

**M 27 K 18.3613**



## **Bayerisches Verwaltungsgericht München**

### **Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

M

- Klägerin -

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte DOMUS JURIS  
Bahnhofstr. 8, 89312 Günzburg

gegen

**Freistaat Bayern**

vertreten durch:  
Landratsamt |  
Verkehrswesen

- Beklagter -

wegen

Ausbildungsgang "Fahrlehrer"; Rücknahme eines Zulassungsbescheids

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 27. Kammer,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Strehler,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Glas,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Cyran,  
die ehrenamtliche Richterin Finkenzeller,  
die ehrenamtliche Richterin Eberle

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Januar 2019

**am 17. Januar 2019**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Der Bescheid des Landratsamts \_\_\_\_\_ vom 13. Juli 2018 wird aufgehoben.
- II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

### **Tatbestand:**

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Rücknahmebescheids bezüglich einer Zulassung zur Fahrlehrerprüfung.

Die Klägerin hatte im April 2016 beim Landratsamt \_\_\_\_\_ (Landratsamt) erstmals die Erteilung einer Fahrlehrererlaubnis beantragt und hierbei u.a. einen Ausbildungsvertrag einer staatlich anerkannten Fahrlehrerausbildungsstätte vorgelegt; für diesen Ausbildungsvertrag, in dem ein Ausbildungszeitraum „20.07.2016 - 20.12.2016“ genannt war, hatte sie knapp 6.000 EUR an Ausbildungskosten aufgewandt. Nachdem sie mit Bescheid des Landratsamts vom 22. August 2016 zu Fahrlehrerprüfung zugelassen worden war, hatte der Prüfungsausschuss für die Fahrlehrerprüfung in Bayern bei der Regierung von Oberbayern (Prüfungsausschuss) dem Landratsamt am 23. Februar, 13. Juni und 18. Oktober 2017 jeweils über das wiederholte Nichtbestehen der Klägerin in der schriftlichen und mündlichen Fachkundeprüfung berichtet; die letzte nicht bestandene Prüfung habe am 16. August 2017 stattgefunden. Daraufhin hatte das Landratsamt der Klägerin am 23. Oktober 2017 unter Hinweis auf § 25 der Prüfungsordnung für Fahrlehrer von 2012 (FahrPrüfO 2012) mitgeteilt, sie könne sich aufgrund der dort geregelten Sperrfrist frühestens in fünf Jahren erneut zur Fahrlehrerprüfung anmelden.

Am 4. Januar 2018 wurde die FahrIPrüfO 2012 aufgehoben und durch die Fahrlehrer-Prüfungsverordnung (FahrIPrüfV) ersetzt. Im ebenfalls zu diesem Zeitpunkt geänderten Fahrlehrergesetz (FahrIG) wurde u.a. die Übergangsregelung des § 69 Abs. 6 Satz 1 FahrIG aufgenommen, wonach „bei Bewerbern, die ihre Ausbildung in der amtlich anerkannten Fahrlehrerausbildungsstätte (...) vor dem 1. Januar 2018 begonnen und vor dem 1. Januar 2021 abgeschlossen haben“, sich die Ausbildung, die Prüfung und die Erteilung der Fahrlehrererlaubnis während dieser drei Jahre noch nach den vor dem 1. Januar 2018 geltenden Vorschriften richten.

