unterrichtsstunden abhängig sind, nicht aber von der Frage des Nichtbestehens der praktischen Prüfung. Spezifische Zusatzkosten, die nicht einerseits in den „allgemeinen Aufwendungen des Fahrschulbetriebs“ oder andererseits in den stundenbezogenen Leistungsentgelten für eine Fahrstunde enthalten wären, bestehen insoweit damit nicht. Gleiches gilt im Ergebnis jedoch auch für die geltend gemachten Kosten der Fehleranalyse einer nicht bestandenen Prüfung, der Entwicklung und Abstimmung eines Konzepts für eine erfolgreiche Wiederholungsprüfung und der Prüfung eines Lehrer- oder Fahrzeugwechsels. Denn die Erfolgskontrolle sowie die kritische pädagogische Begleitung der Lernschritte gehört zu den generell einer Fahrschule übertragenen Aufgaben, unabhängig von der Frage, ob es bereits zu einem erfolglosen Prüfungsversuch gekommen ist oder nicht. Entsprechende Aufwendungen gehören daher (eine Aussonderbarkeit unterstellt) zu den allgemeinen Aufwendungen des Fahrschulbetriebs und sind damit mit dem Grundbetrag bzw. dem Fahrstundenentgelt abgegolten. Soweit die Klägerin schließlich auf die Erforderlichkeit einer psychologischen Betreuung des gescheiterten Fahrschülers mit Einbindung der nächsten Angehörigen und Freunde hingewiesen hat, kann offen bleiben, ob und wie die Klägerin derartige Leistungen tatsächlich anbieten kann. Entsprechende Dienstleistungen unterfallen jedenfalls nicht den einer Fahrschule übertragenen Aufgaben (vgl. § 1 Abs. 1 der Fahrschülerausbildungsordnung vom 18.08.1998, BGBl. I S. 2335, zuletzt geändert durch Verordnung vom 18.07.2008, BGBl. I S. 1338). Sie sind damit nicht Bestandteil des Ausbildungsvertrages und werden von den Unterrichtsentgelten nach § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG auch nicht erfasst (vgl. Eckhardt, Fahrlehrergesetz, 6. Aufl. 1999, § 19 FahrIG Rn. 1 und 10). Falls tatsächlich im Einzelfall entsprechende psychologische Betreuung auf Wunsch durch geeignetes Personal erbracht wird, steht weder § 19 Abs. 1 Satz 3 FahrIG noch § 19 Abs. 2 FahrIG i. V. m. § 7 DV-FahrIG und Anlage 5 einer Erstattungsforderung entgegen. Denn insoweit handelt es sich nicht um „Unterrichtsentgelte“ im Sinne der genannten Vorschriften. Eine entsprechende Ausweisung im Preisaushangmuster als „Sternchen-Vermerk“ dürfte auch zur Einhaltung des aus § 19 Abs. 1 Satz 5 FahrIG zu fordernden Grundsatzes der Preisklarheit genügen. Aufwendungen „des Fahrschulbetriebs“, die zur Geltendmachung eines pauschalierten Grundbetrags berechtigen würden, liegen indes nicht vor.

Der Einwand der Klägerin, der Fahrschulvertrag sei mit der Vorstellung des Fahrschülers zur praktischen Prüfung beendet, ergibt schon deshalb nichts anderes, weil die konkrete Ausgestaltung des Preisaushangs dieser Konzeption nicht entspricht. Danach ist die „weitere“ Ausbildung nach Nichtbestehen der praktischen Prüfung vielmehr als fortgesetzter Teil der Ausbildung ausgewiesen. Die Auffassung trifft im Übrigen aber auch unabhängig hiervon nicht zu, weil der Fahrlehrer die Ausbildung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 der Fahrschülerausbildungsordnung vom 18. August 1998 (BGBl. I S. 2335, zuletzt geändert durch Verordnung vom 18.07.2008, BGBl. I S. 1338) erst abschließen darf, wenn er überzeugt ist, dass die Ausbildungsziele nach § 1 erreicht sind. Hierzu gehört indes nach § 1 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich die Vorbereitung auf die Fahrerlaubnisprüfung; überdies soll die Ausbildung die Befähigung zum sicheren, verantwortungsvollen und umweltbewussten Verkehrsteilnehmer bewirken, wovon im Falle des Nichtbestehens der praktischen Fahrprüfung nicht ausgegangen werden kann. Die Aufspaltung der Fahrschulausbildung in zwei Verträge würde daher im Ergebnis eine Umgehung der in § 19 Abs. 1 FahrIG ausgesprochenen Bindungen bewirken. Materiell-rechtlich ist es der Klägerin als Verantwortlicher der von ihr betriebenen Fahrschule daher

nicht gestattet, aufgrund des Ausbildungsverhältnisses bei Nichtbestehen der praktischen Fahrprüfung und weiterer Ausbildung von den Fahrschülern weitere (Teil-)Grundbeträge zu fordern.

c) Auch die in Nr. 2 der angefochtenen Verfügung der Beklagten enthaltene Zwangsgeldandrohung ist nicht zu beanstanden. Nachdem die Verfügung auf den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft des Bescheides abstellt, liegen die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen des § 2 Nr. 1 LVwVG vor; auch die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen sind gegeben (vgl. §§ 19 Abs. 1 Nr. 1, 20 Abs. 1 Satz 1, 23 LVwVfG). 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Revision ist zuzulassen, weil die dem Rechtsstreit zugrunde liegende Frage, ob eine Fahrschule nach Nichtbestehen der praktischen Fahrerlaubnisprüfung und einer daran anschließenden weiteren Ausbildung nochmals einen (Teil-)Grundbetrag von ihrem Fahrschüler verlangen darf, grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO hat.

#### **Beschluss vom 22. Dezember 2009**

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt (vgl. §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 1 und 2 GKG). Dieser Beschluss ist gemäß § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.