

# Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

§§ 8, 13, 14 FZV; § 1 StVG; Art. 3 Abs.1 GG

- 1. Abgesehen von der in § 14 Abs. 1 Satz 3 FZV vorgesehenen Möglichkeit, weder die Zuteilung von "Wunschkennzeichen" noch die Möglichkeit einer (allgemeinen) Kennzeichenreservierung oder die "Mitnahme" eines Kennzeichens von einem abgemeldeten auf ein neu angemeldetes Fahrzeug normativ geregelt.**
- 2. Regelmäßig besteht kein Anspruch auf die Zuteilung eines bestimmten Kraftfahrzeugkennzeichens.**
- 3. Dies schließt es jedoch nicht aus, eine allgemeine Kennzeichen(vor)reservierung in rechtmäßiger Weise zu praktizieren, denn die Zulassungsbehörde kann die Ermessensausübung bei der Zuteilung der Kennzeichen durch ihre Verwaltungspraxis oder interne Anweisungen regeln.**
- 4. Die Zulassungsbehörde kann durch Verwaltungsvorschriften die Zuteilung besonders begehrter Kennzeichen einschränken und von besonderen Voraussetzungen abhängig machen.**

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 19.07.2017, Az.: 14 K 1666/17

#### **Tenor:**

beschlossen:

1. Das Verfahren wird eingestellt. Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu  $\frac{3}{4}$  und die Beklagte zu  $\frac{1}{4}$ .
2. Der Streitwert wird auf 7.500,- € festgesetzt.

#### **Gründe:**

Soweit die Klage zurückgenommen wurde ist das Verfahren gemäß § 92 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen. Die Kosten trägt insoweit der Kläger gemäß § 155 Abs. 1 VwGO.

Soweit die die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich des Klageantrags zu 1., die Beklagte wird verpflichtet, das Motorrad Harley-Davidson Fahrzeug-Ident-Nr. mit dem amtlichen L. zuzulassen, sobald das Kennzeichen durch Abmeldung des jetzt auf den Kläger zugelassenen Anhängers freigeworden ist,

nach der in der mündlichen Verhandlung getroffenen Einigung übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, hat das Gericht hinsichtlich dieses Antrags gemäß § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach billigem Ermessen und unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes nur noch über die Kosten des Verfahrens zu entscheiden.

Hinsichtlich des Klageantrags zu 1. stellen sich die Erfolgsaussichten nach dem Sach- und Streitstand zum Zeitpunkt der Erledigungserklärung in der mündlichen Verhandlung als offen dar.

Ein Anspruch des Klägers auf die Zuteilung des seinerseits gewünschten und bislang einem auf ihn zugelassenen Anhänger zugeteilten Kennzeichens kann sich allein aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz in Verbindung mit der ständigen Verwaltungspraxis der Beklagten ergeben. Insgesamt sind nämlich, abgesehen von der in § 14 Abs. 1 Satz 3 Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) vorgesehenen Möglichkeit, weder die Zuteilung von "Wunschkennzeichen" noch die Möglichkeit einer (allgemeinen) Kennzeichenreservierung oder die "Mitnahme" eines Kennzeichens von einem abgemeldeten auf ein neu angemeldetes Fahrzeug normativ geregelt. Lediglich die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) enthält in den Ziffern 221, 227 und 230 Gebührentatbestände für die Zuteilung von "Wunschkennzeichen" bei der Zulassung von Fahrzeugen in bestimmten Fällen.

Die Zuteilung eines Kennzeichens wird in § 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG) lediglich als Bestandteil der Zulassung erwähnt. Hierbei ist aber darauf zu achten, dass der Begriff "Zuteilung" seit Inkrafttreten der FZV mit zwei verschiedenen Wortbedeutungen im Kfz-Zulassungsrecht verwendet wird. Die Zuteilung eines Kennzeichens i.S.d. § 8 FZV ist die Entscheidung der Zulassungsbehörde darüber, welches Kennzeichen, bestehend aus Unterscheidungszeichen für den Verwaltungsbezirk und Erkennungsnummer das Fahrzeug erhalten soll. Die Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens im Sinne des § 1 StVG ist zum einen die Zuteilung des Kennzeichens im oben dargestellten Sinn und die amtliche Abstempelung der Kennzeichenschilder mit diesem Kennzeichen.

