

Titel:

Erteilung der Fahrschulerlaubnis

Normenkette:

FahrlG § 17, § 18

GG Art. 12 Abs. 1

Leitsatz:

An der vom Inhaber einer Fahrschule zu fordernden Selbstständigkeit fehlt es, wenn der Fahrlehrer beim Betrieb einer Fahrschule in wesentlichen unternehmerischen Handlungsfreiheiten beschränkt ist, insbesondere in der Möglichkeit, bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung seiner gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit zu handeln, und in der Autonomie, seine Tätigkeit in eigener Verantwortung im Wesentlichen inhaltlich frei zu gestalten sowie über Arbeitszeit, Arbeitsort und Arbeitspensum selbst bestimmen zu können. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Fahrschulerlaubnis, Fahrlehrer, Selbstständigkeit, Partnervertrag

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger ist Fahrlehrer. Er begehrt die Erteilung einer Fahrschulerlaubnis, die ihm die Beklagte versagt hat.

2

Am 2. Mai 2023 beantragte der Kläger bei der Beklagten die Erteilung einer Fahrschulerlaubnis B/BE. Dem Antrag war u.a. ein Gewerbemietvertrag beigelegt, der die Nutzung von Räumen als Fahrschule zum Gegenstand hat, in dem die Fa. A* ... GmbH (im Folgenden: Fa. A* ... GmbH) als Mieterin bezeichnet wird und „die optionale Überlassung an sogenannte Partner-Fahrschulen“ zur stundenweisen Nutzung zugelassen wird. Weiter legte der Kläger eine Bestätigung vor, der zufolge die Fa. A* ... GmbH dem Kläger bzw. dessen künftiger Fahrschule im Rahmen eines Partnervertrags Räume, Ausstattung und Fahrzeuge zur Verfügung stelle.

3

Unter Hinweis auf Zweifel an der künftigen Selbstständigkeit forderte die Beklagte den Kläger auf, die Vertragsbedingungen bzw. den Vertrag zwischen dem Kläger und der Fa. A* ... GmbH vorzulegen. Neben Informationsmaterial zur Fa. A* ... GmbH wurden ein zwischen dem Kläger und der Fa. A* ... GmbH geschlossener Partnervertrag für Fahrschulen vom 23. Februar 2023 (im Folgenden: Partnervertrag) mit Zusatzbedingungen für Partnerfahrschulen auf der A* ... Plattform (im Folgenden: Zusatzbedingungen) und der Anlage „Auftragsdatenvereinbarung“ vorgelegt, (Fahrlehrerakte der Beklagten, S. 84 ff.).

4

Nach Durchsicht des Vertrags teilte die Beklagte dem Kläger am 5. Juli 2023 mit, dass an der Selbstständigkeit als Fahrschulinhaber Zweifel bestünden, weil der Kläger u.a. seine gesamte Fahrschulkapazität der Fa. A* ... GmbH zur Verfügung stellen müsse, daher keine Fahrschüler abseits von

A* ... unterrichten dürfe und die Fa. A* ... GmbH sich das Recht vorbehalte, das A* ...-Konzept zu ändern, was der Kläger umsetzen müsse.

5

Mit Schriftsatz der Bevollmächtigten des Klägers vom ... Juli 2023 an die zuständige Sachbearbeiterin der Beklagten wurde dahin Stellung genommen, dass die Fa. A* ... GmbH lediglich als Finanziererin im Hintergrund in Erscheinung trete. Deren Engagement unterscheide sich insofern nicht von einer Bank. Das Unternehmen behalte sich vor, dass der Kläger nicht ergänzend auf fremde Rechnung Fahrstunden erteile; das Engagement von A* ... sei nicht gemeinnützig. Auf die Tätigkeitsfelder des Klägers habe die Fa. A* ... GmbH keinerlei Einfluss. Die Umsetzung eines von A* ... geänderten Unternehmenskonzepts durch den Kläger müsse für diesen zumutbar sein, dies sehe der Partnervertrag ausdrücklich vor. Der Kläger habe ausschließlich das Recht, das Konzept seiner Fahrschule festzuhalten. Selbstverständlich werde der Kläger die einschlägigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, damit die Ausbildung seiner Fahrschüler gewährleistet werde. Wie jeder Finanzierungsvertrag habe auch der Partnervertrag eine entsprechende Laufzeit, die sich aber verlängere, wenn er nicht vorher vom Kläger gekündigt werde. Der Kläger habe für den Fall eines außergewöhnlichen Betriebserfolgs die Möglichkeit, sich von seiner Finanziererin (Anm.: A* ...*) zu trennen. Nachdem alle weiteren Voraussetzungen vorliegen würden, werde die Beklagte aufgefordert, die aufgeworfenen rechtlichen Bedenken detailliert zu begründen.

6

Die Bevollmächtigten der Fa. A* ... GmbH legten der zuständigen Sachbearbeiterin der Beklagten mit Schreiben vom 14. Juli 2023 die rechtliche Auffassung der Fa. A* ... GmbH zur Frage der Selbständigkeit ihrer Fahrschulpartner allgemein und in Bezug auf den Kläger dar.

7

Mit an den Kläger adressiertem Schreiben der Beklagten vom 4. August 2023 wurde dieser zur Ablehnung seines Antrags auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis der Klasse BE angehört. Aufgrund seines Vertragsverhältnisses mit der Fa. A* ... GmbH sei die im Sinn des Fahrlehrergesetzes erforderliche Selbständigkeit und Zuverlässigkeit nicht gegeben.

8

Der Kläger bemängelte mit E-Mail vom ... August 2023, die Bedenken bezüglich der Fa. A* ... GmbH seien vonseiten der Beklagten trotz mehrfacher Aufforderung nicht konkretisiert worden. Seit Antragstellung im Mai 2023 seien drei weitere Fahrschulen in Deutschland mit demselben Prinzip eröffnet worden. Vonseiten der Bevollmächtigten des Klägers wurde mit Schriftsatz vom ... August 2023 zu den Fragen in Zusammenhang mit der Fa. A* ... GmbH auf die bisherigen Stellungnahmen einschließlich der Stellungnahme der Bevollmächtigten der Fa. A* ... GmbH verwiesen.

9

Mit Bescheid vom 5. Oktober 2023 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers auf Erteilung einer Fahrschülerlaubnis der Klasse BE ab (Nr. 1 des Bescheidstenors). Die Kosten des behördlichen Verfahrens wurden dem Kläger auferlegt und eine Gebühr von 200 Euro festgesetzt (Nr. 2 und Nr. 3 des Bescheidstenors). Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, der Kläger erfülle aufgrund des Vertragsverhältnisses mit der Fa. A* ... GmbH nicht die Voraussetzung für die Selbständigkeit. Mangels eigenverantwortlicher und selbständiger Führung des Fahrschulbetriebs durch den Kläger fehle es auch an der erforderlichen Zuverlässigkeit. Die zum Bescheid gegebene Rechtsbehelfsbelehrung weist auf die Möglichkeit der Einlegung eines Widerspruchs oder der Erhebung einer Klage hin.

10

Gegen den Bescheid der Beklagten vom 5. Oktober 2023, der den Bevollmächtigten des Klägers am 10. Oktober 2023 mit Zustellungsurkunde zuging, ließ der Kläger durch neue Bevollmächtigte am 2. November 2023 Widerspruch einlegen, den diese mit Schriftsatz vom 20. November 2023 begründeten.

11

Am 22. Dezember 2023 legte die Beklagte der Regierung von Oberbayern den Widerspruch zur Entscheidung vor. Die Regierung von Oberbayern wies den Widerspruch des Klägers mit Widerspruchsbescheid vom 6. März 2024, den Bevollmächtigten des Klägers gegen Zustellungsurkunde am 8. März 2024 zugegangen, in der Sache zurück.

