

Verwaltungsgerichtshof München

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§ 16 FZV; Art. 49 BayVwVfG

- 1. Die "Zuverlässigkeit" i.S.d. § 16 Abs.3 FZV ist regelmäßig nur dann in Frage zu stellen, wenn die betreffende Person entweder gegen die einschlägigen Vorschriften im Umgang mit dem roten Kennzeichen verstoßen hat oder Verstöße gegen Verkehrsvorschriften bzw Strafvorschriften begangen hat, die ihrerseits eine mißbräuchliche Verwendung dieses Kennzeichens vermuten lassen, oder wenn hinsichtlich der erforderlichen ordnungsgemäßen Führung seines Gewerbebetriebes sonstige Auffälligkeiten und Unregelmäßigkeiten zutage treten, die eine derartige Vermutung begründen.**
- 2. Eine bloße behördliche Untätigkeit bzw. Nichtbeanstandung von vornherein ist nicht geeignet, Vertrauensschutz zu begründen oder der späteren Ausübung behördlicher Eingriffsbefugnisse entgegenzustehen.**
- 3. Den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Gebrauchtwagenhändlerin muss ohne weiteres klar sein, dass eine Führung des Fahrzeugscheinhefts auf losen Blättern nicht ordnungsgemäß ist.**

VGH München, Urteil vom 28.10.2015, Az.: 11 ZB 15.1618

Tenor:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

1

Die Klägerin wendet sich gegen den Widerruf ihr zugeteilter roter Dauerkennzeichen.

2

Sie betreibt eine Werkstatt und einen Handel für Kraftfahrzeuge. Seit Juni 2012 wird sie durch den jetzigen Geschäftsführer vertreten. Im August und Oktober 2012 teilte das Landratsamt Ostallgäu (Landratsamt) der Klägerin jeweils ein rotes Dauerkennzeichen zu.

3

Mit einem dieser Kennzeichen wurde am 1. Mai 2014 ein Fahrzeug im öffentlichen Straßenverkehr geführt, ohne dass es sich dabei um eine Prüfungs-, Probe- oder Überführungsfahrt gehandelt hat. Die Klägerin macht geltend, das Kennzeichen sei am 30. April 2014 ohne ihre Kenntnis von einem in ihrem Betriebshof abgestellten Fahrzeug entfernt und dann privat benutzt worden. Es habe sich um das erste Mal gehandelt, dass ein Kennzeichen abhanden gekommen sei. Anzeige habe sie nicht erstattet, da es sich um einen guten Kunden gehandelt habe, der dieses Fehlverhalten mit Schreiben vom 16. Dezember 2014 zugegeben habe.

4

Das Landratsamt forderte die Klägerin daraufhin mit Schreiben vom 27. Oktober 2014 zur Vorlage des zu dem Kennzeichen geführten Fahrzeugscheinhefts und der Aufzeichnungen der Fahrten auf. Die Überprüfung ergab, dass die Aufzeichnungen von Ende Dezember 2012 bis zum 29. Oktober 2014 auf losen DIN A4-Blättern und nicht in einem Fahrzeugscheinheft gemäß Anlage 9 zur FZV geführt worden waren. Erst nach Erhalt des Schreibens ließ sich die Klägerin am 30. Oktober 2014 ein neues Fahrzeugscheinheft zuteilen. Darüber hinaus waren die Eintragungen auf den DIN A4-Blättern als auch in den Fahrtnachweisen teilweise lückenhaft. Insbesondere Fahrtbeginn und -ende waren nie ausgefüllt, die Fahrer teilweise nur mit Vornamen bezeichnet und die Fahrzeug-Identifikationsnummern teilweise unvollständig oder überhaupt nicht eingetragen.