Vgl. Dauer in Hentschel/König/Dauer: Straßenverkehrsrecht 44. Auflage, § 1 StVG Rdnr. 36

§ 14 Abs. 1 Satz 3 FZV ist vorliegend nicht einschlägig. § 14 FZV regelt die Außerbetriebsetzung und Wiederezulassung von Fahrzeugen. Nach § 14 Abs. 1 Satz 3 FZV kann der Halter eines außer Betrieb gesetzten Kraftfahrzeugs das Kennzeichen zum Zwecke der Wiederezulassung befristet bis zu zwölf Monaten reservieren lassen. Bereits aus dem Wortlaut folgt, dass diese Reservierung nur den Fall der Wiederezulassung des zuvor abgemeldeten Fahrzeugs betrifft, nicht jedoch die "Mitnahme" des Kennzeichens auf ein anderes Fahrzeug.

Auch die Neuregelung des § 13 Abs. 3 Nr. 2 FZV zum 1. Januar 2015, nach der die Pflicht zur Umkennzeichnung bei Wohnsitzwechsel des Fahrzeughalters in einen anderen Zulassungsbereich aufgehoben wurde, bietet keine Grundlage für die hier streitgegenständliche Problematik. Fahrzeughalter können seither beim Wohnsitzwechsel innerhalb des Bundesgebietes zwar selbst entscheiden, ob sie das bisherige Kennzeichen weiter führen wollen oder sich ein neues zuteilen lassen. Die Bestimmung regelt aber lediglich diese Wahlmöglichkeit bei der Änderung des Wohnsitzes in einen anderen Kreis, nicht generell die Möglichkeit der "Mitnahme" einmal bereits zugeteilter Kennzeichen. Dies ergibt sich auch schon daraus, dass die "Mitnahme" des "alten" Kennzeichens nur für den Fall des Wohnsitzwechsels eines Hal-

ters geregelt ist und sich nicht auf die Zulassung des Fahrzeugs durch einen anderen als den bisherigen Halter erstreckt (§ 13 Abs. 4 Satz 3 FZV).

Bei dem hier in Rede stehenden Vorgang der "Übertragung" bzw. "Mitnahme" eines Kennzeichens auf ein anderes Fahrzeug handelt es sich rechtlich gesehen auch nicht um die Vorabmitteilung über die Zuteilung eines Kennzeichens im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 5 FZV. Danach ist das für die Zuteilung vorgesehene Kennzeichen dem Antragsteller auf Wunsch vor der Zuteilung mitzuteilen. Dies dient allerdings nur der Möglichkeit, die Kennzeichenschilder vorab zu erwerben, um z.B. mit dem Fahrzeug zur Zulassungsstelle fahren zu können.

Begründung zur ÄnderungsVO vom 30. Oktober 2014 zu § 8 Abs. 1 Satz 5, BRDrucks 335/14, S. 25 = Verkehrsblatt 14, 867 Zitiert nach Hentschel/König/Dauer: Straßenverkehrsrecht, § 8 FZV Rdnr..9-13.

Rechtsgrundlage für die hier durch das Gericht zu beurteilende Konstellation ist daher allein § 8 Absatz 1 Satz 1 FZV.

Danach teilt die nach Landesrecht zuständige Behörde (Zulassungsbehörde) dem Fahrzeug ein Kennzeichen zu, um eine Identifizierung des Halters zu ermöglichen. Die Zuteilung der Erkennungsnummer regelt die Anlage 2 zu § 8 FZV.

Vor 2011 war die Zuteilung von "kurzen" Kfz-Kennzeichen im Wege der Ausnahme nach Ermessen möglich. In der Zeit vom 8. April 2011 bis zum 30. Juni 2012 war die Zuteilung von zwei- und dreistelligen Erkennungsnummern aufgrund der seinerzeit gültigen Fassung dieser Anlage nur solchen Fahrzeugen vorbehalten, für die eine längere Erkennungsnummer nicht geeignet ist, wie z.B. Importfahrzeuge. Diese Einschränkung ist seit dem 1. Juli 2012 entfallen, um dem bereits zuvor vom Verordnungsgeber verfolgten Ziel, "kurze Kennzeichen" generell vergeben zu können, Rechnung zu tragen.

Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Verordnung und ihren wechselnden Regelungsgehalten: BRDrucks. 709/11, S. 19 Zitiert nach Hentschel/König/Dauer: Straßenverkehrsrecht, § 8 FZV Rdnr. 5 ; OVG Saarland, Beschluss vom 30. Mai 2011 - 1 A 37/11 -, juris

Demnach ist die Vergabe von Kennzeichen nach dem Wortlaut der Bestimmung an keine normativen Vorgaben gebunden, sondern steht im freien Ermessen der Zulassungsbehörde. Ein subjektives Recht auf die Zuteilung eines bestimmten Kennzeichens lässt sich § 8 FZV und der Anlage 2 zu dieser Bestimmung weder für den Fall der erstmaligen Zuteilung eines Kennzeichens noch für den Fall, dass ein Fahrzeug abgemeldet wird und das Kennzeichen einem neu anzumeldenden Fahrzeug zugeteilt werden soll, entnehmen. Allenfalls könnte ein Anspruch des Fahrzeughalters auf fehlerfreie Ermessensausübung der Zulassungsbehörde bestehen.

Einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung (hinsichtlich der Änderung eines Kennzeichens) verneinend: OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 12. August 1991 - 4 L 82/91 -, juris

Dies schließt es jedoch nicht aus, eine allgemeine Kennzeichen(vor)reservierung in rechtmäßiger Weise zu praktizieren, denn die Zulassungsbehörde kann die Ermessensausübung bei der Zuteilung der Kennzeichen durch ihre Verwaltungspraxis oder interne Anweisungen regeln.

Ein der Behörde eingeräumtes Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Vorschrift unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen, insbesondere des Gebots der

Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes - GG -) auszuüben (§ 40 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG - NRW). Die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung beschränkt sich hingegen auf die Einhaltung dieses rechtlichen Rahmens (§ 114 Satz 1 VwGO). Dabei sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulässig nachgeschobene Ermessenserwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO vom Gericht zu berücksichtigen.

Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt zunächst voraus, dass der der Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt wird und alle wesentlichen Umstände berücksichtigt werden.

Vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 15. Auflage 2014, § 40 Rn. 80.

An der zutreffenden Sachverhaltsermittlung besteht hier kein Zweifel.

Im Rahmen der Ermessenausübung liegt ein Ermessens Fehlgebrauch vor, wenn die Behörde ihr Ermessen auf sachfremde Erwägungen stützt oder eine sie bindende ständige Verwaltungspraxis im Einzelfall unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet.

Vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 15. Auflage 2014, § 40 Rn. 42, m. w. N.

Ob die Beklagte hier ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt hat, lässt sich aufgrund des Sach- und Streitstandes zum Zeitpunkt der Erledigungserklärung nicht abschließend feststellen.

Die Beklagte hat nach den in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Unterlagen durch interne Verfügung vom 2. März 2015 eine entsprechende Verwaltungspraxis festgelegt, indem sie die Reservierung bestimmter Kennzeichenkombinationen beschränkt hat, um dem festgestellten ausufernden Missbrauch der eingerichteten (Online)-Reservierung durch reihenweise Reservierung "attraktiver" Kennzeichen und dem Handel mit solchen Reservierungen entgegenzuwirken. Diese Einführung bzw. Änderung der vorhergehenden Verwaltungspraxis zur "Reservierung" von Wunsch Kennzeichen begegnet aus Sicht der Kammer keinen Bedenken. Sie fußt auf einer sachlichen Grundlage und stellt im Interesse der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine gleichmäßige Ermessensausübung sicher.

Ein über eine bloß ermessensfehlerfreie Entscheidung hinausgehender subjektiver Rechtsanspruch desjenigen, zu dessen Gunsten ein Wunsch Kennzeichen reserviert ist, das Wunsch Kennzeichen bei Abruf zugeteilt zu bekommen dürfte auch angesichts dieser Verwaltungspraxis aber nur dann bestehen, wenn die Reservierung so ausgestaltet ist, dass sie den Anforderungen einer Zusicherung i.S.d. § 38 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) entspricht.

Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 4. Mai 2015 - 14 L 836/15 -, juris und [www.nrwe.de](http://www.nrwe.de); offenlassend VG Augsburg, Urteil vom 12. November 2013 - 3 K 13.485 -, juris,

Für das Vorliegen einer solchen Zusicherung ist vorliegend nichts ersichtlich. Dabei kann dahinstehen, ob die von der Zulassungsstelle der Stadt Essen erteilte "Reservierungsbestätigung" eines Wunsch Kennzeichens eine Zusicherung im Sinne des § 38 VwVfG darstellt, oder ob es an einer solchen Rechtsqualität fehlt. Denn der Kläger macht vorliegend, wie er selbst betont, nicht die Neuzuteilung eines Kennzeichens aufgrund einer Reservierung geltend, sondern die "Mitnahme" eines be-

reits für ein anderes Fahrzeug zugeteilten Kennzeichens. Eine vorhergehende Äußerung der Beklagten zu dieser konkreten "Ummeldung" hat er weder vorgetragen, noch ist eine solche sonst ersichtlich.

