

## Studienklausur im Verwaltungsrecht AT

stud. iur. Lucas Haak, 15 Punkte

Die Klausur ist in der Veranstaltung Allgemeines Verwaltungsrecht im Wintersemester 2018/2019 an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover gestellt worden. Herzlicher Dank gebührt Prof. Dr. Veith Mehde, der sich mit der Veröffentlichung des Sachverhalts einverstanden erklärt hat.

Albert (A) betreibt in Niedersachsen eine Werkstatt für PKWs. A ist darüber hinaus Liebhaber von Oldtimern und betreibt nebenbei einen kleinen Handel mit Sammlerstücken. Des Weiteren bietet A im Interesse der Käufer auch Probefahrten an. Für die Überführungs- und Probefahrten wurden dem A von der zuständigen Zulassungsbehörde (Z) ein rotes Kennzeichen rechtmäßig zugeteilt.

Mit der Zuteilung eines roten Kennzeichens wird der Begünstigte berechtigt, für all seine Verkaufswagen ein Kennzeichen nutzen zu können. Dementsprechend entfällt die Pflicht, jedes einzelne Fahrzeug aufwendig zuzulassen, um ein normales Kennzeichen zu erhalten. Damit die Nutzung des roten Kennzeichens für die Behörde nachvollziehbar ist, besteht gem. § 16 Abs. 2 S. 5 FZV die Pflicht, ein Fahrtenheft zu führen.

Im August 2015 erlangt die Z Kenntnis, dass A sein rotes Kennzeichen einem Freund geliehen hat. Die Z entschließt sich, den A lediglich darauf hinzuweisen, dass A nicht befugt ist, sein rotes Kennzeichen Dritten für private Zwecke zu überlassen.

Im Dezember 2018 erfährt die Z von weiterem Fehlverhalten des A. So hat A in der Vorweihnachtszeit erneut einem Freund das rote Kennzeichen geliehen. Darüber hinaus wurde bei einer Kontrolle festgestellt, dass A das Fahrtenheft nicht ordentlich geführt hat. So wurden nachweislich teils Fahrten nicht erfasst, in anderen Fällen wurden falsche Angaben gemacht.

Unter dem Eindruck des Fehlverhaltens von A entschließt sich die Z nach Anhörung des A, die Zuteilung des roten Kennzeichens mit Wirkung für die Zukunft aufzuheben.

Zur Begründung der Aufhebung führt die Z aus, dass der A unzuverlässig sei. In Deutschland herrsche eine strenge Kennzeichenpflicht für Kraftfahrzeuge. Diese Pflicht bestehe nicht nur, um den Halter eines Fahrzeugs ermitteln zu können, sondern auch zum Schutze der anderen Verkehrsteilnehmer. Denn insbesondere die Prüfplaketten, die sich auf einem amtlichen Kennzeichen befinden, garantieren, dass das konkrete Fahrzeug verkehrssicher sei. Das rote Kennzeichen sei dem A zwecks Verwaltungsvereinfachung zugeteilt worden. Im Gegenzug habe die Z darauf vertraut, dass dieser gewissenhaft mit dem Kennzeichen umgehe. Denn immerhin könne A mit dem roten Kennzeichen selbst entscheiden, welches Auto im öffentlichen Straßenverkehr bewegt werde. Diese Erwartungen seien enttäuscht worden. So seien beide Fälle, in denen A das Kennzeichen verliehen habe, als auch die Tatsache, dass A sein Fahrtenheft nicht ordentlich geführt habe, Ausdruck der fehlenden Zuverlässigkeit von A.

A ist besorgt und sucht einen Anwalt auf. Dieser erhebt Klage. Er bringt dabei vor, dass A sehr wohl zuverlässig sei. So habe dieser nämlich seit 30 Jahren das rote Kennzeichen und in dieser Zeit sei A noch nie negativ aufgefallen. Außerdem schließe die Behörde hier mit „Kanonen auf Spatzen“. Nur weil A mal einem Freund einen Dienst erwiesen habe und etwas unachtsam bei dem „Papierkram“ gewesen sei, könne ihm doch nicht die Lebensgrundlage genommen werden. Ohne das rote Kennzeichen könnte er seinen Kunden ja keine Probefahrten mehr anbieten. Das raube seinem Autohandel die Geschäftsgrundlage.

