

Az.: 3 B 367/18
2 L 372/18

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Landkreis Mittelsachsen

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

wegen

Verkehrsrechts; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober

am 5. März 2019

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragsgegners sowie die Anschlussbeschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 24. August 2018

- 2 L 372/18 - werden zurückgewiesen.

Von den Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen der Antragsgegner drei und der Antragsteller ein Viertel.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 1. Die Beschwerde des Antragsgegners hat keinen Erfolg. Die mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO beschränkt ist, ergeben nicht, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu ändern ist.
- 2 Dem Antragsteller wurde vom Antragsgegner am 8. Juli 2003 auf Grundlage von § 28 Abs. 3 Satz 1 StVZO in der bis 28. Februar 2007 geltenden Fassung (StVZO a. F.) ein rotes Kennzeichen ausgegeben, ohne die Ausgabe zu befristen oder mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen. Der Antragsgegner widerrief mit Bescheid seiner Kfz-Zulassungsbehörde vom 29. Juni 2018 die "unbefristete Zuteilung des roten Dauerkennzeichens" (Nr. 1) wegen fehlender Zuverlässigkeit des Antragstellers, forderte ihn auf, binnen zwei Wochen die beiden Kennzeichenschilder sowie das zugehörige Fahrzeugscheinheft zurückzugeben (Nr. 2), und ordnete die sofortige Vollziehung an (Nr. 3).

- 3 Auf Antrag des Antragstellers hat das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des hiergegen gerichteten Widerspruchs des Antragstellers vom 4. Juli 2018 zeitlich begrenzt bis zur Entscheidung der Widerspruchsbehörde wiederhergestellt und seinen Antrag im Übrigen abgelehnt. Der angefochtene Bescheid erweise sich bei summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig. Der Widerruf des roten Kennzeichens lasse sich nicht auf § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV i. V. m. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG stützen, da das rote Kennzeichen entgegen § 28 Abs. 3 Satz 1 StVZO a. F. unbefristet und ohne Widerrufsvorbehalt und damit von Anfang an rechtswidrig erteilt worden sei. Der Widerruf lasse sich nicht nach § 47 Abs. 1 VwVfG in die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nach § 48 VwVfG umdeuten. Es könne dahinstehen, ob § 49 VwVfG auch auf rechtswidrige Verwaltungsakte Anwendung finden könne, da die tatbestandlichen Voraussetzungen der allein in Betracht zu ziehenden Vorschrift des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG nicht vorlägen. Der Antragsteller habe sich nicht als unzuverlässig i. S. v. § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV erwiesen. Die zeitliche Begrenzung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei gerechtfertigt, da die Widerspruchsbehörde den Mangel hinsichtlich der herangezogenen Rechtsgrundlage im Widerspruchsverfahren noch beheben könne.
- 4 Mit seinem Beschwerdevorbringen wendet sich der Antragsgegner allein gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts, es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Antragsteller i. S. v. § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV unzuverlässig sei. Das Beschwerdevorbringen des Antragsgegners rechtfertigt keine andere Beurteilung.
- 5 Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV können rote Kennzeichen und besondere Fahrzeugscheinhefte für Fahrzeuge mit roten Kennzeichen nach Anlage 9 durch die örtlich zuständige Zulassungsbehörde zuverlässigen Kraftfahrzeugherstellern, Kraftfahrzeugteileherstellern, Kraftfahrzeugwerkstätten und Kraftfahrzeughändlern befristet oder widerruflich zur wiederkehrenden betrieblichen Verwendung, auch an unterschiedlichen Fahrzeugen, zugeteilt werden.
- 6 In welcher Beziehung der Inhaber eines roten (Dauer-)Kennzeichens zuverlässig sein muss, lässt sich dem Wortlaut der Vorschrift nicht entnehmen. Auch enthält die Fahrzeugzulassungsverordnung an anderer Stelle keine Definition des Begriffs der

"Zuverlässigkeit". Als unbestimmter Rechtsbegriff unterliegt der Begriff der Zuverlässigkeit der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Anders als der Antragsgegner meint gibt es im Öffentlichen Recht keinen allgemeingültigen Zuverlässigkeitsmaßstab. Der Begriff der (Un-)Zuverlässigkeit wird vom Gesetzgeber vielmehr den jeweiligen Teilbereichen des Sonderordnungsrechts entsprechend unterschiedlich gebraucht. Die Bestimmung des Inhalts hat stets mit Blick auf die spezifische Regelungsmaterie zu erfolgen und ist an dem durch das jeweilige Gesetz konkret verfolgten Schutzzweck auszurichten (zur gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit vgl.: BVerwG, Urt. v. 27. Juni 1961 - I C 34.60 -, Buchholz 451.20 § 35 GewO Nr. 3).