12

Mit am 8. April 2024 bei Gericht eingegangenem Schriftsatz seiner nunmehr Bevollmächtigten ließ der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht München erheben. Zur Begründung der Klage wird im Wesentlichen ausgeführt, der Kläger erfülle sämtliche in § 18 Abs. 1 FahrIG genannten Voraussetzungen der Fahrschülerlaubnis, er habe demnach einen Anspruch auf deren Erteilung. Die Erwägung der Beklagten, der Kläger sei wegen des Partnervertrags unzuverlässig, sei sachwidrig. Die Beklagte nenne keine konkreten Pflichten, die dem Kläger nach dem Fahrlehrergesetz und den auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen obliegen und die der Kläger verletzt haben solle. Auch sonst würden keine Unzuverlässigkeitstatbestände vorliegen. Die Annahme, unzuverlässig würde ein Fahrschulinhaber sein, der den Fahrschulbetrieb nicht eigenverantwortlich und selbständig führe, treffe nicht zu. Die vonseiten der Beklagten in Bezug genommene Fundstelle betreffe die Fallgestaltung eines Strohmannverhältnisses, was mit dem vorliegenden Sachverhalt nicht vergleichbar sei. Die Ablehnung des Antrags auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis sei auch unverhältnismäßig und verletze die grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen des Klägers nach Art. 12 Abs. 1 GG im Hinblick auf die gewerbliche bzw. selbständige Berufsausübung und nach Art. 14 Abs. 1 GG im Hinblick auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Die Zusammenarbeit des Klägers mit der Fa. A* ... GmbH rechtfertige diese Eingriffe nicht. Die Fa. A* ... GmbH sei eine Dienstleisterin, die spezielle Softwarelösungen für Fahrschulen entwickelt habe, die sie bei der Werbung, Gewinnung von Fahrschülern über eine dedizierte Online-Plattform und bei der Organisation ihres Fahrschulbetriebes unterstützen und entlasten würden, damit die Fahrschule sich ganz auf die Ausbildung ihrer Fahrschule konzentrieren könne. Fahrschulbildung und Vertragsabschlüsse mit den Fahrschülern erfolgten ausschließlich über die Partnerfahrschule. Der Partnervertrag enthalte nachweisbar keine Regelungen oder Verpflichtungen für die Partnerfahrschule, die zu Konflikten mit den Vorgaben des Fahrlehrergesetzes oder den auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen führen würden. Die Partnerfahrschule sei nach Nr. 3.1 der Zusatzbedingungen verpflichtet, alle ihr obliegenden Verpflichtungen nach dem Fahrschulrecht ordnungsgemäß zu erfüllen. Nach der Regelung und dem Schutzzweck des Fahrlehrergesetzes sei es weder zwingend, dass der Fahrschulinhaber gleichzeitig Eigentümer der Betriebsmittel sowie Eigentümer bzw. Mieter der Unterrichtsräume ist noch, dass er das vollständige Betriebskapital alleine aufbringt oder ohne Unterstützung die Buchhaltung alleine führt. Zweck der Regelung des Fahrlehrergesetzes sei es, die Sicherstellung einer fundierten Ausbildung der Fahrschüler zu garantieren und dadurch Gefahren im Straßenverkehr zu minimieren. Dieser Zweck sei auch unter Berücksichtigung des Partnervertrags gewährleistet. Es obliege der unternehmerischen Verantwortung des Klägers, mit welchen Betriebsmitteln und mit welcher finanziellen Unterstützung er seinen Fahrschulbetrieb selbständig und eigenverantwortlich führe. Im Übrigen würden der Beklagten die gesetzlichen Kontroll- und Überwachungsrechte bleiben. Die Verhinderung des Geschäftskonzepts der Fa. A* ... GmbH im Fahrschulbereich lasse die geänderten Verhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft unberücksichtigt. Dazu gehörten auch die Digitalisierung sowie die Einrichtung entsprechender Plattformen für Kunden und Unternehmer. Die Fa. A* ... GmbH sei weder Fahrschule noch habe sie eine Fahrschülerlaubnis. Auch unter Berücksichtigung des Partnervertrages sei der Kläger für den Betrieb seiner Fahrschule wirtschaftlich verantwortlich. Im Verhältnis zwischen dem Kläger und der A* ... GmbH sei gerade nicht beabsichtigt, zwischen einer „technischen Leitung“ und einer „wirtschaftlichen Leitung“ zu unterscheiden. Zur Vermeidung von Wiederholungen werde im Übrigen vollinhaltlich auf die Ausführungen der Widerspruchs begründung vom 20. November 2023 Bezug genommen.

13

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 05.10.2023 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 06.03.2024 zu verpflichten, dem Kläger eine Fahrschülerlaubnis der Klasse BE in ... gemäß dem Antrag vom 02.05.2023 zu erteilen.

14

Die Beklagte beantragt unter Bezugnahme auf die Begründung des Bescheids vom 5. Oktober 2023, die Ausführungen im Vorlageschreiben der Beklagten vom 22. Dezember 2022 (Fahrlehrerakte der Beklagten, S. 228 ff.) und die ergänzenden Ausführungen im Widerspruchsbescheid vom 6. März 2024,

die Klage abzuweisen.

15

Der Kläger sei nicht aufgrund der gröblichen Verletzung von Pflichten als unzuverlässig eingestuft worden, sondern weil davon auszugehen sei, dass er den Fahrschulbetrieb aufgrund des Partnervertrags nicht eigenverantwortlich und selbständig führe und Dritten maßgeblichen Einfluss einräume. Die Ablehnung des klägerischen Antrags im Erlaubnisverfahren habe keine generelle Untersagung einer Fahrschulleitertätigkeit zum Inhalt, sondern behandle nur seinen Antrag vom 2. Mai 2023 unter den gegebenen Umständen in der gewünschten Form einer Partnerschaft mit der Fa. A* ... GmbH. Das klägerische Vorbringen, wonach es sich bei der Fa. A* ... GmbH nur um einen Dienstleister handle, der spezielle Softwarelösungen für Fahrschulen entwickelt habe, die sie bei der Werbung und Gewinnung von Fahrschülern unterstütze und entlaste, damit die Fahrschule sich ganz auf die Ausbildung der Fahrschüler konzentrieren könne, übersehe, dass der Kläger keine Fahrschüler abseits der A* ...-Plattform unterrichten dürfe. Er habe keine freie Wahl hinsichtlich der Fahrschüler, wie es bei einem selbstständigen Fahrlehrer der Fall wäre. Der Kläger habe zudem keine Entscheidungsfreiheit über die Zahlweise der Kunden. Es werde dem Kläger vorgegeben, dass die Zahlungen von Fahrschülern nur über die auf der A* ...-Plattform eingebundenen Zahlungsdienstleister vereinnahmt würden und insbesondere keine Barzahlung akzeptiert werden dürfe. Der Partnervertrag des Klägers zeige, dass die sich hieraus ergebenden Rechte und Ansprüche der Fa. A* ... GmbH gegenüber dem Kläger viel weitreichender seien, als lediglich eine Online-Plattform zur Verfügung zu stellen und als Dienstleister zu agieren, der Lehrmittel anbiete. Die Beklagte sei auch nicht der Auffassung, dass der Inhaber einer Fahrschule gleichzeitig Eigentümer sämtlicher Betriebsmittel und Eigentümer bzw. Mieter der Unterrichtsräume sein müsse, das vollständige Betriebskapital alleine aufbringen müsse oder ohne Unterstützung Dritter die Buchhaltung allein führen müsse. Verkannt werde seitens der Beklagten jedoch nicht, an welche Konditionen und Gegenleistungen der Kläger durch den „Partnervertrag“ mit der Fa. A* ... GmbH gebunden sei. Es handle sich hier in der Gesamtheit nicht mehr um übliche Vereinbarungen, die ein Fahrschulinhaber gegebenenfalls eingehe, wenn er einen Schulungsraum anmiete, Lehrfahrzeuge lease oder sich Lehrmittel beschaffe. So, wie sich die Situation für die Beklagte darstelle, sei der Kläger einzig und allein dafür verantwortlich, Termine mit den Fahrschülern, die im Übrigen nicht von ihm selbst, sondern über die Plattform der A* ... GmbH angeworben würden, zu vereinbaren und die Fahrstunden durchzuführen. Alles andere (komplette Fahrschülergewinnung, Fahrschüler-Hotline, effizientes Backoffice, Hilfe bei Preisgestaltung und Abrechnung, digitale Organisation, automatisierte Dokumentation, automatisierte Rechnungsstellung etc.) werde durch die Fa. A* ... GmbH erledigt – oder wie die GmbH auf ihrer Homepage schreibe „Du kannst Fahrstunden fahren. Wir kümmern uns um die Kunden“. Unter diesem Aspekt könne man sogar die technische Leitung der Fahrschule durch den Kläger in Frage stellen.