5

Mit Bescheid vom 3. Dezember 2014 widerrief das Landratsamt nach Anhörung der Klägerin die Zuteilung des am 8. Oktober 2012 ausgegebenen roten Dauerkennzeichens OAL-... sowie des am 10. August 2012 ausgegebenen roten Dauerkennzeichens OAL-... (Nr. 1 des Bescheids) und ordnete die Vorlage der Kennzeichenschilder sowie sämtlicher Fahrzeugschein- und Fahrtennachweishefte binnen fünf Tagen nach Zustellung (Nr. 2) sowie die sofortige Vollziehung der Nrn. 1 und 2 des Bescheids an (Nr. 3). Mit Bescheid vom 16. Dezember 2014 hob das Landratsamt Nrn. 2 und 3 des Bescheids vom 3. Dezember 2014 auf (Nr. 1) und ordnete die Vorlage der Kennzeichenschilder usw. binnen fünf Tagen nach Rechtskraft des Bescheids an (Nr. 2).

6

Die Klagen gegen die Bescheide vom 3. und 16. Dezember 2014 hat das Verwaltungsgericht Augsburg mit Urteil vom 7. Juli 2015 abgewiesen. Rote Dauerkennzeichen könnten nur zuverlässigen Kraftfahrzeugwerkstätten und Kraftfahrzeughändlern zugeteilt werden. Schon die zahlreichen Verstöße gegen die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten belegten die Unzuverlässigkeit der Klägerin und rechtfertigten den Widerruf. Darüber hinaus sei ihr die Entwendung der roten Kennzeichen von ihrem Betriebshof selbst dann zuzurechnen, wenn man ihren Vortrag als wahr unterstelle. Die Klägerin sei gehalten, die Kennzeichen sicher zu verwahren, was offensichtlich nicht geschehen sei. Der Widerruf sei auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation verhältnismäßig. Es könnten für Probe- und Überführungsfahrten auch Kurzzeitkennzeichen beantragt werden. Der Widerruf sei auch ermessensfehlerfrei erfolgt, da die Klägerin unzuverlässig sei und damit nur ein Widerruf in Betracht komme. Ein Vertrauensschutz stehe ihr nicht zu, da dieser schon in die Regelung des Art. 49 BayVwVfG „eingearbeitet“ sei und im Übrigen durch die bisherige Nichtbeanstandung auch kein Vertrauen aufgebaut werden konnte. Die von der Klägerin behauptete behördliche Nichtbeanstandung beziehe sich auf das Jahr 2011 sowie Juli 2012, also einen Zeitpunkt vor Zuteilung der

streitgegenständlichen Kennzeichens. Darüber hinaus könne auf eine rechtswidrige Verwaltungspraxis ohnehin nicht vertraut werden.

7

Dagegen wendet sich die Klägerin mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung, dem der Beklagte entgegentritt. Die Klägerin macht geltend, das Ausgangsgericht habe fehlerhaft keine Beweisaufnahme durchgeführt. Zum einen hätte aufgeklärt werden müssen, wie sich der Vorfall am 30. April und 1. Mai 2014 tatsächlich zugegetragen habe. Ein Organisationsverschulden der Klägerin liege in keinem Fall vor. Zum anderen hätte aufgeklärt werden müssen, dass der Klägerin hinsichtlich des zweiten Kennzeichens keinerlei Fehlverhalten vorzuwerfen sei. Es sei unverhältnismäßig, die Zuteilung beider Kennzeichen zu widerrufen, obgleich nur bei einem Verstoß dokumentiert seien. Darüber hinaus hätte aufgeklärt werden müssen, dass beim letzten Überprüfungstermin am 26. Juli 2012 die entsprechend ausgefüllten Fahrzeugscheinhefte und Fahrtennachweise von der Sachbearbeiterin eingescannt und gespeichert, aber nicht beanstandet worden seien. Daraus könne die Klägerin Vertrauensschutz ableiten. Sie sei zudem zu keinem Zeitpunkt auf die möglichen negativen Rechtsfolgen hingewiesen worden. Insbesondere sei ihr kein entsprechendes Merkblatt vorgelegt worden.