Die Z erwidert, dass nur sie in der Lage sei zu bestimmen, welche Bedeutung „unzuverlässig“ habe. Da lasse sie sich von niemandem reinreden. Nicht einmal von der Justiz. Denn immerhin sei sie der Materie wesentlich näher und habe einen Erfahrungsvorsprung. Darüber hinaus verweist die Z auf ihre Begründung für die Aufhebung.

Die Richterin bittet Sie, bezüglich der Rechtmäßigkeit der Aufhebungsentscheidung ein Rechtsgutachten anzufertigen.

**Bearbeitervermerk:** Sämtlich im Sachverhalt aufgeworfene Rechtsfragen sind – gegebenenfalls im Rahmen eines Hilfsgutachtens – zu prüfen. Finden sich im Sachverhalt keine Hinweise zu einzelnen Verfahrensschritten, so ist zu unterstellen, dass die Vorschriften insofern beachtet wurden. Es wird auf die abgedruckte Norm hingewiesen. Weitere Vorschriften der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen im Straßenverkehr sind nicht einschlägig.

Auszug aus der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV)

#### § 16 - Prüfungsfahrten, Probefahrten und Überführungsfahrten mit rotem Kennzeichen

[...]

(2) Rote Kennzeichen [...] können durch die örtlich zuständige Zulassungsbehörde zuverlässigen Kraftfahrzeugherstellern, Kraftfahrzeugteileherstellern, Kraftfahrzeugwerkstätten und Kraftfahrzeughändlern [...] zur wiederkehrenden betrieblichen Verwendung, auch an unterschiedlichen Fahrzeugen, zugeteilt werden. [...] Über jede Prüfung-, Probe- oder Überführungsfahrt sind fortlaufende Aufzeichnungen zu führen, aus denen das verwendete Kennzeichen, das Datum der Fahrt, deren Beginn und Ende, der Fahrzeugführer mit dessen Anschrift, die Fahrzeugklasse und der Hersteller des Fahrzeugs, die Fahrzeug-Identifizierungsnummer und die Fahrtstrecke ersichtlich sind. Die Aufzeichnungen sind ein Jahr lang aufzubewahren; sie sind zuständigen Personen auf Verlangen jederzeit zur Prüfung auszuhändigen. [...]

### GUTACHTERLICHE LÖSUNG

Die Aufhebung ist rechtmäßig, wenn sie auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht, bei der die formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eingehalten wurden.

#### I. Ermächtigungsgrundlage (EGL)

Es müsste eine geeignete EGL vorliegen. Erforderlich ist diese aufgrund des sich aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 III GG ableitende Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes, an das die Behörde durch die Selbstbindung der Verwaltung gebunden ist. Als EGL kommt hier § 49 II Nr. 3 VwVfG i.V.m. § 1 I NVwVfG [in Betracht]. Die EGL ist auch ausreichend, wirksam und verfassungsgemäß.

#### II. Formelle Rechtmäßigkeit

Die formelle Rechtmäßigkeit müsste eingehalten worden sein.

#### 1. Zuständigkeit

Z müsste zuständig gewesen sein. § 49 V regelt nur die unproblematisch vorliegende örtliche Zuständigkeit gem. § 3 I Nr. 2. Bezuglich der sachlich-instanziellem Zuständigkeit greift im Rahmen des actus contrarius die Annexzuständigkeit. So ist die Behörde zuständig, die auch für den Erlass des Erst-Verwaltungsaktes (Erst-VA) zuständig war. Aus dem Sachverhalt geht hervor, dass dies Z war. Insofern ist die Zuständigkeit gewahrt.

#### 2. Verfahren

Das Verfahren müsste gem. §§ 9ff. ordnungsgemäß durchgeführt worden sein. Vorliegend ergeben sich hier keine Probleme, insbesondere hat Z den A gem. § 28 I angehört.