Am 28. März 2018 beantragte die Klägerin beim Landratsamt unter Vorlage u.a. eines Ausbildungsvertrags einer amtlich anerkannten Fahrlehrerausbildungsstätte vom 27. März 2018 erneut die Erteilung der Fahrlehrererlaubnis für die Klasse BE. Daraufhin ließ das Landratsamt die Klägerin mit Bescheid vom 19. April 2018 zur fahrpraktischen Prüfung und Fachkundeprüfung für die Ausbildung von Fahrschülern auf Kraftfahrzeugen der Klasse BE zu und teilte weiter mit, der Vorsitzende des Prüfungsausschusses für die Fahrlehrerprüfung in Bayern sei entsprechend verständigt und werde sie zu Prüfung laden. Mit Schreiben gleichen Datums verständigte das Landratsamt den Prüfungsausschuss über diese Zulassung der Klägerin und bat, die Prüfung durchzuführen. Mit E-Mails vom 7. Mai und 11. Juni 2018 an das Landratsamt (Bl. 49 d. Behördenakte – BA) trat der Prüfungsausschuss diesem entgegen. Nach seiner Auffassung unterliege die Klägerin aufgrund der Übergangsvorschrift des § 69 Abs. 6 FahrIG weiterhin der früheren Regelung der 5-jährigen Wiederanmeldungssperre, allerdings verkürzt bis 31. Dezember 2020. Er forderte das Landratsamt auf, entweder die Zulassung zurückzunehmen oder eine „juristisch fundierte Stellungnahme“ beizubringen, aus welchen Gründen die Zulassung aufrechterhalten werde. Zuvor hatte eine Mitarbeiterin des Landratsamts dem Prüfungsausschuss offensichtlich telefonisch mitgeteilt, dass die Zulassung der Klägerin wegen Änderung der Prüfungsordnung erfolgt sei (vgl. Vermerk Bl. 48 d. BA)

Mit Bescheid vom 13. Juli 2018 nahm das Landratsamt seinen Bescheid vom 19. April 2018 zurück (Nr. 1) und teilte der Klägerin mit, sie könne frühestens zum 1. Januar

2021, sobald sie die entsprechende Ausbildung nachgewiesen habe, zur Prüfung zugelassen werden (Nr. 2). Ferner wies das Landratsamt auf die Übergangsvorschriften des Fahrlehrergesetzes (Nr. 3) und weiterhin darauf hin, dass der Klägerin Kosten der im Vertrauen auf den Bestand des Bescheids vom 19. April 2018 begonnenen Ausbildung gegen Nachweis erstattet würden (Nr. 4). Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung im Bescheid vom 19. April 2018 sei rechtswidrig und deshalb aufzuheben gewesen, weil die Klägerin gemäß § 69 Abs. 6 FahrlG i.V.m. § 25 Fahrlehrer-Prüfungsordnung der nach altem Recht geltenden 5-jährigen Anmeldungssperre unterliege. Ihre Ausbildung habe sie am 20. Juli 2016 in einer anerkannten Ausbildungsstätte begonnen und vor dem 1. Januar 2021 abgeschlossen. Die mögliche Zulassung ab dem 1. Januar 2021 ergebe sich daraus, dass die Übergangsvorschrift in § 69 Abs. 6 FahrlG nur bis einschließlich 31. Dezember 2020 gelte, wodurch sich die Sperrfrist entsprechend verkürze. Ab diesem Zeitpunkt könne eine Ausbildung nach neuem Recht begonnen werden, mit anschließender Prüfung und Erteilung der Fahrlehrererlaubnis nach neuem Recht. Nach Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG sei der Klägerin auf Antrag der Vermögensnachteil auszugleichen, den sie dadurch erlitten habe, dass sie auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut habe. Der Erlass des Bescheids sei verhältnismäßig und entspreche pflichtgemäßem Ermessen. Ein Weiterbestehen des Bescheids vom 19. April 2018 hätte für die Klägerin keine Vorteile, da die Regierung von Oberbayern sie unter diesen Voraussetzungen nicht zur Prüfung laden werde. Die Rücknahme des Bescheids sei angemessen, denn ein Weiterbestehen der Zulassung führe ohne Prüfung nicht zur Erteilung der Fahrlehrererlaubnis.

Die Klägerin erhob am 23. Juli 2018 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München und beantragt zuletzt,

den Bescheid des Beklagten vom 13. Juli 2018 aufzuheben.