Auch der Umstand, dass das Kennzeichen dem Kläger bereits für einen seiner Anhänger zugeteilt war, begründet keine schützenswerte Rechtsposition, welche die Beklagte daran hindern könnte, das Kennzeichen dem Kläger nicht wieder zuzuteilen.

Insbesondere ist die Argumentation des Klägers, das durch die Behörde zugeteilte Kennzeichen stehe in seinem Eigentum und könne deshalb durch die Behörde nicht einfach "eingezogen" werden, offensichtlich abwegig. Wie sich zwanglos aus der Systematik des § 1 StVG und des § 8 FZV ergibt, handelt die Zulassungsbehörde schon bei der Zuteilung der Buchstaben- und Zahlenkombination des Kennzeichens rein hoheitlich und im öffentlichen Interesse um einerseits die zweifelsfreie Identifizierung des Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr zu gewährleisten und andererseits, wie bereits ausgeführt, durch die zur Kennzeichenvergabe hinzutretende Zulassung ein amtliches Kennzeichen zu vergeben. Mag der Kläger auch Eigentum an dem von ihm zu beschaffenden Blechschild erwerben, handelt es sich bei dem amtlichen Kennzeichen jedoch allein um ein hoheitliches Merkmal des Fahrzeugs, an dem der Fahrzeughalter keinerlei Eigentumsposition erwirbt. Dies ergibt sich auch aus der Möglichkeit, dass die Behörde ein Kennzeichen nach § 8 Abs. 3 FZV von Amts wegen oder auf Antrag ändern kann, ohne dass diese Norm besondere Voraussetzungen für eine solche Änderung aufstellt. Anlass für eine Änderung von Amts wegen ist z.B. die mehrfache Zuteilung eines Kennzeichens, oder die Ausschreibung eines Kennzeichens zur Fahndung.

Ein subjektives Recht auf Änderung eines Kennzeichens folgt - trotz der Möglichkeit einer Antragstellung - auch aus der Bestimmung des § 8 Abs. 3 FZV allerdings nicht.

Vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 12. August 1991 - 4 L 82/91 -, juris, Dauer in Hentschel/König/Dauer: Straßenverkehrsrecht, § 8 FZV Rdnr. 28.

Es kann daher offen gelassen werden, ob eine zu schützende Vertrauensposition des Klägers schon deshalb nicht besteht, weil die Anmeldung des Anhängers auf das hier im Streit stehende Kennzeichen sich als rechtsmißbräuchlich darstellt. Für eine solche missbräuchliche Anmeldung spricht, dass der Kläger nach eigenem Bekunden 13 Anhänger beschafft und auf zuvor bereits - offensichtlich ohne konkrete Zulassungsabsicht - seit 2011 reservierte "Wunsch Kennzeichen" zugelassen hat, um die Kennzeichen trotz der geänderten Verwaltungspraxis zu "behalten" und die Zuteilung dieser Kennzeichen an andere Fahrzeughalter zu verhindern.

Ein Anspruch des Klägers auf die Übertragung des bereits einem auf ihn zugelassenen Fahrzeug zugeteilten Kennzeichens auf das neu erworbene Motorrad kann sich daher nur unter dem Gesichtspunkt des sich aus Art. 3 GG ergebenden allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes in Verbindung mit der oben dargestellten Verwaltungspraxis der Beklagten, die zu einer Selbstbindung führt, ergeben.

Die in der mündlichen Verhandlung vom Beklagtenvertreter vorgelegte schriftliche interne Anweisung vom 2. März 2015 trifft allerdings keinerlei beschränkende Aussagen zu der hier einschlägigen "Mitnahme" eines Kennzeichens, sondern regelt allein die Zulassungspraxis aufgrund vorheriger Kennzeichenreservierungen sowie die Möglichkeit dieser Reservierung für bestimmte Kennzeichenkombinationen.

Wie sich in der mündlichen Verhandlung ergeben hat, war gerade die hier streitgegenständliche Anmeldung des Klägers am 12. Dezember 2016 Anlass zu der weiteren Einschränkung der bisherigen Verwaltungspraxis, Kennzeichen mit der einzelnen Kennziffer 1 nur noch dann auf andere Fahrzeuge zu übertragen, wenn auf den Halter kein weiteres Kennzeichen mit einer singulären 1 zugelassen oder reserviert wurde und das Fahrzeug nicht auf einen anderen Halter übertragen wird.