#### 3. Form

Die Formvorschriften müssten eingehalten worden sein. Aus dem Sachverhalt geht die Wahl der Form nicht eindeutig hervor, jedoch ist gem. § 37 II die Behörde auch nicht an eine bestimmte Form gebunden. Für den Fall der Schriftform läge jedenfalls eine Begründung gem. § 39 I 1 vor. Die Form ist gewahrt.

#### 4. Zwischenergebnis

Die Aufhebungsentscheidung ist formell rechtmäßig.

#### III. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Entscheidung müsste materiell rechtmäßig sein.

#### 1. Rechtmäßiger VA

Es müsste gem. § 49 II ein rechtmäßiger Erst-VA vorliegen.

#### a) EGL

Der Erst-VA müsste, da auch hier der Vorbehalt des Gesetzes greift, auf einer gesetzlichen EGL beruhen. In Betracht kommt hier § 16 II 1 FZV. Die Norm ist ausreichend, wirksam und verfassungsgemäß.

### b) Formelle und materielle Rechtmäßigkeit

Der Erst-VA müsste rechtmäßig gewesen sein. Dies ist nach Sachverhaltsangaben zu bejahen. Problematisch könnte sein, dass der Erst-VA u. U. rechtswidrig geworden sein könnte. Insofern ist fraglich, auf welchen Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeitsbeurteilung abzustellen ist. In Betracht kommt der Zeitpunkt zum Erlass des Erst-VA und der Aufhebungsentscheidung. Gegen die zweite und für die erste Ansicht spricht ein systematisches Argument aus der Wertung des Gesetzes. Denn § 49 II Nr. 3 würde seinen Sinn und Zweck verlieren, wenn man auf den Zeitpunkt der Aufhebungsentscheidung abstehen würde und wäre überflüssig. Insofern lässt der gesetzgeberische Wille nur eine Beurteilung zum Zeitpunkt des Erlasses des Erst-VA zu. Da war dieser jedenfalls noch rechtmäßig.

### c) Zwischenergebnis

Ein rechtmäßiger VA liegt vor.

## 2. Begünstigender Natur

Dieser müsste begünstigend sein. Dies ist der VA, wenn er gem. § 48 I 2 (analog) ein Recht oder rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt. Laut Sachverhalt ist derjenige, der ein rotes Kennzeichen erhält, begünstigt. Darüber hinaus bekommt A das Recht, mit einem Kennzeichen mit mehreren Autos zu fahren. A ist demnach begünstigt.

## 3. § 49 II Nr. 3

Es müssten auch die Voraussetzungen des § 49 II Nr. 3 gegeben sein.

### a) Nachträglich eingetretene Tatsachen

Es müssten Tatsachen nachträglich eingetreten sein. Tatsachen sind Vorgänge oder Zustände in der Vergangenheit oder Gegenwart, die nachweisbar in die Wirklichkeit getreten und daher dem Beweis zugänglich sind. Vorliegend führt A das Fahrtenbuch nicht richtig und leiht seinem Freund zweimal das Kennzeichen. Dies ist auch beweisbar und erst nach Erlass des Erst-VA eingetreten, mithin nachträglich. Die Voraussetzung ist erfüllt.

### b) Berechtigt, den VA nicht zu erlassen

Fraglich ist, ob die Behörde berechtigt gewesen wäre, den VA nicht zu erlassen, wenn die Tatsachen bereits bei Erlass des VAs vorgelegen hätten. Insofern ist ein hypothetischer Erst-VA zu prüfen.

### aa) EGL des hyp. Erst-VA

Hier ergeben sich keine Änderungen, sodass der Erst-VA, wie bereits erwähnt, auch auf § 16 II 1 FZV gestützt werden würde.

### bb) Formelle Rechtmäßigkeit

#### (1) Zuständigkeit

Eine Zuständigkeit wäre vorliegend lt. Sachverhalt zu bejahen.

