

VERWALTUNGSGERICHT HANNOVER



Az.: 9 A 301/10

verkündet am 22.10.2010
Thom, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

Kläger,

g e g e n

die Stadt Seelze, vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausplatz 1, 30926 Seelze, - 4.2/FS -

Beklagte,

Streitgegenstand: Seminarerlaubnis
hier: nachträgliche Auflage gemäß § 31 FahrIG

hat das Verwaltungsgericht Hannover - 9. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2010 durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Kaiser, den Richter am Verwaltungsgericht Borchert, die Richterin Bott sowie die ehrenamtlichen Richter Besser und Freckmann für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 08.12.2009 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des beizutreibenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen eine nachträgliche Auflage zu seiner Erlaubnis zur Durchführung von Aufbauseminaren (Seminarerlaubnis gem. § 31 Fahrlehrergesetz - FahrlG -).

Der Kläger ist Fahrlehrer und Inhaber einer Fahrschule mit mehreren Niederlassungen in der Region Hannover. Der Kläger erwarb bereits in den 1990er Jahren eine Seminarerlaubnis. Diese wurde im Jahr 2000 von dem seinerzeit zuständigen Landkreis Hannover durch eine neue, landesweit nach einem einheitlichen Muster gefasste Erlaubnis ersetzt, die unter anderem folgende - bestandskräftige - Auflagen enthält:

Nr. 4: Datum und Uhrzeit der ersten Sitzung und der Schulungsraum sind spätestens drei Tage vor Beginn der oben genannten Behörde anzuzeigen. Die restlichen Termine (Fahrprobe und 2. bis 4. Sitzung) sind nach Absprache mit den Seminarteilnehmern unverzüglich nachzumelden. Änderungen sind unverzüglich mitzuteilen.

Nr. 7: Zu Beginn jeder Sitzung muss eine Teilnehmerliste ausliegen, die nach Ende der Sitzung von jedem Teilnehmer eigenhändig zu unterschreiben und aufzubewahren ist (§ 18 Abs. 3 FahrlG).

Nr. 9: Die Bescheinigung über die Teilnahme an einem Aufbauseminar zur Vorlage bei der Fahrerlaubnisbehörde ist zu verweigern, wenn der Teilnehmer nicht an allen Sitzungen des Seminars und an der Fahrprobe teilgenommen hat (§§ 37 Abs. 2, 44 Fahrerlaubnis-Verordnung). Namen und Anschriften von während des Kurses ausscheidenden Seminarteilnehmern sind der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde mitzuteilen.

Nr. 10: Den von der Erlaubnisbehörde beauftragten Personen oder Stellen ist jederzeit auf Verlangen die Teilnahme am bzw. die Beobachtung des Aufbauseminars zum Zweck der Überwachung zu gestatten. Die zu führenden oder aufzubewahrenden Unterlagen sind diesen Personen auf Verlangen vorzulegen.

Nr. 12: Über die Teilnahme ist eine Bescheinigung nach einem von der Verwaltungsbehörde vorgegebenen Muster auszustellen.

Der Kläger führt regelmäßig Aufbauseminare sowohl für Fahranfänger (ASF Seminare) als auch für punkteauffällige Kraftfahrer (ASP Seminare) durch. Die Beklagte gab dem

Kläger nach Übergang der Zuständigkeit im Jahr 2002, abweichend von der Praxis der bis dahin zuständigen Fahrschulaufsichtsbehörde, die Einhaltung der Nebenbestimmungen der Seminarerlaubnis auf. Sie beanstandete in der Folgezeit mehrfach, dass Termine für die erste Sitzung der Aufbaueminare nicht bzw. nicht innerhalb der vorgesehenen 3-Tages-Frist gemeldet wurden. Im Jahr 2009 wurde unter anderem wegen eines solchen Verstoßes ein Bußgeld gegen den Kläger verhängt.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (im Folgenden: MW) teilte mit Erlass an die als Fahrschulaufsichtsbehörden zuständigen Gebietskörperschaften vom 15.10.2009 mit, ihm sei berichtet worden, dass in mehreren aktuellen Fällen der konkrete Verdacht bestehe, dass Fahrschulen nachträglich Bescheinigungen über die Teilnahme an einem ASP-Seminar ausgestellt hätten, obwohl die betreffenden Personen an diesen Seminaren nicht teilgenommen hätten. Um ein solches Vorgehen in Zukunft zu unterbinden oder zumindest zu erschweren; werde gebeten, den Seminarerlaubnisinhabern im Wege einer nachträglichen Auflage aufzugeben, unmittelbar nach Durchführung der ersten Sitzung eine Liste über die Teilnehmer an dem Seminar bei der Erlaubnisbehörde einzureichen. Eine Übersendung der Liste bereits drei Tage vor Seminarbeginn zusammen mit der Mitteilung bezüglich Datum, Uhrzeit und Schulungsraum sei nicht zu empfehlen, da gesicherte Kenntnisse über den Teilnehmerkreis erfahrungsgemäß erst am ersten Sitzungstag vorlägen. Mit Schreiben vom 21.10.2009 teilte das Ministerium ergänzend mit, der Erlass vom 15.10.2009 beziehe sich selbstverständlich auch auf ASF-Seminare.