- 7 Allgemein besteht der Regelungszweck der Fahrzeugzulassungsverordnung in der Abwehr derjenigen Gefahren, die im öffentlichen Straßenverkehr von dem Betrieb von Kraftfahrzeugen ausgehen. Die in § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV getroffenen Regelungen bezwecken, derartige Gefahren im Hinblick auf solche Kraftfahrzeuge abzuwenden, die nur zeitweilig - zum Zwecke von Prüfungs-, Überführungs- und Probefahrten - am Straßenverkehr teilnehmen. Die Zuverlässigkeit setzt dabei insbesondere voraus, dass kein Anlass zu der Befürchtung besteht, die Kennzeichen könnten missbräuchlich verwendet werden. Die Prüfung der Zuverlässigkeit erstreckt sich insbesondere darauf, ob der Betreffende den ihm obliegenden Sorgfaltspflichten bei der Nutzung von roten Kennzeichen gerecht wird. 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. Die Zuverlässigkeit i. S. v. § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV ist folglich nur dann in Frage zu stellen, wenn die betreffende Person entweder gegen die einschlägigen Vorschriften im Umgang mit

dem roten Kennzeichen verstoßen oder Verstöße gegen Verkehrsvorschriften oder Strafvorschriften begangen hat, die ihrerseits eine missbräuchliche Verwendung dieses Kennzeichens vermuten lassen, oder wenn hinsichtlich der erforderlichen ordnungsgemäßen Führung seines Gewerbebetriebs sonstige Auffälligkeiten und Unregelmäßigkeiten zutage treten, die eine derartige Vermutung begründen. An die Persönlichkeit des Betreffenden dürfen keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Eine Zuverlässigkeit in allen erdenklichen Lebensbereichen wird nicht vorausgesetzt und ist von Rechts wegen auch nicht erforderlich (vgl. BayVGh, Beschl. v. 28. Oktober 2015 - 11 ZB 15.1618 -, juris Rn. 16; OVG NRW, Beschl. v. 10. April 2012 - 8 B 209/12 -, juris Rn. 4 ff.; zu § 28 Abs. 3 Satz 1 StVZO a. F.: Beschl. v. 4. November 1992 - 13 B 3083/92 -, juris Rn. 7 f.; Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl. 2017, § 16 FZV Rn. 15; Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Aufl. 2017; § 16 FZV Rn. 1a).

- 8 Solche Gründe hat der Antragsgegner nicht benannt. Dies gilt auch für die in seinem Beschwerdevorbringen aufgeführten weiteren Vorwürfe gegen den Antragsteller. Dass der Antragsteller Notrufe missbraucht, Mitarbeiter des Antragsgegners beleidigt und bedroht haben soll und dass gegen den Antragsteller Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Körperverletzung, Sachbeschädigung, Störung des öffentlichen Friedens und Untreue geführt werden, ändert hieran nichts. Es besteht, wie der Antragsgegner in seinem Beschwerdevorbringen selbst einräumt, kein Zusammenhang mit straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Dasselbe gilt für die vom Antragsgegner pauschal angeführten Zuwiderhandlungen des Antragstellers gegen Bau-, Umwelt- und Wasserrecht. Auch hier ist ein solcher Bezug vom Antragsgegner weder dargelegt noch erkennbar.
- 9 Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass auch der Verstoß des Antragstellers gegen die Vorführpflicht aus § 29 StVZO, also die Pflicht zur Durchführung der regelmäßigen Hauptuntersuchung, für die Frage der Zuverlässigkeit i. S. v. § 16 Abs. 2 Satz 1 FZV nicht erheblich ist. Es handelt sich hierbei zwar um einen Verstoß gegen Verkehrsvorschriften. Die Tatsache, dass der Antragsteller seinen vormals zugelassenen Anhänger mit dem Kennzeichen nicht ordnungsgemäß zur

Hauptuntersuchung vorgeführt hat, lässt jedoch für sich genommen - zumal es sich um einen einmaligen Verstoß handelt - noch nicht den Schluss zu, dass er verkehrsrechtlich betrachtet insgesamt unzuverlässig ist und deswegen zu besorgen ist, dass er auch mit dem roten Kennzeichen nicht sorgfältig umgehen werde.