#### (2) Verfahren

Fraglich ist, ob A hätte angehört werden müssen. Dafür müsste der hyp. VA in seine subjektiv-öffentliche Rechtsposition eingegriffen haben, mithin belastender Natur sein. Eine Ablehnung hätte an seiner Rechtsposition nichts geändert. Insofern wäre keine Anhörung gem. § 28 I erforderlich. Weitere Anhaltspunkte im Verfahren ergeben sich nicht.

#### (3) Form

Anhaltspunkte, die hypothetisch die Formerfordernisse beeinträchtigen könnten, ergeben sich ebenfalls nicht.

#### (4) Zwischenergebnis

In formeller Hinsicht wäre der Nichterlass rechtmäßig.

### cc. Materielle Rechtmäßigkeit

Fraglich ist, ob die hypothetische Ablehnung materiell rechtmäßig wäre.

#### (1) Tatbestand

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 16 II 1 müssten vorliegen.

#### (a) Örtlich zuständige Behörde

Wie geprüft, ist die Z örtlich zuständig gem. § 3 I Nr. 2, insbesondere handelt es sich hier um eine Angelegenheit, die sich durch das Anbieten von Probefahrten an potenziellen Käufern unmittelbar auf die Ausführung eines Berufes, mithin einer selbstständigen und dauerhaften Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht des A, bezieht.

#### (b) Kraftfahrzeugwerkstätte und Kraftfahrzeughändler

Wie im Sachverhalt angegeben, handelt A im Rahmen seiner Werkstatttätigkeit mit Autos, sodass dieses Merkmal vorliegt.

**(c) Zuverlässig**

Fraglich ist, ob A zuverlässig ist. Dies könnte sich im Rahmen einer Prüfbarkeit insofern als problematisch herausstellen, als dass es sich bei dem Begriff der „Zuverlässigkeit“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Einerseits könnte man argumentieren, dass eine Behörde einem konkreten verwaltungsrechtlichen Problem in der Regel näher steht und eine größere Sachkenntnis aufweist. Andererseits gebietet die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 IV GG eine Überprüfung, wenn keine besondere Ausnahmesituation vorliegt. Eine solche ist in der Regel dann gegeben, wenn die Rechtsprechung an ihre Funktionsgrenze stößt, was der Fall ist bei Prüfungsentscheidungen, Prognosen und Risikobewertungen sowie bei Entscheidungen von Weisungsausschüssen mit Sachverständigen oder Interessenvertretern. Eine solche atypische Ausnahmesituation ist hier nicht ersichtlich. Der Begriff der Zuverlässigkeit ist somit voll gerichtlich überprüfbar. Z kommt hier entgegen ihrer Argumentation kein besonderer Beurteilungsspielraum zu.

Zuverlässig ist jemand, wenn er die Eignung aufweist, mit Rücksicht auf die natürlichen Gegebenheiten und Umstände verantwortungsvoll und integer zu handeln. Dies wird in § 16 II 5 FZG konkretisiert: So ist fortlaufend ein Fahrtenbuch bzw. Aufzeichnungen zu führen und dies ist ein Jahr lang aufzubewahren.

Vorliegend vergisst A, das Fahrtenbuch regelmäßig zu pflegen. Darüber hinaus leihst er seinem Freund zweimal das Kennzeichen, obwohl dies nicht erlaubt ist. Besonders weiteres ist für die Prüfung der Unzuverlässigkeit heranzuziehen: So ist ein einmaliges „Vergehen“ noch unter Fahrlässigkeitsgesichtspunkten vertretbar, jedoch lässt ein erneuter Verstoß darauf schließen, dass A gerade nicht verantwortungsbewusst mit dem Kennzeichen umgeht. Wie von der Z zutreffend ausgeführt, kann das mit Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer einhergehen, besonders wenn die PKW's des Freundes nicht ordentlich zugelassen sind. Auch der lasche Umgang mit dem Fahrtenbuch lässt darauf schließen, dass sich der A seiner Verantwortung nicht ganz bewusst und gerade nicht integer ist. Auch die Uneinsichtigkeit, dies vor Gericht als „Papierkram“ zu bezeichnen, spricht dafür. Zwar könnte man dem entgegenhalten, dass dies in einer Zeitspanne von 30 Jahren passiert sei, dies ändert jedoch nichts an der konkreten Gefahr und dem Verantwortungsbewusstsein. Darüber hinaus ist fraglich, ob dies in der Vergangenheit