Mit Bescheid vom 08.12.2009 ergänzte die Beklagte die bestehende Nebenbestimmung Nr. 4 wie folgt:

Unmittelbar nach Durchführung der ersten Sitzung eines ASF bzw. ASP Seminares (spätestens nach drei Tagen) ist der Erlaubnisbehörde eine Teilnehmerliste einzureichen.

Sie stützte ihren Bescheid auf § 31 Abs. 1 Satz 3 FahrIG und bezog sich auf die im Schreiben des Ministeriums geäußerte Bitte, entsprechende Auflagen zu erlassen.

Der Kläger hat am 31.12.2009 hiergegen Klage erhoben. Er führt zur Begründung im Wesentlichen aus: Auflagen, die über die bereits sehr weitreichende und von der Beklagten streng gehandhabte Überwachung hinausgingen, seien nicht mehr verhältnismäßig. Die Teilnehmerlisten würden bereits bei den alle zwei Jahre stattfindenden Fahrschulüberwachungen überprüft. Die Folgen der streitgegenständlichen Auflage für hunderte von Fahrlehrern seien nicht hinreichend abgewogen worden. Die Auflage diene nicht den Zwecken des § 31 FahrIG oder der Verkehrssicherheit. Schließlich sei sie auch nicht geeignet, das Ausstellen unrichtiger Bescheinigungen zu verhindern. Anhand der Teilnehmerliste für die erste Sitzung könne nicht überprüft werden, ob ein Teilnehmer an den weiteren Sitzungen teilgenommen habe. Nicht ausgeschlossen werden könne zudem, dass ein angeblicher Kursteilnehmer im Voraus auf der Anwesenheitsliste unterschreibe, aber dann nicht zur Sitzung erscheine.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 08.12.2009 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verteidigt den angefochtenen Bescheid und führt aus: Die Auflage sei geeignet, ein falsches Ausstellen von Bescheinigungen zu verhindern. Denn in Fällen, in denen sich Zweifel an der Richtigkeit der Teilnahmebescheinigung ergäben, könne anhand der Teilnehmerliste überprüft werden, ob die Person den Kurs besucht habe. Die bisherigen Auflagen seien nicht in gleicher Weise wirksam. Insbesondere könne damit nicht verhindert werden, dass Teilnehmerlisten nachträglich ergänzt würden, da die Listen in Verwahrung der Fahrschule verblieben. Vor-Ort-Kontrollen würden im Regelfall vorher angekündigt. Die Übersendung der Liste sei auch zumutbar, da eine Übermittlung per Fax oder in elektronischer Form genüge. Die Regelung diene dem Schutze aller Verkehrsteilnehmer. Es solle sichergestellt werden, dass Fahranfänger und punkteauffällige Fahrerlaubnisinhaber tatsächlich an Aufbauseminaren teilnahmen und in diesem Rahmen an ihren verkehrsggefährdenden Verhaltensweisen arbeiteten. Gegen den Kläger bestehe kein konkreter Verdacht. Man habe sich in der Region Hannover dahingehend abgestimmt, aus Gründen der Gleichbehandlung sämtliche Seminarerlaubnisse mit der Auflage zu versehen. Anlass für die landesweite Einführung der Auflage seien insgesamt drei Fälle gewesen. Im Fall 1 habe sich ein Fahrerlaubnisinhaber im Juni bei einer Fahrschule zu einem Kurs angemeldet, diesen aber nicht besucht. Anschließend habe er eine Teilnahmebescheinigung einer anderen Fahrschule vorgelegt für ein Seminar, das bereits im Mai stattgefunden habe. Im Fall 2 sei eine Teilnahmebescheinigung für ein Seminar vorgelegt worden, das nicht dem angeordneten Seminar entsprochen habe. Dies lege den Verdacht nahe, dass die behördliche Aufforderung dem Seminarleiter nicht vorgelegt worden sei. Der Fahrerlaubnisinhaber habe sich im maßgeblichen Zeitraum auch nicht am Seminarort aufgehalten und zuvor geäußert, dass er nicht beabsichtige, ein Seminar zu besuchen. In dem - in der mündlichen Verhandlung vom Ministerialrat Bannow aus dem MW geschilderten - Fall 3 sei eine inhaltlich unrichtige Bescheinigung ausgestellt worden, um die Geltendmachung der diesbezüglichen Kosten im Rahmen der Steuererklärung zu ermöglichen. Die jeweiligen Seminarerlaubnisse seien nicht widerrufen worden. In den Fällen 1 und 2 habe man nicht nachweisen können, dass die Teilnahmebescheinigungen unrichtig gewesen seien.