16

Hinsichtlich des weiteren Vorbringens der Beteiligten sowie den weiteren Sach- und Streitstand wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakten der Beklagten sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 20. Mai 2025 verwiesen.

Entscheidungsgründe

17

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Kläger hat auf Grundlage seines Erlaubnisanspruchs vom 2. Mai 2023 keinen Anspruch auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis, weil das Tatbestandsmerkmal der Selbständigkeit nicht erfüllt ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Auf die Begründung des Bescheids der Beklagten vom 5. Oktober 2023 in der Fassung des Widerspruchsbescheids der Regierung von Oberbayern vom 6. März 2024, der das Gericht insoweit folgt, wird Bezug genommen (§ 117 Abs. 5 VwGO).

18

1. Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG bedarf der Fahrschülerlaubnis, wer als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler ausbildet oder durch von ihm beschäftigte Fahrlehrer ausbilden lässt. Selbständiger Fahrlehrer ist der Inhaber einer Fahrschule, der auf eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung tätig wird, Betriebskapital beschafft und das unternehmerische Risiko trägt (BVerwG, U.v. 24.11.1992 – 1 C 9.91 – juris Rn. 20 zur gleichlautenden Bestimmung des § 10 Abs. 1 FahrIG i.d.F. 13.5.1986, BGBl I 1986, 700). Die Selbständigkeit ist demnach ebenso ein Merkmal des Inhabers einer Fahrschule wie dessen Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit (vgl. BVerwG a.a.O., juris Rn. 21 f.). Der Inhaber einer Fahrschule muss nicht nur die technische Leitung einer Fahrschule innehaben, sondern auch deren wirtschaftliche Leitung. Der Gegenstand der Fahrschülerlaubnis kann es nicht zulassen, sie auf eine „technische Leitung“ unter Ausschluss der „wirtschaftlichen Leitung“ zu begrenzen. Denn die

Fahrschülerlaubnis benötigt nach § 10 Abs. 1 FahrIG a.F. (nunmehr: § 17 Abs. 1 FahrIG), wer als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler ausbildet oder durch von ihm beschäftigte Fahrlehrer ausbilden lässt. Die Selbständigkeit schließt auch die wirtschaftliche Verantwortung für den Betrieb ein (vgl. BVerwG, B.v. 25.10.1996 – 1 B 199.96 – juris Rn. 5).

19

1.1 Hiervon ausgehend liegt das Merkmal der Selbständigkeit aufgrund der Bedingungen und Verpflichtungen, die dem Kläger durch den Partnervertrag mit Zusatzbedingungen auferlegt werden, nicht vor. An der vom Inhaber einer Fahrschule zu fordernden Selbständigkeit fehlt es, wenn der Fahrlehrer beim Betrieb einer Fahrschule in wesentlichen unternehmerischen Handlungsfreiheiten beschränkt ist, insbesondere in der Möglichkeit, bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts in Ausübung seiner gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit zu handeln (vgl. § 14 Abs. 1 BGB), und in der Autonomie, seine Tätigkeit in eigener Verantwortung im Wesentlichen inhaltlich frei zu gestalten sowie über Arbeitszeit, Arbeitsort und Arbeitspensum selbst bestimmen zu können (vgl. § 84 Abs. 1 Satz 2 HGB, § 611a Abs. 1 Satz 3 BGB). So liegt es hier. Der Kläger ist aufgrund seiner Verpflichtungen aus dem Partnervertrag mit Zusatzbedingungen in den die Selbständigkeit kennzeichnenden unternehmerischen Handlungsfreiheiten entscheidungserheblich beschränkt. Die Vorteile, die der Kläger aus dem Partnervertrag mit Zusatzbedingungen fraglos hat, gehen mit dem Verlust seiner Selbständigkeit einher.

20

1.1.1 So wird der Ort der Tätigkeit der „Partnerfahrschule“, womit der Kläger als Fahrschulinhaber bezeichnet wird (vgl. Bezeichnung der Vertragspartner im Partnervertrag, im Folgenden daher auch: Kläger), für die Dauer der Vereinbarung dahin beschränkt, dass der Kläger keine Standorte außer den vereinbarten Vertragsstandorten betreibt und auch eine Fahrschulausbildung nicht aktiv in anderen Gebieten außerhalb des vereinbarten Vertragsgebiets anbietet. Auch für das Vertragsgebiet verpflichtet sich der Kläger während der Dauer der Vereinbarung, keine andere Partnerfahrschule zu unterstützen, zu beraten oder sich an ihr zu beteiligen (ausgenommen Kapitalbeteiligung bis 5%; Nr. 3.4 der Zusatzbedingungen). Vertragsstandort und Vertragsgebiet ist „... (PLZ ... [Anm.: M* ... im Lkr. E* ...], 10 km)“, Nr. 2.1 des Partnervertrags.

21

Aufgrund dieser Verpflichtung begibt sich der Kläger der unternehmerischen Freiheit, seine Chancen als Selbständiger im Wettbewerb dahin zu nutzen, auch andere Standorte zu betreiben oder sich an anderen Fahrschulen zu beteiligen (vgl. etwa § 20 FahrIG). Insoweit bestimmt die Fa. A* ... GmbH den (Arbeits-) Ort, an dem sich der Kläger als selbständiger Fahrlehrer betätigen darf, weil dem Kläger eine Änderung der Standortbindung unter Beibehaltung der Vereinbarung nur möglich ist, wenn dies „vorab mit A* ... anders vereinbart“ wird.

22

1.1.2 Nach Nr. 2.3 des Partnervertrags beträgt die „Verfügbare Kapazität: zum Start 2 Fahrtrainer mit einer Kapazität von insgesamt mindestens 380 Unterrichtseinheiten (à 45 min) pro Monat“. Dies ist, anders als das in der Widerspruchs begründung vom 20. November 2023 dargestellt wurde, zweifelsfrei eine dem Kläger auferlegte Verpflichtung. Denn nach Nr. 7.2 der Zusatzbedingungen berechtigt u.a. die Nichteinhaltung der zugesicherten Kapazitäten die Fa. A* ... GmbH zur Kündigung aus wichtigem Grund. Auch mit Blick auf Nr. 4.1 des Partnervertrags („Vorschuss im Krankheitsfall“) wird deutlich, dass es sich bei der Kapazität um eine „Gesamt-Fahrlehrer-Arbeitszeit“ handelt, die der Kläger als künftiger Fahrschulinhaber sicherzustellen und zu erbringen hat.