nicht schon öfter passiert ist und nur nicht aufgefallen sei. A ist insofern nicht zuverlässig. Insofern liegt der Tatbestand der materiellen Rechtmäßigkeit nicht vor, eine Ablehnung wäre demnach zulässig.

**dd) Zwischenergebnis**

Unter Beachtung der nachträglich eingetretenen Umstände wäre Z berechtigt, den VA nicht zu erlassen.

**c) Gefährdung des öffentlichen Interesses**

Das öffentliche Interesse müsste ohne Widerruf gefährdet sein. Folglich müssten erhebliche Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter vorliegen. Wenn PKW's ohne Prüfplaketten an dem Straßenverkehr teilnehmen, und das ist bei missbräuchlicher Verwendung des Kennzeichens zumindest möglich, dann kann das die Sicherheit und den Schutz der übrigen Verkehrsteilnehmer erheblich beeinträchtigen. Dies stellt eine Gefahr für Leib und Leben dar. Eine Gefährdung des öffentlichen Interesses ist somit anzunehmen.

**d) Zwischenergebnis**

Die Voraussetzungen des § 48 II Nr. 3 sind erfüllt.

**4. Frist**

Fraglich ist, ob die Widerrufsfrist eingehalten wurde. Diese bestimmt sich gem. § 49 II 2 nach § 48 IV. Es müssten also Tatsachenkenntnisse vorliegen, welche den Widerruf des Verwaltungsaktes rechtfertigen.

Problematisch könnte hier sein, dass Z bereits im August 2015 Kenntnis davon hatte, dass A das Kennzeichen verliehen hat, den VA allerdings erst im Dezember 2018, mithin über drei Jahre später, widerruft. So könnte die Frist, je nach dem auf welchen Zeitpunkt man abstellt, von einem Jahr verstrichen sein.

Für den August 2015 spricht, dass der Behörde eine so genannte Bearbeitungsfrist von einem Jahr zustehen könnte, sobald sie von der Rechtswidrigkeit erfährt. Dies gebietet der Vertrauensschutz des Bürgers, der Sinn und Zweck der Norm ist. Auf der anderen Seite könnte Z aber auch eine Entscheidungsfrist haben. Diese beginnt erst dann zu laufen, wenn die Behörde alle Argumente für eine wohlüberlegte Ermessensentscheidung ausermittelt hat. Dagegen spricht, dass die Behörde so theoretisch die Frist fast beliebig weit nach hinten schieben kann. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass es sich bei der Frist sowieso schon um eine bürgerbegünstigende Norm handelt. Es gibt keinen Grund diese weiter übermäßig bürgerbegünstigend

auszulegen. Gegen die erste Frist von 2015 spricht außerdem, dass das Leihen des Kennzeichens allein noch nicht als ausreichend für die Unzuverlässigkeit und somit für die Rechtswidrigkeit“ des Erst-VA nach Angaben der Behörde war.

Es ist letztlich der Auffassung der Entscheidungsfrist zu folgen. Erst 2018 wurde erkannt, dass das Fahrtenbuch nicht ordnungsgemäß geführt wurde, insofern liegt erst hier umfassende Kenntnis aller Umstände für das Ermessen vor. Die Frist ist demnach noch nicht verstrichen gem. § 49 II 2 i.V.m. § 49 IV.

## 5. Rechtsfolge: Ermessen

Gem. § 49 II ist der Behörde Z ein Ermessensspielraum eingeräumt. Die Behörde müsste ihr Ermessen gem. § 40 i.V.m. § 114 S. 1 VwGO ermessensfehlerfrei ausgeübt haben.