Wegen des weiteren Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist als **isolierte Anfechtungsklage gegen eine Auflage** als Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG -) zulässig und in der Sache begründet.

Die mit Verfügung vom 08.12.2009 durch die Beklagte **nachträglich angeordnete Auflage ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten** (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -). Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht gem. § 114 Satz 1 VwGO auch, ob der Verwaltungsakt **rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist**. Bei Erlass der streitigen Auflage sind die an eine ordnungsgemäße Ermessensausübung zu stellenden Anforderungen nicht eingehalten worden.

Maßgeblich für den Erlass der hier streitgegenständlichen nachträglichen Auflage ist die Ermessensnorm des § 31 Abs. 1 Satz 3 FahrIG. **Danach kann die Erlaubnisbehörde nachträglich Auflagen zur Seminarerlaubnis anordnen, soweit dies erforderlich ist, um die Einhaltung der Anforderungen an Aufbauseminare und deren ordnungsgemäße Durchführung sicherzustellen.**

Gem. § 40 VwVfG hat die Behörde, wenn sie ermächtigt ist, **nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten**. Hierfür ist zunächst Voraussetzung, dass die Behörde das ihr zustehende Ermessen überhaupt erkennt und betätigt. **Diese Anforderungen hat die Beklagte selbst nicht erfüllt**. Denn sie hat in dem streitgegenständlichen Bescheid das grundsätzlich ihr als Fahrschulaufsichtsbehörde zustehende Ermessen nicht ausgeübt. Durch den Erlass des MW vom 15.10.2009 war die Ermessensausübung dahingehend gebunden, die streitgegenständliche nachträgliche Auflage zu erlassen. Solche ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich zulässig und mit der Ermächtigung einer Behörde, nach Ermessen zu entscheiden, grundsätzlich vereinbar, soweit sie sich ihrerseits am Zweck der Ermächtigung orientieren und sachgerecht sind (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., § 40 Rn. 51, m.w.Nachw.). **Dies setzt indes auch voraus, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet worden ist**. Diesem Erfordernis wird der Erlass vom 15./21.10.2009 nicht gerecht. Denn eine flächendeckende Einführung der streitigen Auflage ist nicht erforderlich, um den im Zusammenhang mit der Ausstellung von Teilnahmebescheinigungen für Aufbauseminare aufgetretenen Problemen zu begegnen.

Das MW hat drei konkrete Fälle zum Anlass genommen, den Fahrschulaufsichtsbehörden die Anordnung der hier streitigen Auflage vorzugeben. Damit setzt sich der Erlass zum Ziel, die in diesen Fällen zu Tage getretene Gefahr von Manipulationen zu minimieren. Die geschilderten Fälle bieten für die ergriffene Maßnahme jedoch keinen hinreichenden Anlass.

Soweit mit der Auflage verhindert werden soll, dass unrichtige Bescheinigungen bei der Steuerverwaltung vorgelegt werden (Fall 3), entspricht eine derartige Zielsetzung schon nicht den Zwecken der gesetzlichen Ermächtigung. § 31 Abs. 1 Satz 3 FahrIG dient der Einhaltung der Anforderungen an Aufbauseminare und ihrer ordnungsgemäßen Durchführung, nicht der Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Die Vorschrift hat dabei die Erhöhung der Verkehrssicherheit zum Ziel. Denn es soll insbesondere sichergestellt werden, dass auffällig gewordene Verkehrsteilnehmer im Rahmen der Seminare wirksam an ihrem Fahrverhalten arbeiten. Ob falsche Teilnahmebescheinigungen aus steuerlichen Gründen ausgestellt werden, ist daher im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang, da die Verkehrssicherheit hierdurch nicht betroffen ist.