23

Im Umfang von mindestens 380 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten im Monat ist der Kläger demnach vertraglich verpflichtet, das in der Fahrschule zur Verfügung stehendes Arbeitspensum zu erbringen, das dem Partnervertrag zufolge zum Start 2 Fahrtrainer umfasst, also die Arbeitszeit des Klägers und wohl die eines angestellten Fahrlehrers (vgl. auch § 12 FahrIG, wonach die tägliche Gesamtdauer des praktischen Fahrunterrichts einschließlich Prüfungsfahrten 495 Minuten nicht überschreiten darf). Dieses Arbeitspensum von 380 Unterrichtseinheiten im Monat hat der Kläger zur Erfüllung des Vertrags mindestens zu erbringen. Insoweit begibt sich der Kläger der unternehmerischen Freiheit, seine Arbeitszeit und das seiner Fahrschule zur Verfügung stehende Arbeitspensum selbst zu bestimmen, und das nicht nur einmalig zur Erfüllung eines besonderen Auftrags, sondern während der gesamten Laufzeit des Partnervertrags. Ein der klägerischen

Fahrschule evtl. verbleibendes Arbeitspensum darf der Kläger aufgrund seiner vertraglichen Bindung im Übrigen nicht für sich selbst vereinnahmen, auch nicht etwa außerhalb des vereinbarten Vertragsstandorts bzw. Vertragsgebiets (Nr. 3.4 der Zusatzbedingungen), sondern es wird dem Umsatz zugeführt, an dem die Fa. A* ... GmbH beteiligt ist. Dies folgt auch aus Nr. 3.2 der Zusatzbedingungen, wonach die Partnerfahrschule theoretische und praktische Fahrschulung ausschließlich über die A* ...-Plattform und unter der Marke „A* ...“ anbietet und hierfür ihre gesamte Ausbildungskapazität zur Verfügung stellt.

24

1.1.3 Auch die vorgenannte Verpflichtung, dass der Kläger Fahrschülern eine Fahrschulung ausschließlich über die A* ...-Plattform unter der Marke „A* ...“ anbieten darf (Nr. 3.2 der Zusatzbedingungen), so er an den Vergünstigungen des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen festhalten will, schränkt die unternehmerische Freiheit des Klägers als künftigen Fahrschulinhaber durchgreifend ein. Denn es ist ihm untersagt, Fahrschüler zu unterrichten, die nicht bereit sind, sich über die A* ...-Plattform anzumelden, etwa, weil sie ihre Daten nicht der Geschäftspartnerin des Klägers preisgeben wollen. Die A* ...-App dient den Ausführungen der Widerspruchs begründung vom 20. November 2023 zufolge im Übrigen nicht nur zur Registrierung der Fahrschüler, sondern auch dazu, dass die Fahrschüler ordnungsgemäß unterrichtet werden können (vgl. Nr. 6 der Widerspruchs begründung). Hier greifen die Vertragsbedingungen auch in die „Planung und Durchführung der Ausbildung“ ein.

25

Auch insoweit ist der Kläger von den Vorgaben der Fa. A* ... GmbH zum künftigen Betrieb einer klägerischen Fahrschule in einer Art und einem Umfang beschränkt, die seine unternehmerische Freiheit und damit seine persönliche Unabhängigkeit infrage stellen.

26

1.1.4 Auch die Bedingungen, unter denen die vonseiten des Klägers erbrachten Leistungen von den Fahrschülern zu bezahlen sind, sind vertraglich festgelegt. Der Kläger darf Zahlungen von Fahrschülern nur über die auf der A* ...-Plattform eingebundenen Zahlungsdienste vereinnahmen und keine Barzahlung akzeptieren, andernfalls droht ihm eine Vertragsstrafe (Nr. 3.6 der Zusatzbedingungen). Der Zahlungsdienstleister ist nach Nr. 4.1 Punkt 8 des Partnervertrags das Finanztechnologie-Unternehmen „...“. Die von der Fa. A* ... GmbH für die künftige Fahrschule des Klägers erbrachten Leistungen werden über eine Umsatzbeteiligung an den Entgelten, die der Partnerfahrschule, also dem Kläger, gegenüber den Fahrschülern zustehen, vergütet (Nr. 6.2 der Zusatzbedingungen). Die „Ausschüttung“ gemäß der Umsatzbeteiligung an den Kläger bzw. an die Fa. A* ... GmbH erfolgt nach Nr. 6.3 der Zusatzbedingungen direkt über den in der A* ...-Plattform tätigen Zahlungsdienstleister. Der Kläger als künftiger Fahrschulinhaber würde die Einnahmen aus dem Fahrschulbetrieb also nicht selbst vereinnahmen, um dann einen Umsatzanteil an die Fa. A* ... GmbH auszubezahlen, sondern die Entgelte der Fahrschüler würden über einen Zahlungsdienstleister vereinnahmt, über den der Kläger seinen Umsatzanteil erhält (vgl. auch Schreiben der Bevollmächtigten der Fa. A* ... GmbH v. 14.7.2023, Fahrlehrerakte der Beklagten, S. 110). Die Fa. A* ... GmbH stellt dem Kläger hierzu monatlich eine „Gutschriftrechnung“ aus (Nr. 6.3 der Zusatzbedingungen), mit der üblicherweise der Leistungsempfänger (hier: A* ...*) eine vom Leistungserbringer (hier: Kläger) bezogene Leistung abrechnet (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 5 UStG).

27

Mit der Vereinbarung, die dem Kläger als künftigen Fahrschulinhaber zustehenden Entgelte nicht selbst vereinnahmen zu dürfen, um dann aus seinen Einnahmen u.a. die Verbindlichkeiten gegenüber der Fa. A* ... GmbH zu begleichen, begibt sich der Kläger der Möglichkeit, die ihm obliegenden privaten und öffentlich-rechtlichen Zahlungspflichten aus allen ihm aus seiner Tätigkeit erzielten Einnahmen so zu begleichen, wie er es als Selbständiger für notwendig erachtet. Für den Fall, dass der Kläger die Leistungen der Fa. A* ... GmbH für unzureichend oder mangelhaft erachtet, bleibt ihm die Möglichkeit versperrt, die Vergütung ganz oder teilweise zurückzuhalten. Denn sämtliche Zahlungen, die dem Kläger unmittelbar aus seiner Fahrschultätigkeit zustehen, fließen nicht ihm zu, sondern dem Finanzdienstleister, der die Zahlungen gemäß der Umsatzbeteiligung an die Fa. A* ... GmbH und an den Kläger ausschüttet. Angesichts dieser vertraglichen Bindungen handelt der Kläger letztlich nicht mehr auf eigene Rechnung, sondern auf Rechnung einer aus ihm und der Fa. A* ... GmbH bestehenden Gemeinschaft, ohne dass diese als juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft i.S.d. § 18 Abs. 2 FhrlG eingeordnet werden könnte.

28

Dass der Kläger nach Nr. 6.1 der Zusatzbedingungen in der Gestaltung seiner Preise frei ist, wie die Klagepartei betont, ist nach § 32 Abs. 1 Satz 1 FahrIG auch gesetzlich vorgegeben. Gleichwohl behält sich die Fa. A* ... GmbH vor, Preisempfehlungen abzugeben, die nach Nr. 6.1 der Zusatzbedingungen aber unverbindlich sind.

29

1.1.5 Nach Nr. 2.5 der Zusatzbedingungen ist die Fa. A* ... GmbH im Rahmen des Zumutbaren berechtigt, das A* ...-Konzept und die eingesetzten Anwendungen und Lösungen insbesondere durch die Einführung neuer Marken, Produkte, Leistungen und Standards zu ändern, um die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit oder Wettbewerbsfähigkeit des A* ...-Konzepts zu wahren und zu erhöhen. Nach seiner Unterrichtung wird der Kläger diese Änderungen unverzüglich umsetzen. Das A* ...-Konzept umfasst nach Nr. 4 des Partnervertrags u.a. die unter Nr. 4.1 aufgeführten Leistungen und Zusatzleistungen, die u.a. die Online-Profile für alle Fahrlehrer der künftigen Fahrschule des Klägers, Apps für die Fahrschulverwaltung und für Fahrschüler, Kundengewinnung und Kundenbetreuung, Online-Vertragsabschlüsse, Rechnungsstellung und Abrechnung über Zahlungsanbieter für Fahrschüler betreffen. Die eingesetzten Anwendungen und Lösungen betreffen nach Nr. 2.2 der Zusatzbedingungen weiter u.a. den Abschluss des Ausbildungsvertrags mit den Fahrschülern über die A* ...-Plattform, die Werbung und Gewinnung von Fahrschülern über die A* ...-Plattform, sowie die Abrechnung sowie das komplette Forderungsmanagement zwischen dem Kläger und Fahrschülern über den zugelassenen Zahlungsdienstleister auf der A* ...-Plattform.