### a) Ermessensüberschreitung

Aus den gesetzlichen Vorgaben des VwVfG ergibt sich zunächst, keine Überschreitung im engeren Sinne. Jedoch müsste die Entscheidung auch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gem. Art. 20 III GG standhalten. Dies gilt es zu prüfen.

#### aa) Legitimer Zweck

Es müsste ein legitimer Zweck vorliegen. In Betracht kommt hier der Schutz anderer Verkehrsteilnehmer.

#### bb) Geeignetheit

Die Maßnahme müsste geeignet sein, den Zweck zumindest zu fördern. Hier ist der Entzug des Kennzeichens dazu geeignet, dass dieses nicht mehr unzulässig weitergegeben werden kann.

#### cc) Erforderlichkeit

Die Entzug müsste erforderlich sein, d. h. es dürfte kein gleich geeignetes, milderes Mittel existieren. Milder wäre es hier, den Entzug erst einmal auf Zeit zu veranschlagen. Jedoch ist damit nicht gesichert, dass A dann das Schild nicht mehr verleiht und Fahrtenbuch führt. Es ist insofern nicht gleichgeeignet. Die Maßnahme ist erforderlich.

#### dd) Angemessenheit

Die Maßnahme müsste angemessen sein. Auf der einen Seite steht das Geschäft des A, welches darunter leiden könnte, wenn er das Kennzeichen wieder verliert. Die Berufstätigkeit des A ist außerdem explizit durch Art. 12

GG geschützt. Jedoch läuft das Argument des Entzugs der Lebensgrundlage ins leere, denn A kann auch ohne rotes Kennzeichen weiterhin seinen Beruf ausüben, er muss nur jedes Auto einzeln anmelden. Die Geschäftsgrundlage wird insofern erschwert, aber nicht „geraubt“. Auf der anderen Seite steht die Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmer, welche bei etwaigen nicht verkehrssicheren Fahrzeugen in der Tat gefährdet ist. Auch das Führen eines Fahrtenbuchs ist im öffentlichen Interesse, wenn man bedenkt, dass man so nachvollziehen kann, wer wo das Auto gefahren und bei etwaigen Verstößen gegen die StVO den richtigen Ursacher identifizieren kann. Insofern ist die Maßnahme verhältnismäßig.

### b) Ermessensfehlgebrauch

Ein solcher ist hier nicht ersichtlich, insbesondere darf die Zulassungsbehörde Erwägungen bzgl. der Sicherheit und der Zulässigkeit eines PKW im Straßenverkehr anstellen.

### c) Ermessensnichtgebrauch

Dies ist hier nicht einschlägig.

## 6. Zwischenergebnis

Die Aufhebung ist materiell rechtmäßig

## IV. Ergebnis

Der Widerruf ist rechtmäßig.

## B. Gesamtergebnis

Die Rechtmäßigkeit der Aufhebungsentscheidung ist gegeben.

## ANMERKUNGEN

Die Arbeit ist insgesamt als ordentlich, strukturiert und ganz überwiegend vollständig zusammenzufassen. Im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage wird fälschlicherweise auf die Selbstbindung der Verwaltung abgestellt. Das Problem der gerichtlichen Überprüfbarkeit der behördlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe wird ordentlich, die Fristenproblematik mithilfe der beiden Ansichten zur Entscheidungs- bzw. Bearbeitungsfrist gelöst. Naheliegender wäre es gewesen, den Vorfall aus dem Jahre 2015 auszugrenzen und lediglich als Indiz im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu verarbeiten, denn der Vorfall war abgeschlossen und damit Z alle relevanten Tatsachen bekannt, sodass sie auch im Rahmen einer Entscheidungsfrist

nicht rechtzeitig gehandelt hätte. In der Angemessenheitsprüfung hätte auf der Interessenseiten der Z der staatliche Schutzauftrag aus Art. 2 II GG sowie Art. 14 I GG explizit genannt und zum Argument für einen wenig intensiven Eingriff zusätzlich anführen werden können, dass die Geschäftsgrundlage des A in Form seiner Werkstatt nach wie vor intakt ist.