In der Situation des Falls 2 entspricht die mit der Auflage angestrebte Zielsetzung zwar den Zwecken des § 31 Abs. 1 Satz 3 FahrIG, denn es gehört auch zum Ermächtigungszweck der ordnungsgemäßen Durchführung der Seminare, dass Teilnahmebescheinigungen nach § 37 Fahrerlaubnisverordnung (FeV) nur für solche Personen ausgestellt werden, die tatsächlich an den Seminaren teilgenommen haben (vgl. § 37 Abs. 2 FeV). Die Kammer hält die Auflage zur Erreichung des angestrebten Zwecks jedoch nicht für geeignet. Zwar genügt es für die Geeignetheit einer Maßnahme, dass sie den angestrebten Zweck fördert. Eine solche Wirkung kommt der Auflage in der vorliegenden Konstellation jedoch nicht zu. Soweit bei einem Fahrerlaubnisinhaber von vornherein die Absicht besteht, nicht an einem Seminar teilzunehmen und dennoch von einem Fahrlehrer (etwa gegen entsprechende Bezahlung) eine falsche Teilnahmebescheinigung zu erhalten, kann dies auch mit der streitgegenständlichen Auflage nicht wirksam verhindert werden. Die Auflage vermag nämlich planvolles Vorgehen bei der Ausstellung falscher Bescheinigungen nicht zu verhindern. Weiß der Fahrlehrer bereits vor Übersendung der Liste an die Behörde, dass er für eine zusätzliche Person, die tatsächlich nicht bei der ersten Sitzung anwesend war, eine Teilnahmebescheinigung ausstellen will, so wird er durch weitere Manipulationen dafür sorgen, dass der Behörde keine Liste vorgelegt wird, die mit einer späteren Teilnahmebescheinigung im Widerspruch steht. Maßstab für die Wirksamkeit der Auflage muss in diesem Zusammenhang der böswillige Seminarerlaubnisinhaber sein. Würde man von einem korrekt handelnden Fahrlehrer ausgehen, könnte man aus seinem mutmaßlichen Verhalten nichts über die Wirksamkeit der Auflage schließen. Denn in seinem Fall bedürfte es von vornherein keiner Maßnahmen, um eine Verhaltensänderung zum Positiven zu bewirken.

Die Kammer hält die Auflage damit letztlich nur in der - vermutlich - dem Fall 1 zugrunde liegenden Konstellation für geeignet, also wenn die nachträgliche Ausstellung einer inhaltlich unrichtigen Bescheinigung verhindert werden soll. Denn für einen Fahrlehrer, der erst nach Übersendung der Teilnehmerliste für die erste Sitzung eines konkreten Seminars von einem Fahrerlaubnisinhaber gebeten wird, eine falsche Bescheinigung auszustellen, kann die Tatsache, dass die Behörde bereits Kenntnis von dem Teilnehmerkreis erlangt hat, eine wirksame Abschreckung darstellen.

Vor dem Hintergrund, dass sich nach den Angaben des MW landesweit nur ein einziger solcher Verdachtsfall ereignet hat, sind generelle Maßnahmen, die sich - verdachtsunabhängig - gegen sämtliche Seminarerlaubnisinhaber richten, jedoch nicht erforderlich.

Vielmehr wäre es ausreichend gewesen, wenn die zuständige Fahrschulaufsichtsbehörde im konkreten Einzelfall Maßnahmen ergriffen hätte. Insbesondere hätte die Anordnung der hier streitigen Auflage auch allein in dem geschilderten Einzelfall erfolgen können und genügt, um der dort zu Tage getretenen Gefahr von Manipulationen für die Zukunft zu begegnen.

Die Begründung des Erlasses vom 15.10.2009 lässt auch nicht erkennen, aus welchen Gründen eine flächendeckende Einführung der Auflage für erforderlich gehalten wurde. Das MW hat darüber hinaus keine Ermittlungen zu etwaigen weiteren Verdachtsfällen angestellt und keine Gründe angegeben, durch welche die Anordnung der Auflage unabhängig von den geschilderten Anlassfällen gerechtfertigt sein könnte.

Damit kommt es für die gerichtliche Prüfung auch nicht darauf an, ob weitere, noch nicht vorgetragene Gründe die Auflage rechtfertigen könnten. Denn die Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts, die Ausübung des Ermessens und die Begründung der getroffenen Ermessensentscheidung obliegen der Behörde und dürfen vom Gericht nicht ersetzt werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 Sätze 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Hannover,
Eintrachtweg 19,
30173 Hannover,

schriftlich zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils darzulegen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Straße 40,
21335 Lüneburg,

schriftlich oder in der Form eines elektronischen Dokuments nach Maßgabe der Verordnung des Niedersächsischen Justizministeriums über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz vom 3. Juli 2006 (Nds. GVBl. S. 247) einzureichen.

Bei der Antragstellung und der Begründung des Antrags sowie in dem Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten oder durch eine der in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen vertreten lassen; Bevollmächtigte, die keine natürlichen Personen sind, handeln durch ihre Organe und mit der Prozessvertretung beauftragten Vertreter. Ein Beteiligter, der danach als Bevollmächtigter zugelassen ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Kaiser

Borchert

Bott

Ausgefertigt

Hannover, den 09.11.2010


Thom, Justizangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