30

Die – vorbehaltlich der Wahrung des Zumutbaren – einseitige Änderungsbefugnis der Fa. A* ...-Plattform hinsichtlich wesentlicher Grundlagen des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen, insbesondere auch in Bezug auf neue Standards, lässt dem Kläger keinen freien Spielraum bei der Führung des Betriebs einer Fahrschule anhand der vertraglich vorgegebenen Verpflichtung, die Umsetzung u.a. des A* ...-Konzepts in seiner jeweils aktuellen Fassung zu befolgen (Nr. 3.3 und Nr. 7.2 Punkt 4 der Zusatzbedingungen). Auch insoweit ordnet sich der Kläger dem einseitigen Bestimmungsrecht der Fa. A* ... GmbH auf Dauer unter, womit er seine unternehmerische Entscheidungsfreiheit, nach welchem Konzept er eine Fahrschule führen will, preisgibt. Aufgrund der einseitigen Änderungsbefugnis der Fa. A* ... GmbH, die der Kläger umzusetzen hat, muss er auch künftige und derzeit noch nicht absehbare Veränderungen der Vorgaben, nach denen der Kläger seine Fahrschule zu betreiben hat, in Kauf nehmen, womit ihm wiederum ein wesentlicher Teil seiner unternehmerischen Entscheidungsfreiheit genommen ist.

31

1.1.6 Schließlich hat sich der Kläger in Nr. 3.3 der Zusatzbedingungen vertraglich verpflichtet, ausschließlich Fahrschulfahrzeuge, Schulungsräume, Schulungsmaterial und Werbemittel zu verwenden, die ihm von der Fa. A* ... GmbH zur Verfügung gestellt werden, und auf eigene Schulungsmittel zu verzichten. Diese weitere Einschränkung der unternehmerischen Freiheit des Klägers betrifft nicht nur die wirtschaftliche Leitung der Fahrschule, sondern auch den Bereich ihrer technischen Leitung, insbesondere, soweit es um die zu verwendenden Schulungsmaterialien geht.

32

1.1.7 In der Gesamtbetrachtung aller Umstände liegt aus Sicht des Gerichts aufgrund vorstehender Beschränkungen keine Selbständigkeit des Klägers als künftiger Inhaber einer Fahrschule vor. Da der Kläger mangels ihm sonst zur Verfügung stehender notwendiger Betriebsmittel eine Erlaubnis auf Grundlage des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen beantragt hat, hat er keinen Anspruch auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis.

33

Ein Fahrlehrer, der wie der Kläger vertraglich an den einmal gewählten Ort seiner Fahrschul- und Fahrlehrerbetätigung gebunden ist, dem vorgegeben wird, wie viele Fahrstunden er mindestens geben muss und einem Dritten seine gesamte Ausbildungskapazität zur Verfügung zu stellen hat, der in der freien Wahl seiner Kunden beschränkt ist, der Entgelte von Fahrschülern nicht selbst vereinnahmen und insbesondere keine Barzahlung akzeptieren darf, der die von einem Dritten vorgegeben Änderungen eines Konzepts ohne Widerspruchsrecht umzusetzen hat und dem vorgegeben wird, das vom Dritten angebotene Lehr- bzw. Schulungsmaterial für die Ausbildung der Fahrschüler zu verwenden, erfüllt nicht die Merkmale

der Selbständigkeit nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG. Den Bindungen beim Betrieb seiner Fahrschule muss der Kläger nicht nur einmalig, sondern dauerhaft nachkommen, damit ihm die von der Fa. A* ... GmbH zu Verfügung gestellten, notwendigen Betriebsmittel auch dauerhaft zur Verfügung stehen.

34

1.2 Die Genehmigung einer Ausnahme vom Erfordernis der Selbständigkeit nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG ist in § 54 FahrIG nicht vorgesehen.

35

2. Es ist verhältnismäßig, dass die Beklagte dem Kläger die Erteilung der Erlaubnis, als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler auszubilden oder durch von ihm beschäftigte Fahrschüler ausbilden zu lassen, versagt hat. Denn nach Vorstehendem ist der Kläger unter den eingegangenen Vertragspflichten nicht vollumfänglich, d.h. in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht selbständig.

36

2.1 Die vom Inhaber einer Fahrschule nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG geforderte Tätigkeit als „selbständiger Fahrlehrer“ ist eine materiell-rechtliche Grundvoraussetzung für den Betrieb eines jeden Gewerbes, auch für den Betrieb einer Fahrschule. Nur wer rechtlich selbständig ist, übt ein Gewerbe aus. Das Fehlen der Selbständigkeit ist deshalb eine durchweg zu erfüllende Voraussetzung für den Betrieb einer Fahrschule und stellt nicht nur das Sachbescheidungsinteresse des Klägers infrage.

37

2.1.1 Die Ausbildung der Kraftfahrer ist seit langem in die Hände der Fahrlehrer gelegt. An dem Erfordernis, Fahrschüler unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit von Fahrlehrern in Fahrschulen auszubilden, hat auch das Fahrlehrergesetz festgehalten (vgl. BT-Drs. V/4181, S. 13 f.). Seit dem 1. November 1986 ist die Teilnahme am Fahrschulunterricht zudem obligatorische Voraussetzung für die Erteilung einer Fahrerlaubnis (vgl. BGBl I 1986, 700; § 2 Abs. 1 Satz 3 StVG a.F. bzw. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 StVG). Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FahrIG bedarf der Fahrlehrerlaubnis (oder der Anwärterbefugnis; im Folgenden nur Fahrlehrerlaubnis), wer Fahrschüler ausbildet. Von der Fahrlehrerlaubnis darf nach § 1 Abs. 4 Satz 1 FahrIG allerdings nur zusammen mit der Fahrschülerlaubnis oder im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses mit dem Inhaber einer Fahrschule Gebrauch gemacht werden (zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit dieses Erfordernisses vgl. Hess LSG, U.v. 6.5.2020 – L 1 BA 15/18 – juris Rn. 54 m.w.N.).

38

Wer als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler ausbilden oder durch von ihm beschäftigte Fahrlehrer ausbilden lassen will, bedarf nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG der Fahrschülerlaubnis. Die Vorschriften über die an Fahrschulinhaber zu stellenden Anforderungen sind gewerberechtlicher Art, der Betrieb einer Fahrschule ist ein zulassungspflichtiges Gewerbe (vgl. BVerwG, U.v. 1.6.1965 – I C 34.63 – juris Rn. 10 f.; BVerwG, U.v. 30.10.1996 – 1 B 197.96 – juris Rn. 6; BVerwG, B.v. 29.11.1982 – 5 B 62.81 – juris Rn. 4; Marcks in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand März 2024, § 6 Rn. 21; Winkler in Ennuschat/Wank/Winkler, Gewerbeordnung, 9. Auflage 2020, § 15 Rn. 19, jeweils m.w.N.). Für den selbständigen Gewerbebetrieb ist es typisch, dass der Unternehmer auch unter eigener Verantwortung tätig wird (vgl. Marcks/Heß in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand März 2024, § 14 Rn. 40). Im Fahrlehrerrecht gilt nichts anderes. Der selbständige Fahrlehrer ist der Inhaber einer Fahrschule, der u.a. auf eigene Rechnung und Verantwortung tätig wird, wobei seine Selbständigkeit wie auch sonst im Gewerbebereich nicht nur die technische Leitung der Fahrschule, sondern eben auch die wirtschaftliche Leitung für den Betrieb einschließt (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.1992 – 1 C 9.91 – juris Rn. 20; BVerwG, B.v. 25.10.1996 – 1 B 199.96 – juris Rn. 5).