8

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

9

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

10

Aus der Antragsbegründung, auf die sich die Prüfung des Verwaltungsgerichtshofs beschränkt (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO), ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 2, 3 und 4 VwGO sind schon nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

11

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines verwaltungsgerichtlichen Urteils bestehen dann, wenn der Rechtsmittelführer einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage stellt (BVerfG, B.v. 16.7.2013 – 1 BvR 3057.11 – BVerfGE 134, 106/118).

12

Nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für den Widerruf der Zuteilung der roten Dauerkennzeichen vorliegen, da die Klägerin nicht als zuverlässig i.S.d. § 16 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr vom 3. Februar 2011 (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV, BGBl I S. 139), zuletzt geändert

durch Verordnung vom 30. Oktober 2014 (BGBl I S. 1666), angesehen werden kann und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.

13

Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV können rote Kennzeichen durch die örtlich zuständige Zulassungsbehörde zuverlässigen Kraftfahrzeugherstellern, Kraftfahrzeugteileherstellern, Kraftfahrzeugwerkstätten und Kraftfahrzeughändlern befristet oder widerruflich zur wiederkehrenden betrieblichen Verwendung, auch an unterschiedlichen Fahrzeugen, zugeteilt werden. Die Zuverlässigkeit setzt dabei insbesondere voraus, dass kein Anlass zu der Befürchtung besteht, die Kennzeichen könnten missbräuchlich verwendet werden (Dauer in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, § 16 FZV Rn. 10). Darüber hinaus muss gewährleistet erscheinen, dass der Betreffende den ihm obliegenden Sorgfaltspflichten bei der Nutzung der Kennzeichen gerecht wird (Ternig in Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, § 16 FZV Rn. 5; OVG NW, B.v. 10.4.2012 – 8 B 209/12 – juris). Die zu beachtenden Sorgfaltspflichten ergeben sich insbesondere aus § 16 Abs. 2 Satz 3 FZV, wonach für jedes Fahrzeug eine gesonderte Seite des Fahrzeugscheinheftes (Anlage 9 zu § 16 Abs. 2 Satz 1 FeV) zu dessen Beschreibung zu verwenden und die Angaben zum Fahrzeug vollständig und in dauerhafter Schrift vor Antritt der ersten Fahrt einzutragen sind. Darüber hinaus sind nach § 16 Abs. 2 Satz 5 FZV über jede Prüfungs-, Probe- oder Überführungsfahrt 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. Bei Verstößen gegen diese Verpflichtungen handelt es sich um Ordnungswidrigkeiten nach § 48 Nr. 15 und 17 FZV i.V.m. § 24 des Straßenverkehrsgesetzes. Die Klägerin hat zugestanden, über einen langen Zeitraum hinweg die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten nicht befolgt, sondern beispielsweise das Fahrzeugscheinheft auf losen Blättern geführt zu haben. Unstreitig hat sie sich erst nach Erhalt der Kontrollaufforderung vom 27. Oktober 2014 ein neues Fahrzeugscheinheft besorgt.

14

Das Verwaltungsgericht ist auf der Grundlage des unstreitigen Sachverhalts zu dem Ergebnis gelangt, schon die zahlreichen Verstöße gegen die Aufzeichnungsvorschriften würden den Widerruf der Zuteilung der roten Dauerkennzeichen nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG rechtfertigen. Auf die Frage, ob die Klägerin ein Verschulden an der missbräuchlichen Nutzung des einen Kennzeichens am 1. Mai 2014 treffe, komme es daher nicht an. Die Klägerin hat dagegen nur eingewandt, die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts sei verfehlt und es hätte hierzu eine Beweisaufnahme zu den Vorfällen am 1. Mai 2014 durchführen müssen. Damit wird aber die Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht in Zweifel gezogen. Nur hilfsweise führt das Verwaltungsgericht aus, selbst wenn man die Schilderung der Klägerin hinsichtlich der Vorkommnisse am 1. Mai 2014 als zutreffend unterstelle, handele es sich um ein Organisationsverschulden, das die Klägerin sich zurechnen lassen müsse.