Grundsätzlich steht es einer Behörde frei, ihre Verwaltungspraxis aus sachlichen Gründen auch anlässlich eines konkreten Anlasses zu ändern und die geänderte Praxis bereits auf diesen anlassgebenden Fall anzuwenden. Voraussetzung dafür, dass dies ohne einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Willkürverbot geschieht, ist jedoch neben dem Vorliegen eines sachlichen Grundes die weitere Ausübung der geänderten Verwaltungspraxis auf sämtliche vergleichbaren Sachverhalte ab dieser Änderung. Anderenfalls würde sich die Änderung nur auf den Einzelfall beschränken und eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen.

Inhaltlich ist die Änderung der Zuteilungspraxis, wie sie von dem Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung und in der E-Mail vom 3. Februar 2017 beschrieben wurde nicht zu beanstanden.

Sie erfolgte aus dem sachlichen Grund, dass die von der Veränderung der Reservierungspraxis betroffenen Personenkreise - wie auch der Kläger - offenbar als Reaktion auf den Wegfall der bisherigen Reservierungsmöglichkeit in einer Vielzahl von Fällen Fahrzeuge, gerichtsbekannt mehrheitlich Anhänger, auf sich zugelassen haben, um die neue Verwaltungspraxis zu umgehen und sich die Kennzeichen zu "sichern". Damit wurde das von der Beklagten im Interesse aller Bürger dem aus der Entstehungsgeschichte ersichtlichen Willen des Verordnungsgebers, möglichst allen Bürgern die Zulassung eines Fahrzeugs auf "attraktive" und kurze Kennzeichen zu ermöglichen, konterkariert. Es ist daher gerade mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz jedenfalls nicht ermessensfehlerhaft, wenn nicht gar geboten, die Verwaltungspraxis so zu ändern, dass einer Umgehung der bisherigen Verwaltungspraxis entgegengewirkt wird.

Die Beklagte konnte allerdings nicht substantiiert darlegen, dass die geänderte Verwaltungspraxis ab dem 12. Dezember 2016 durchgehend Anwendung gefunden hat und dadurch eine - für den Kläger negative - Selbstbindung eingetreten ist.

Sie hat in der mündlichen Verhandlung die durchgängige Übung ihrer geänderten Verwaltungspraxis erst ab dem 3. Februar 2017 durch Vorlage einer E-Mail an die Bediensteten der Zulassungsstelle substantiiert dargelegt und vorgetragen, bei dieser E-Mail handele es sich um eine Verschriftlichung der bereits anlässlich der Vorsprache des Klägers am 12. Dezember 2016 getroffenen Regelung. Diese Änderung sei in dem Zeitraum zwischen der Vorsprache des Klägers und der Versendung der E-Mail mit den einzelnen Zulassungsteams mündlich besprochen worden.

Unstreitig ist es aber in mindestens zwei Fällen, die der Kläger benannt hat, im Zeitraum zwischen dem 12. Dezember 2016 und dem Versand der E-Mail vom 3. Februar 2017 zu einer Abweichung von dieser eingeschränkten "neuen" Verwaltungspraxis gekommen. Der Beklagtenvertreter konnte im Termin nicht substantiiert darlegen, dass die geänderte Praxis vor dem Versand der E-Mail allen Bediensteten der Zulassungsstelle bekannt war und gleichmäßig umgesetzt wurde. Nur bei einer solch gleichmäßigen Anwendung der Verwaltungspraxis würden sich die vom Kläger benannten Abweichungsfälle als "Ausreißer" darstellen, die eine - unzulässig-

ge - Abweichung von der Verwaltungspraxis wären und deshalb keine Grundlage für eine "Gleichbehandlung im Unrecht" bilden können. Hierzu hätte es weiterer Ermittlungen des Gerichts bedurft, die aufgrund der Erledigungserklärung der Beteiligten nun nicht mehr anzustellen sind.

Hinsichtlich des Klageantrags zu 1. ist daher der Ausgang des Verfahrens aufgrund der ungeklärten Tatsachengrundlage als "offen" zu bezeichnen.

Im Rahmen einer einheitlich zu treffenden Kostenentscheidung waren die Kosten des teilweise durch Klagerücknahme und teilweise durch Hauptsacheerledigung insgesamt erledigten Verfahrens zueinander ins Verhältnis zu setzen. Unter Beachtung der gesetzlichen Wertung und der zu treffenden Billigkeitsentscheidung waren die Kosten daher dem Kläger zu  $\frac{3}{4}$  und dem Beklagten zu  $\frac{1}{4}$  aufzuerlegen.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes und berücksichtigt, dass neben der Zulassung mit dem Wunschkennzeichen auch noch die Änderung, bzw. Wiederbeschaffung der Zulassungsbescheinigungen Teil I und II sowie ein Schadenersatzanspruch zum Klagegegenstand gemacht wurden.