39

2.1.2 Die vonseiten der Klagepartei in der Widerspruchsbegründung vom 20. November 2023 vertretene Auffassung, die den vorstehenden Entscheidungen zu entnehmende „Zitat(e) des Bundesverwaltungsgerichts“ seien zu anderen Sachverhalten ergangen bzw. verfehlt, trifft in der Sache nicht zu.

40

Das Bundesverwaltungsgericht hat sowohl in der Entscheidung vom 24. November 1992 als auch in der Entscheidung vom 25. Oktober 1996 abstrakte Rechtssätze zum Selbständigkeitserfordernis des

Fahrschulinhabers formuliert, denen zufolge ein selbständiger Fahrlehrer der Inhaber einer Fahrschule ist, der auf eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung tätig wird, Betriebskapital beschafft und das unternehmerische Risiko trägt (U.v. 24.11.1992 – 1 C 9.91 – juris Rn. 20) und diese Selbständigkeit nicht nur die technische Leitung, sondern auch die wirtschaftliche Leitung und Verantwortung für den Betrieb einschließt (B.v. 25.10.1996 – 1 B 199.96 – juris Rn. 5).

41

2.1.3 Dieser rechtliche Grundsatz lässt sich ohne weiteres aus dem Gesetzeswortlaut, der gewerberechtlichen Natur des Berufsbilds des Fahrschulinhabers, der Systematik und der Entstehung des Fahrlehrergesetzes herleiten.

42

Der Inhaber einer Fahrlehrerlaubnis darf nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FahrlG und Abs. 4 Satz 1 FahrlG Fahrschüler entweder im Zusammenhang mit der Fahrschülerlaubnis oder im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses mit dem Inhaber einer Fahrschule ausbilden. Soweit der Fahrlehrer von der Möglichkeit Gebrauch machen will, als Selbständiger von seiner Fahrlehrerlaubnis Gebrauch zu machen, bedarf er der Fahrschülerlaubnis, die es ihm gestattet, Fahrschüler als „selbständiger Fahrlehrer“ auszubilden (§ 17 Abs. 1 Satz 1 FahrlG). Soweit nichts anderes geregelt ist, verlangt das Fahrlehrergesetz, dass der Inhaber der Fahrschule sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht Leiter des Fahrschulbetriebs ist, also eine Identität von Fahrschulinhaber und dem verantwortlichen Leiter des Ausbildungsbetriebs.

43

Den Gesetzgebungsmaterialien zufolge verlangte bereits die Fahrlehrerverordnung vom 23. Juli 1957, dass der Inhaber der Fahrschülerlaubnis auch der verantwortliche Leiter des Ausbildungsbetriebs sein sollte, um die Gefahr einer zu starken Hervorhebung der wirtschaftlichen Interessen zu vermeiden. Unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit lässt es das Fahrlehrergesetz deshalb nur in bestimmten Fällen zu, dass der Inhaber der Fahrschule und der Leiter des Ausbildungsbetriebs nicht identisch sind. In den übrigen Fällen hat der Gesetzgeber jedoch die Identität zur bestmöglichen Wahrung des Gemeinschaftsguts der Verkehrssicherheit für erforderlich gehalten (vgl. BT-Drs. V/4181, S. 23). Diese Erwägungen sind nachvollziehbar und stehen angesichts der Zumutbarkeit, eine angestrebte selbständige Betätigung auch umfassend selbständig auszuüben, nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck der bestmöglichen Wahrung der Verkehrssicherheit.

44

Ein gesetzlich geregelter Ausnahmefall, wonach davon abgesehen werden kann, dass der für die wirtschaftliche Leitung verantwortliche Fahrschulinhaber nicht mit dem verantwortlichen Leiter des Ausbildungsbetriebs identisch ist, liegt antragsgemäß nicht vor (vgl. § 18 Abs. 2 FahrlG bei juristischen Personen oder rechtsfähigen Personengesellschaften, § 28 Abs. 2 FahrlG bei Fortführen der Fahrschule nach dem Tod des Inhabers der Fahrschülerlaubnis, § 33 Abs. 1 Satz 3 FahrlG bei Ruhen der Fahrschülerlaubnis sowie § 34 Abs. 4 FahrlG im Fall der Fortführung der Fahrschule bei gesundheitlichen Mängeln des Inhabers). Insbesondere begehrt der Kläger eine ihm als natürliche Person zu erteilende Fahrschülerlaubnis.

45

In den sonstigen Fällen, hier also im Fall des Erlaubnisanspruchs durch einen Fahrlehrer nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrlG, hat es der Gesetzgeber für erforderlich erachtet, an der Identität von Fahrschulinhaber und Leiter des Ausbildungsbetriebs festzuhalten, damit bei einer Kollision der wirtschaftlichen Interessen mit den Interessen des Ausbildungsbetriebs der Inhaber der Fahrschülerlaubnis sachkundig über die Notwendigkeit der Ausbildung entscheiden kann (vgl. BT-Drs. V/4181, S. 23).

46

Im Übrigen bestand und besteht kein Erfordernis dafür, die wirtschaftliche Selbständigkeit des Fahrlehrers als Inhaber einer Fahrschule abweichend vom Gewerberecht zu regeln, es also z.B. ausreichen zu lassen, die Tätigkeit des selbständigen Fahrlehrers auf eine nur leitende Ausbildungsfunktion zu beschränken. Als Inhaber einer Fahrschule muss der Fahrlehrer im gewerberechtlichen Sinn vollumfänglich selbständig sein. Das Erfüllen dieser Voraussetzung ist angesichts seiner vertraglichen Verpflichtungen nach den vorstehenden Ausführungen unter Nr. 1 der Entscheidungsgründe vom Kläger nicht zu erwarten.

47

2.2 Will der Kläger an seiner Partnerschaft mit der Fa. A* ... GmbH unter den Bedingungen des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen festhalten, kann er die Erteilung einer Fahrschülerlaubnis für sich nicht mit Erfolg beanspruchen.

48

Ein Fall des § 18 Abs. 2 FahrIG, in dem sich der Fahrlehrer auf die verantwortliche Leitung des Ausbildungsbetriebs beschränken kann, liegt antragsgemäß nicht vor. Danach kann auch einer juristischen Person oder rechtsfähigen Personengesellschaft (vgl. § 14 Abs. 2 BGB) eine Fahrschülerlaubnis erteilt werden, wenn die erforderlichen Betriebsmittel zur Verfügung stehen, bei den zur Vertretung berechtigten Personen keine Unzuverlässigkeitstatbestände vorliegen, eine der zur Vertretung berechtigten Personen zusätzlich die Erlaubnisvoraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 FahrIG erfüllt und auch die Gewähr dafür bietet, die allgemeinen Pflichten der verantwortlichen Leitung des Ausbildungsbetriebs nach § 29 FahrIG zu erfüllen. Diese Ausnahmeregelung ermöglicht es einem Fahrlehrer, dem die wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Bereitstellung der notwendigen Betriebsmittel einer Fahrschule fehlen, etwa als Gesellschafter Einfluss auf die wirtschaftliche Seite einer Fahrschule zu nehmen und am Umsatz der Fahrschule, bei der er beschäftigt ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 FahrIG), beteiligt zu werden.

49

2.3 Aus dem Vorbringen des Klägers im behördlichen wie im Klageverfahren ergibt sich keine andere Beurteilung.

50

2.3.1 Entgegen der Annahme des Klägers, sind die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 FahrIG, unter denen eine Fahrschülerlaubnis zu erteilen ist, nicht abschließend. § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG bestimmt mit der Wendung „selbständiger Fahrlehrer“ ein Merkmal des Berufsbilds des Fahrschulinhabers, von dem nur in hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen abgewichen wird.