15

Das Verwaltungsgericht hat darüber hinaus angenommen, die Zuteilung der beiden roten Dauerkennzeichen habe ermessensfehlerfrei widerrufen werden können, da die Zuverlässigkeit nicht teilbar sei. Der Widerruf sei auch verhältnismäßig und das Ermessen auf Null reduziert. Die Klägerin macht demgegenüber geltend, im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des klägerischen Gewerbebetriebes als Autohändler sei die Anwendung des Tatbestandsmerkmals der „Unteilbarkeit“ unver-

hältnismäßig. Damit werden keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils aufgezeigt, denn die Klägerin setzt sich in ihrer Antragsbegründung weder mit der Möglichkeit zur Beantragung von Kurzzeitkennzeichen für Probe- und Überführungsfahrten noch mit der vom Verwaltungsgericht angenommenen Ermessensreduktion auf Null auseinander.

16

Soweit die Klägerin geltend macht, ihre stehe Vertrauensschutz zu, kann auch das ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung nicht zum Erfolg verhelfen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes besagt, dass ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt nur bei Vorliegen besonderer Widerrufsgründe widerrufen werden darf (vgl. Kopp/Schenke, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 49 Rn. 3a) und Verwaltungsakte nur dann aufgehoben werden dürfen, wenn das öffentliche Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung das begründete Vertrauen des Begünstigten auf die Beständigkeit behördlicher Entscheidungen überwiegt (vgl. BVerwG, U.v. 25.6.2015 – 5 C 15/14 – FamRZ 2015, 1717 = juris Rn. 28). Eine Verletzung dieses Grundsatzes ist nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht geht zum einen davon aus, bei den Widerrufsgründen des Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bis 5 BayVwVfG sei der Vertrauensschutz schon eingearbeitet und damit in der Ermessensausübung regelmäßig nicht mehr einzubeziehen (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 49 Rn. 33). Zum anderen legt es ausführlich dar, die geltend gemachte Nichtbeanstandung im Jahr 2011 und Juli 2012 beziehe sich auf Zeiträume vor der Zuteilung der streitgegenständlichen Dauerkennzeichen und sei damit von vornherein ungeeignet, Vertrauensschutz hinsichtlich der erst später zugeteilten Dauerkennzeichen zu begründen. Darüber hinaus könne ohnehin kein Anspruch auf Fortsetzung einer rechtswidrigen Verwaltungspraxis bestehen. Die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung setzt sich mit der Frage, inwieweit Vertrauensschutzgesichtspunkte in die Ermessenausübung einzustellen waren oder schon in die Vorschrift des Art. 49 BayVwVfG eingearbeitet sind und ob Vertrauen in eine rechtswidrige Verwaltungspraxis überhaupt oder unter welchen Voraussetzungen begründet werden kann, nicht hinreichend auseinander.

17

Im Übrigen konnte die Klägerin auch kein Vertrauen dahingehend begründen, dass das Fahrzeugscheinheft auf losen Blättern geführt werden kann. Nach den dem Verwaltungsgericht als Anlage K4 vorgelegten Unterlagen, die nach Angaben der Klägerin den Überprüfungen im Jahr 2011 und 2012 zu Grunde gelegen haben, wurden die Aufzeichnungen für das rote Kennzeichen OAL-... nicht auf losen DIN A4 Blättern geführt, sondern ab März 2011 in einem am 22. März 2011 zugeteilten und ab Januar 2012 bis 26. Juli 2012 in einem am 18. Januar 2012 zugeteilten amtlichen Fahrzeugscheinheft. Den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Klägerin musste auch ohne weiteres klar sein, dass eine Führung des Fahrzeugscheinhefts auf losen Blättern nicht ordnungsgemäß ist. Dies war ihnen wohl auch bewusst, denn nach Erhalt des Schreibens vom 27. Oktober 2014 wurde umgehend ein ordnungsgemäßes Fahrzeugscheinheft angeschafft. Aus dem Umstand, dass andere Mängel der Führung der Fahrzeugscheinhefte und Fahrtenachweise ggf. in den Jahren 2011 und 2012 nicht beanstandet wurden, kann kein schutzwürdiges Vertrauen abgeleitet werden, die gesetzlichen Vorschriften müssten nicht beachtet werden.