- 10 2. Der als unselbstständige Anschlussbeschwerde ausgelegte Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung unter Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung ohne zeitliche Einschränkung wiederherzustellen, hat ebenfalls keinen Erfolg.
- 11 Da der Antragsteller seinen Antrag erst nach Ablauf der Beschwerdefrist des § 147 Abs. 1 Satz 1 VwGO gestellt hat, könnte dem Antragsteller der begehrte Rechtsschutz nur im Rahmen einer von der Beschwerde des Antragsgegners abhängigen, also unselbstständigen Anschlussbeschwerde gewährt werden.
- 12 Hier kann letztlich offen bleiben, ob eine unselbstständige Anschlussbeschwerde als Rechtsmittel nach § 146 VwGO, § 127 VwGO analog, § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 567 Abs. 3 ZPO überhaupt zulässig ist, wie dies in der Literatur und in Rechtsprechung überwiegend angenommen wird (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 10. Juni 2015 - 4 S 6/15 -, juris Rn. 27; NdsOVG, Beschl. v. 11. Juli 2014 - 1 ME 71/14 -, juris Rn. 20; BayVGh, Beschl. v. 7. Juli 2014 - 20 CS 14.1179 -, juris Rn. 3; SächsOVG, Beschl. v. 9. September 2009 - 2 NC B 129/09 -, juris Rn. 28; einschränkend: OVG MV, Beschl. v. 7. September 2010 - 1 M 210/09 -, juris Rn. 48 ff.; zum Meinungsstand in der Literatur: vgl. Guckelberger, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018 m. w. N.; § 146 Rn. 46 ff.; Kopp/Schenke, VwGO 24. Aufl. 2018, § 146 Rn. 46; Rudisile, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 35. EL 2018, § 146 Rn. 18a).
- 13 Nach der in den genannten Vorschriften zum Ausdruck kommenden Vorstellung des Gesetzgebers hat ein unselbstständiges Rechtsmittel in solchen Fällen seine Berechtigung, in denen ein Beteiligter ungeachtet der ihm von der erstinstanzlich auferlegten Beschwer von der Einlegung eines rechtzeitigen selbstständigen Rechtsmittels in der Hoffnung darauf abgesehen hat, dass ein anderer Beteiligter

ebenfalls kein Rechtsmittel einlegen wird. Wird er in dieser Hoffnung enttäuscht, soll er durch die Möglichkeit eines Anschlussrechtsmittels die Gelegenheit erhalten, die erstinstanzliche Entscheidung auch zu seinen Gunsten zur Überprüfung zu stellen (vgl. zur Anschlussberufung: BT-Drs. 14/6393 S. 13; BVerwG, Beschl. v. 4. November 2007 - 3 B 30.07 -, juris Rn. 4 f.).

- 14 Der Senat hat jedoch erhebliche Zweifel, ob dies auch für Beschwerdeverfahren in einstweiligen Rechtsschutzverfahren gelten soll und für eine Anwendung von § 567 Abs. 3 ZPO über § 173 Satz 1 VwGO Raum ist.
- 15 Dagegen spricht zunächst, dass der Gesetzgeber, obwohl er in den § 146 ff. VwGO für das Beschwerdeverfahren sehr detaillierte Vorschriften in die Verwaltungsgerichtsordnung aufgenommen hat, dort im Unterschied zum Rechtsmittel der Berufung kein Anschlussrechtsmittel ausdrücklich geregelt hat. Bedenken bestehen des Weiteren im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtsmittelklarheit (so auch OVG MV a. a. O. Rn. 49).
- 16 Wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist der Grundsatz der Rechtssicherheit. Er wirkt sich im Bereich des Verfahrensrechts unter anderem in dem Postulat der Rechtsmittelklarheit aus. Das rechtsstaatliche Erfordernis der Messbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns führt zu dem Gebot, dem Rechtsuchenden den Weg zur Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen klar vorzuzeichnen. Die rechtliche Ausgestaltung des Rechtsmittels soll dem Bürger insbesondere die Prüfung ermöglichen, ob und unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist. Sind die Formerfordernisse so kompliziert und schwer zu erfassen, dass nicht erwartet werden kann, der Rechtsuchende werde sich in zumutbarer Weise darüber Aufklärung verschaffen können, müsste die Rechtsordnung zumindest für eine das Defizit ausgleichende Rechtsmittelbelehrung sorgen. Diese kann aber zuverlässig nur erteilt werden, wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen Rechtsbehelfs in der Rechtsordnung geregelt sind (BVerfG, Plenumsbeschl. v. 30. April 2003 - 1 PBvU 1/02 -, juris Rn. 68 ff.).