51

Die Selbständigkeit ist danach ebenso ein Merkmal des Inhabers einer Fahrschule wie dessen Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit (vgl. BVerwG, U.v. 24.11.1992 – 1 C 9.91 – juris Rn. 21 f.). Erfüllt eine natürliche Person als Bewerberin um eine Fahrschülerlaubnis das Merkmal der Selbständigkeit nicht, hat sie auch dann keinen Anspruch auf deren Erteilung, wenn die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 FahrIG erfüllt sind. Dass die „Voraussetzungen der Fahrschülerlaubnis“ in § 18 Abs. 1 FahrIG nicht abschließend sind, zeigt sich schon daran, dass auch der – unselbständig tätige – verantwortliche Leiter des Ausbildungsbetriebs u.a. die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 FahrIG erfüllen muss, damit einer juristischen Person oder rechtsfähigen Personengesellschaft eine Fahrschülerlaubnis erteilt werden kann.

52

2.3.2 Es trifft sicherlich zu, dass der Kläger die seinem Antrag zugrundeliegenden Vertragsvereinbarungen so will, er etwa keinen anderen Standort will, eventuelle Risiken bewusst eingegangen ist etc. (vgl. Widerspruchbegründung v. 20.11.2023).

53

Der Kläger hat den Partnervertrag mit Zusatzbedingungen im Rahmen der ihm zustehenden Vertragsautonomie mit allen Vergünstigungen und Verpflichtungen freiwillig geschlossen, das wird auch vonseiten der Beklagten nicht infrage gestellt. Maßgeblich ist aber die Frage nach der objektiven Selbständigkeit eines künftigen Fahrschulbetriebs durch den Kläger, deren Beantwortung nicht zur Disposition des Klägers oder seiner Vertragspartnerin steht. Dass sich der Kläger für die mit dem Partnervertrag mit Zusatzbedingungen eingegangenen Verpflichtungen bereits vor Vertragsabschluss entschieden hat, dürfte ebenso zutreffen. Die unternehmerische Freiheit beinhaltet aber auch die Freiheit, nicht an einer einmal getroffenen unternehmerischen Entscheidung festhalten zu müssen. Einen Ewigkeitsanspruch verfolgt der Partnervertrag mit Zusatzbedingungen zwar nicht. Ändert der Kläger aber sein Unternehmenskonzept, insbesondere in wesentlichen Elementen nach Nr. 2 und Nr. 3 des Partnervertrags (u.a. Vertragsstandort und Vertragsgebiet, verfügbare [Mindest-] Kapazität, Angebot nur über A* ...-Plattform), droht ihm die Kündigung des Vertrags aus wichtigem Grund. Mit Vertragsende verliert der Kläger sämtliche ihm vonseiten der Fa. A* ... GmbH zur Verfügung gestellten Betriebsmittel, wie Fahrschulfahrzeuge, Unterrichtsraum und Unterrichtsmittel. Dem Kläger bliebe nach Vertragsende lediglich eine Übergangszeit von höchstens drei Monaten für die Durchführung von Fahrschulausbildungen von

Fahrschülern, mit denen bereits vor Vertragsbeendigung ein Fahrschul-Ausbildungsvertrag abgeschlossen wurde (vgl. Nr. 7.3 der Zusatzbedingungen).

54

2.3.3 Der klägerische Einwand, die Fa. A* ... habe kein Weisungsrecht bezüglich des Fahrschulbetriebs, trifft aus Sicht des Gerichts nicht zu, greift aber jedenfalls zu kurz. Denn die Bindungen des Klägers folgen bereits aus den vertraglichen Verpflichtungen, die er gegenüber der Fa. A* ... GmbH eingegangen ist, und deren Nichtbeachtung den Vertragsbedingungen zufolge dazu führt, dass dem Kläger die zum Betrieb einer Fahrschule erforderlichen Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen.

55

Davon abgesehen können einzelne dem Kläger vertraglich auferlegte Pflichten durchaus als Weisungsrecht verstanden werden, wenn etwa der Kläger durch bloße Unterrichtung verpflichtet wird, ein von der Fa. A* ... GmbH geändertes A* ...-Konzept und die eingesetzten Anwendungen und Lösungen insbesondere durch die Einführung neuer Marken, Produkte und Leistungen und Standards umzusetzen (vgl. Nr. 3.1 der Zusatzbedingungen). Dass diese Berechtigung der Fa. A* ... GmbH „im Rahmen des für die Partnerfahrschule Zumutbaren“ auszuüben ist, spricht nicht gegen ein Weisungsrecht. Denn auch das Weisungsrecht des Arbeitgebers hat Grenzen (vgl. Preis in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Auflage 2025, § 106 GewO Rn. 5 ff.). Auch die in Nr. 3.3 Satz 1 der Zusatzbedingungen geregelten Pflichten des Klägers, die sonstigen Richtlinien und Vorgaben von A* ... für die (Anm.: verpflichtende) Nutzung der A* ...-Plattform und die Umsetzung des A* ...-Konzepts in ihrer jeweils aktuellen Fassung zu befolgen und an Schulungsmaßnahmen der Fa. A* ... GmbH teilzunehmen, deuten auf ein Weisungsrecht hin, weil diese vertraglichen Verpflichtungen ebenfalls nur generalisierend umschrieben sind, zu deren Konkretisierung eine Weisung im Einzelfall erforderlich ist.

56

2.3.4 Soweit vonseiten der Klagepartei eingewendet wird, die vonseiten der Fa. A* ... GmbH zu erbringenden Leistungen seien als erhebliche Erleichterung für die Fahrschule des Klägers zu sehen, trifft dies sicherlich zu.

57

2.3.4.1 Die Fa. A* ... GmbH stellt nicht nur die Betriebsmittel zur Verfügung, sie stellt auch Dienstleistungen bereit. Dies ändert aber nichts daran, dass der Kläger im Gegenzug vertraglichen Pflichten unterworfen ist, die seine unternehmerische Freiheit in einem Umfang beschränken, dass nicht mehr vom selbständigen Betrieb einer Fahrschule durch den Kläger ausgegangen werden kann. Für den Inhaber einer Fahrschule genügt es gerade nicht, dass „sich die Fahrschule ganz auf die Ausbildung ihrer Fahrschüler konzentrieren kann“. Damit bei einer Kollision der wirtschaftlichen Interessen mit den Interessen des Ausbildungsbetriebs der Inhaber der Fahrschulerlaubnis sachkundig über die Notwendigkeit der Ausbildung entschieden werden kann (vgl. BT-Drs. V/4181, S. 23), bedarf es auch der wirtschaftlichen Leitung der Fahrschule durch deren Inhaber.

58

2.3.4.2 Es trifft zwar zu, dass der Inhaber einer Fahrschule weder Eigentümer oder Mieter sämtlicher Betriebsmittel sein muss. Auch wird einem Fahrschulinhaber nicht abverlangt, das vollständige Betriebskapital alleine aufzubringen oder die Buchhaltung ohne Unterstützung Dritter zu führen.

59

Die Stellung der Fa. A* ... GmbH gegenüber dem Kläger als künftigem Fahrschulinhaber beschränkt sich aber nicht auf Dienstleistungen oder die Bereitstellung der Betriebsmittel, also auf Leistungen, die in aller Regel gegen Entgelt erbracht werden. Die vertraglichen Bedingungen verpflichten den Kläger vielmehr dazu, die von der Fa. A* ... GmbH angebotenen Dienstleistungen für die Laufzeit des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen unter Ausschluss anderer Anbieter auch anzunehmen bzw. anzuwenden.

60

Für den Fall, dass der Kläger die entsprechenden Dienstleistungen anderer Anbieter anstelle der Produkte der Fa. A* ... GmbH nutzen würde, verletzte er u.a. die Verpflichtung nach Nr. 7 des Partnervertrags und Nr. 3.2 der Zusatzbedingungen, eine Fahrschulausbildung ausschließlich über die A* ...-Plattform und unter der Marke A* ... anzubieten ebenso wie die Verpflichtung nach Nr. 2.5 der Zusatzbedingungen, Änderungen des A* ...-Konzepts und die eingesetzten Anwendungen und Lösungen umzusetzen. Ein solcher Verstoß

berechtigte die Fa. A* ... GmbH nach Nr. 7.2 Punkt 5 der Zusatzbedingungen ebenfalls zur Kündigung des Vertrags aus wichtigem Grund. Damit würde der Kläger die von der Fa. A* ... GmbH u.a. bereitgestellten Fahrschulfahrzeuge und Schulungsräume verlieren, derer er zum Betrieb einer Fahrschule bedarf.