Zur Begründung der Klage lässt sie im Wesentlichen vortragen, der Rücknahmebescheid vom 13. Juli 2018 sei rechtswidrig und verletzte sie in ihren Rechten. Es sei

unerheblich, dass sie im Jahr 2016 ihre Ausbildung begonnen habe, da sie sich seit 2017 mit dem Nichtbestehen ihrer damaligen Prüfung bei der Regierung abgefunden habe. Nach Erhalt des Bescheids vom 19. April 2018 habe sie ihre Ausbildung zur Fahrlehrerin neu begonnen. Da sie alle erforderlichen Voraussetzungen für die Zulassung zur Fahrlehrerprüfung erfülle, sei sie auch für die Prüfung zuzulassen. Ihre frühere Ausbildung in den Jahren 2016 und 2017 sei unerheblich und könne nicht mehr herangezogen werden. Die Ausdehnung der Anwendung alten Rechts sei unsachgemäß. § 69 Abs. 6 FahrIG betreffe nur Fälle einer Ausbildung über den Zeitpunkt der Gesetzesänderung zum Jahreswechsel 2017/2018 hinaus.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist er im Wesentlichen auf die im angefochtenen Bescheid genannten Gründe und führt weiter aus, er gehe davon aus, dass der Hinweis zum Ende der Sperrfrist und zur Kostenerstattung im Bescheid nicht Grundlage der Klage sei, da dies keine negativen Auswirkungen für die Klägerin habe.

In der mündlichen Verhandlung am 17. Januar 2019 führte die Klägerin unter anderem aus, für den neuerlichen Ausbildungsvertrag, den sie im März 2018 im Landratsamt vorgelegt habe, habe sie insgesamt ca. 14.000 EUR an Kosten entrichten müssen. Nach Ende der mündlichen Verhandlung beantragte der Bevollmächtigte der Klägerin mit Schriftsätzen vom 17. und 18. Januar 2019 die Festsetzung des Streitwerts auf 20.000 EUR, da dem zunächst vorläufig vom Gericht festgesetzten Streitwert in Höhe von 7.500 EUR die Summe hinzuzurechnen sei, die die Klägerin im März 2018 für ihren neuen Ausbildungsvertrag aufgewendet habe, nämlich – wie sich in der mündlichen Verhandlung herausgestellt habe – ein Betrag von 14.000 EUR.

Zum Sach- und Streitstand im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Die Klägerin hat Anspruch auf Aufhebung des Rücknahmebescheids des Landratsamts vom 13. Juli 2018, da dieser Bescheid rechtswidrig ist und sie in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 1.) Nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Das Landratsamt hat im streitgegenständlichen Bescheid, den sie auf diese Befugnisnorm gestützt hat, zu Unrecht angenommen, dass die Zulassung der Klägerin zu Fahrlehrerprüfung für die Klasse BE am 19. April 2018 rechtswidrig war. Insbesondere hat es – offensichtlich unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Prüfungsausschusses – die am 4. Januar 2018 (Art. 7 S. 2 d. Verordnung zur Neufassung fahrlehrerrechtlicher Vorschriften und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften v. 2.1.2018) außer Kraft getretene Regelung des § 25 der Prüfungsordnung für Fahrlehrer 2012 (FahrIPrüfO 2012) und insbesondere die darin enthaltene 5-jährige Sperrfrist für eine erneute Antragstellung zur Zulassung zur Fahrlehrerprüfung nach einer nicht bestandenen Prüfung auf den Fall der Klägerin angewandt, obwohl § 25 der Fahrlehrer-Prüfungsverordnung vom 2. Januar 2018 (BGBl. I S 42) eine solche Sperrfrist nicht mehr enthält.