18

Das Landratsamt war darüber hinaus auch nicht verpflichtet, die Klägerin auf ihre gesetzlichen Pflichten hinzuweisen. Es trifft zudem aber auch nicht zu, dass die Klägerin nicht auf die Pflichten hingewiesen wurde. Aus den von der Klägerin vor-

gelegten Kopien der amtlich zugeteilten Fahrzeugscheinhefte ergibt sich, dass auf deren Rückseite Hinweise zur Verwendung roter Kennzeichen abgedruckt sind, die unbedingt beachtet werden müssen. Aus Nr. 3 der Hinweise ergibt sich, dass das Fahrzeugscheinheft vor Antritt der Fahrt genau und vollständig auszufüllen ist und über die Fahrten fortlaufende Aufzeichnungen zu führen sind, aus denen der Tag der Fahrt, deren Beginn und Ende, der Fahrzeugführer und dessen Anschrift, die Fahrzeugklasse und der Hersteller des Fahrzeugs, die Fahrzeug-Identifizierungsnummer und die Fahrtstrecke ersichtlich sind. Dass die verantwortlichen Personen der Klägerin diese Hinweise in den Fahrzeugscheinheften offenbar nicht beachtet haben, muss diese sich zurechnen lassen.

19

2. Die Berufung ist auch nicht wegen tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen. Hierzu hätte die Klägerin darlegen müssen, dass die Beantwortung der für die Entscheidung erheblichen Fragen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht voraussichtlich das durchschnittliche Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten bereitet, sich also der Rechtsstreit wegen seiner Komplexität und abstrakten Fehleranfälligkeit aus der Mehrzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren heraushebt. Dies lässt sich der Antragsbegründung nicht entnehmen.

20

3. Eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache ist nicht hinreichend dargelegt. Der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO setzt voraus, dass eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formuliert wird, die für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts von Bedeutung war, deren Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist und der eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 124a Rn. 72). Daran fehlt es hier. Der Antragsbegründung kann schon keine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage entnommen werden, deren Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten wäre.

21

4. Es sind auch keine Verfahrensfehler nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO dargelegt, auf denen die Entscheidung beruhen kann. Im Rahmen einer Aufklärungsrüge nach § 86 Abs. 1 VwGO müsste vorgetragen werden, welche Tatsachen auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Auffassung des Verwaltungsgerichts ermittlungsbedürftig gewesen wären, welche Beweismittel zur Verfügung gestanden hätten, weshalb sich die unterbliebene Beweisaufnahme hätte aufdrängen müssen oder womit insbesondere in der mündlichen Verhandlung auf die Aufklärungsmaßnahme hingewirkt worden ist, welches Ergebnis die Beweisaufnahme voraussichtlich gebracht hätte und inwiefern das angefochtene Urteil darauf beruhen kann (Happ in Eyermann a.a.O. § 124a Rn. 75). Daran fehlt es hier. Die Klägerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe über die Vorfälle am 30. April und 1. Mai 2014 und über die Überprüfungen im Jahr 2011 und 2012 nicht Beweis erhoben. Dabei übersieht sie, dass das Verwaltungsgericht beide Vorgänge nicht für entscheidungserheblich gehalten hat. Darüber hinaus hat die schon in erster Instanz anwaltlich vertretene Klägerin ausweislich des Sitzungsprotokolls keine entsprechenden Beweisanträge im erstinstanzlichen Verfahren gestellt. Die Beweisaufnahme musste sich dem Verwaltungsgericht auch nicht aufdrängen, da es die von der Klägerin für aufklärungsbedürftig gehaltenen Umstände nicht als entscheidungserheblich angesehen hat.

22

5. Der Antrag war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1 und 2 GKG.

23

Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 5 Satz 4 VwGO).