61

Hinsichtlich der sonst gegenüber der Fa. A* ... GmbH eingegangenen Verpflichtungen, die die unternehmerische Freiheit des Klägers entscheidungserheblich beschränken, wird auf vorstehende Ausführungen unter Nr. 1 der Entscheidungsgründe verwiesen.

62

2.3.5 Die Kritik des Klägers, auch in anderen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland seien bereits solche Konzepte erlaubt worden und in elf der 16 Bundesländer arbeite die Fa. A* ... GmbH mit fünf Fahrschulunternehmen zusammen, weshalb ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gerügt werde, lässt keine andere Beurteilung zu. Eine Erlaubnispraxis anderer Behörden im Bundesgebiet verpflichtet die Beklagte nicht zu einer vom Gesetz abweichenden Auslegung des Begriffs der gewerblichen Selbständigkeit i.S.v. § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG. Dies bedarf angesichts der Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) keiner Vertiefung. Davon abgesehen liegen die der Zusammenarbeit zugrundeliegenden Vereinbarungen nicht vor, so dass die vonseiten etwaiger Fahrschulinhaber eingegangenen Verpflichtungen nicht bekannt sind. Auch die hierzu ergangenen Erlaubnisse wurden nicht vorgelegt.

63

2.3.6 Entgegen der Auffassung der Klagepartei verletzt die Versagung der Erlaubniserteilung keine grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen des Klägers.

64

Der Kläger wendet ein, die Beklagte habe verkannt, dass die erfolgte Ablehnung grundgesetzlich geschützte Rechtspositionen des Klägers, nämlich Art. 12 Abs. 1 GG im Hinblick auf die gewerbliche bzw. selbständige Berufsausübung bzw. Art. 14 Abs. 1 im Hinblick auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletze. Dies trifft nicht zu.

65

2.3.6.1 Die Versagung der Fahrschülerlaubnis durch die Beklagte erfolgt in Anwendung des einfachen Rechts. Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG bedarf der Fahrschülerlaubnis, wer als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler ausbildet oder durch von ihm beschäftigte Fahrschüler ausbilden lässt. Die in § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG ausdrücklich genannte Selbständigkeit ist Bestandteil der Definition des Gewerbes und damit bereits ein positives Merkmal für das Berufsbild des Fahrschulinhabers.

66

Soweit darin eine subjektive Zulassungsvoraussetzung oder eine Berufsausübungsregelung gesehen werden kann, wäre sie jedenfalls verhältnismäßig. Um die Gefahr einer zu starken Hervorhebung der wirtschaftlichen Interessen zu vermeiden, verlangte bereits die Fahrlehrerverordnung vom 23. Juli 1957, dass der Inhaber der Fahrschülerlaubnis auch der verantwortliche Leiter des Ausbildungsbetriebs sein sollte. Unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit lässt es das Fahrlehrergesetz (Anm.: deshalb) nur in bestimmten Fällen zu, dass der Inhaber der Fahrschule und der Leiter des Ausbildungsbetriebs nicht identisch sind. In den übrigen Fällen hat der Gesetzgeber jedoch die Identität zur bestmöglichen Wahrung des Gemeinschaftsguts der Verkehrssicherheit für erforderlich gehalten (vgl. BT-Drs. V/4181, S. 23). Diese Erwägungen sind nachvollziehbar und stehen angesichts der Zumutbarkeit, eine angestrebte selbständige Betätigung auch selbständig im Rechtssinn auszuüben, nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck der bestmöglichen Wahrung der Verkehrssicherheit.

67

Der Inhaber einer Fahrschule muss nicht nur die technische Leitung einer Fahrschule innehaben, sondern auch deren wirtschaftliche Leitung. Der Gegenstand der Fahrschülerlaubnis kann es nicht zulassen, sie auf eine „technische Leitung“ unter Ausschluss der „wirtschaftlichen Leitung“ zu begrenzen. Denn die Fahrschülerlaubnis benötigt nach § 10 Abs. 1 FahrIG a.F. (nunmehr: § 17 Abs. 1 FahrIG), wer als selbständiger Fahrlehrer Fahrschüler ausbildet oder durch von ihm beschäftigte Fahrlehrer ausbilden lässt. Die Selbständigkeit schließt auch die wirtschaftliche Verantwortung für den Betrieb ein (vgl. BVerwG, B.v. 25.10.1996 – 1 B 199.96 – juris Rn. 5).

68

Wer sich wie der Kläger durch vertragliche Bindungen seiner wirtschaftlichen Selbständigkeit begibt, hat keinen Anspruch auf Erteilung der Fahrschülerlaubnis. Ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ist darin nicht zu sehen, zumal § 18 Abs. 2 FahrIG oder § 19 FahrIG auch andere Möglichkeiten eines Fahrschulbetriebs eröffnen.

69

Ein Fall des § 18 Abs. 2 FahrIG, wonach sich eine juristische Person oder rechtsfähigen Personengesellschaft als Inhaberin der Fahrschülerlaubnis nach § 18 Abs. 2 FahrIG auf die wirtschaftliche Leitung der Fahrschule beschränkt, während eine geeignete Person den Ausbildungsbetrieb der Fahrschule verantwortlich leitet, liegt antragsgemäß nicht vor.

70

2.3.6.2 Der Kläger wird nicht in seinem Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletzt, weil er die angestrebte Tätigkeit noch gar nicht ausgeübt hat (vgl. BGH, U.v. 14.3.1996 – III ZR 224/92 – juris Rn. 17 f.). Im Übrigen wird auch insoweit auf die vorstehenden Ausführungen unter Nr. 2.3.6.1 verwiesen.

71

2.3.7 Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht bei Betrachtung des Partnervertrags mit Zusatzbedingungen als Franchisevertrag, was in der mündlichen Verhandlung angesprochen wurde.

72

Eine pauschalierende und typisierende Einordnung dieses Vertragstyps ist nicht möglich. Es ist vielmehr auf die Besonderheiten eines jeden Franchise-Systems abzustellen. Maßgebliche Kriterien sind auch hier die Weisungsgebundenheit sowie die Möglichkeit, Chancen auf dem Markt selbständig und im Wesentlichen frei zu suchen (vgl. Maties in BeckOGK, BGB, § 611a Rn. 157 f.; Preis in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Auflage 2025, § 611a BGB Rn. 116 ff., jeweils m.w.N.).

73

2.3.8 Da der Kläger keinen Anspruch auf antragsgemäße Erteilung der Fahrschülerlaubnis hat, weil er das berufsbezogene Merkmal der Selbständigkeit nicht erfüllt, kann es dahinstehen, ob eine Unzuverlässigkeit i.S.v. § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Satz 2 FahrIG vorliegt, wenn ein Bewerber um eine Fahrschülerlaubnis oder ein Fahrschulinhaber nicht selbständig i.S.d. § 17 Abs. 1 Satz 1 FahrIG ist. Dass sonstige Unzuverlässigkeitstatbestände vorliegen könnten, lässt sich auf Grundlage des Vorbringens der Parteien nicht feststellen.

74

3. Die dem Kläger im behördlichen Verfahren auferlegten Kosten sind weder dem Grund noch der Höhe nach zu beanstanden. Insbesondere ist eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 200,00 Euro für die Ablehnung des Antrags auf Fahrschülerlaubnis angesichts des in der Tarifstelle 310 der Anlage zu § 1 GebOSt eröffneten Gebührenrahmens von 33,20 Euro bis 256,00 Euro und des hohen Verwaltungsaufwands ermessensgerecht.

75

Die gerichtliche Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die sofortige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.