Im streitgegenständlichen Bescheid wird die Anwendung der früheren Prüfungsordnung auf den Fall der Klägerin fälschlicherweise auf die Übergangsvorschrift des § 69 Abs. 6 FahrIG gestützt. Zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über das Fahrlehrerwesen und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und insbesondere zu § 69 FahrIG (vgl. BT-Drs. 18/10937, S. 145, BR-Drs. 801/16, S. 136) hatte der Gesetzgeber ausgeführt, die Regelung des „Abs. 7“ (später als § 69 „Abs. 6“ FahrIG in Kraft getreten) habe zur Folge, dass Bewerber, die ihre Ausbildung bereits begonnen

hätten, noch bis zum Ablauf der Frist die Ausbildung und Prüfung nach den alten Regelungen absolvieren dürften. Bereits damit hat er deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Übergangsvorschrift des § 69 Abs. 6 FahrIG nicht zu Lasten, sondern zu Gunsten von Bewerbern in den Fällen anzuwenden ist, in denen solche Bewerber während des Übergangszeitraums eine Ausbildung zum Fahrlehrer begonnen, aber noch nicht abgeschlossen haben. Hieraus zu schließen, dies gelte auch für Antragsteller, die nach Inkrafttreten der geänderten fahrlehrerrechtlichen Regelungen erneut einen Zulassungsantrag unter Vorlage eines neuen Ausbildungsvertrags stellen und die vor Änderung der fahrlehrerrechtlichen Regelungen bereits eine solche Ausbildung begonnen und abgeschlossen und sich anschließend (erfolglos) - ebenfalls vor Änderung der fahrlehrerrechtlichen Regelungen - einer staatlichen Fahrlehrerprüfung unterzogen haben, ist abwegig. Hinzu kommt, dass der Verordnungsgeber zur Begründung der Streichung der 5-jährigen Sperrfrist in § 25 FahrIPrÜfV ausgeführt hatte, für eine solche Frist gebe es keine Grundlage, wenn der Bewerber sich dazu entschieße, die kosten- und zeitintensive Ausbildung zu absolvieren und eine vollständige Prüfung abzulegen. Im vorliegenden Fall der Klägerin kommt dieser Gedanke hinsichtlich der gegenüber ihrem Ausbildungsvertrag von 2016 erheblich gestiegenen Ausbildungskosten besonders zum Tragen. Damit kann es offenbleiben, ob im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG die frühere 5-jährige Sperrfrist als eine in diese Berufsfreiheit eingreifende, zumindest subjektive Berufswahlregelung überhaupt jemals zum Schutz bedeutsamer Gemeinschaftsgüter geeignet, erforderlich und im Zuge einer Gesamtabwägung auch verhältnismäßig gewesen ist (vgl. BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377 – juris Rn. 78; B.v. 20.12.2017 – 1 BvR 2233/17 – BayVBl. 2018, 378 – juris Rn. 11), obwohl diese Sperre lediglich einer Zulassung zur Prüfung entgegensteht, sich aber etwa zur Frage der Erteilung einer Fahrlehrererlaubnis an sich nicht verhält.

Mit der Aufhebung der den Anspruch der Klägerin auf Zulassung zur Prüfung verletzenden Nr. 1 des Bescheids entfallen auch die in Nr. 2 bis 4 dieses Bescheidstenors enthaltenen Hinweise und Aussagen, die entweder keinen eigenen Regelungsgehalt aufweisen oder für den Fall einer Aufrechterhaltung der Rücknahmeentscheidung Umstände zu Gunsten der Klägerin regeln.

- 2.) Aus diesen Gründen war der angefochtene Bescheid mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO aufzuheben.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.



### **Rechtsmittelbelehrung:**

Nach §§ 124, 124 a Abs. 4 VwGO können die Beteiligten die **Zulassung der Berufung** gegen dieses Urteil innerhalb **eines Monats** nach Zustellung beim **Bayerischen Verwaltungsgericht München**,

**Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München, oder**  
**Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München**

beantragen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen. Dem Antrag sollen vier Abschriften beigefügt werden.

**Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.** Die Begründung ist bei dem **Bayerischen Verwaltungsgerichtshof**,

**Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder**  
**Postanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München**  
**Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach**

einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Über die Zulassung der Berufung entscheidet der Bayerische Verwaltungsgerichtshof.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird, die aber noch beim Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrern mit Befähigung zum Richteramt die in § 67 Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen.

Dr. Strehler

Dr. Glas

Cyran