- 17 Was die Anschlussbeschwerde anbetrifft, sind die Möglichkeiten für den Rechtssuchenden jedoch alles andere als klar vorgezeichnet. Insbesondere erschließt sich für den Rechtssuchenden nicht, ob der Prüfungsumfang bei der unselbstständigen Anschlussbeschwerde - wie von der herrschenden Rechtsprechung angenommen - wie bei der selbstständigen Beschwerde nach § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO - aus Gründen der Waffengleichheit ebenfalls auf die vom Anschlussbeschwerdeführer dargelegten Gründe beschränkt ist (OVG Berlin-Brandenburg a. a. O. Rn. 3; BayVGH a. a. O. Rn. 3; OVG MV a. a. O. Rn. 52; Rudisile a. a. O. § 146, Rn. 18a; a. A. Guckelberger a. a. O. Rn. 48).
- 18 Im Übrigen stellt sich die Frage, weshalb die in § 567 Abs. 3 ZPO geregelte Anschlussbeschwerde anders als die Anschlussberufung nach § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO nicht fristgebunden sein soll. Die Einlegung der Anschlussberufung ist nach dem Willen des Gesetzgebers fristgebunden, um mögliche Probleme im Hinblick auf eine Terminierung zu vermeiden (BT-Drs. 14/6393, S. 13). Die Befristung dient damit einem zügigen und geordneten Verfahren und verfolgt damit letztlich eine Beschleunigung des Verfahrens. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb gerade in Verfahren des Eilrechtsschutzes etwas anderes gelten soll und Gerichte in den für eine Anschlussbeschwerde des Beschwerdegegners in Betracht kommenden Fällen jederzeit damit rechnen müssen, dass noch eine Anschlussbeschwerde eingehen könnte.
- 19 Letztlich kann dieser Meinungsstreit hier dahinstehen, da die Anschlussbeschwerde jedenfalls unbegründet wäre. Anders als der Antragsteller meint, steht einer Rücknahme des roten Kennzeichens auf Grundlage von § 1 SächsVwVfZG i. V. § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG nicht § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG entgegen. Der Antragsteller meint, der Antragsgegner müsse mindestens seit 16. Juni 2015, nämlich seit die aktuell zuständige Mitarbeiterin seinen Fall bearbeite, Kenntnis davon haben, dass das rote Kennzeichen an ihn entgegen § 28 Abs. 3 Satz 1 StVZO a. F. weder befristet noch mit einem Widerrufsvorbehalt ausgegeben worden sei.
- 20 Nach § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG ist die Rücknahme, wenn die Behörde von Tatsachen Kenntnis erhält, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts

rechtfertigen, nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Hiernach wird der zuständigen Behörde ein Jahr Zeit eingeräumt, um die Entscheidung über die Rücknahme des Verwaltungsakts zu treffen. Die Frist beginnt erst bei vollständiger behördlicher Kenntnis der für die Rücknahme maßgebenden Sach- und Rechtslage zu laufen. Erst wenn die Behörde auf der Grundlage aller entscheidungserheblichen Tatsachen den zutreffenden rechtlichen Schluss gezogen hat, dass ihr die Rücknahmebefugnis zusteht, muss sie innerhalb eines Jahres entscheiden, ob sie davon Gebrauch macht. Der Fristbeginn setzt zum einen voraus, dass sich die zuständige Behörde über die Rechtswidrigkeit des begünstigenden Verwaltungsakts im Klaren ist. Sie muss zu der Erkenntnis gelangt sein, dass sie den Verwaltungsakt bislang zu Unrecht für rechtmäßig gehalten hat. Dabei ist unerheblich, ob sie sich zuvor in einem Irrtum über den entscheidungserheblichen Sachverhalt (Tatsachenirrtum) oder über dessen rechtliche Beurteilung (Rechtsirrtum) befunden hat. Auch wenn der Erlass des begünstigenden Verwaltungsakts darauf beruht, dass die Behörde den ihr vollständig bekannten Sachverhalt rechtsfehlerhaft gewürdigt oder das anzuwendende Recht verkannt hat, beginnt die Jahresfrist erst mit der Kenntnis des Rechtsfehlers zu laufen. Zum anderen setzt der Fristbeginn voraus, dass sich die zuständige Behörde darüber im Klaren ist, dass sich aus der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts die Befugnis zu dessen Rücknahme ergibt. Sie muss zu der Erkenntnis gelangt sein, dass die weiteren Rücknahmevoraussetzungen des § 48 VwVfG gegeben sind. Dies ist anzunehmen, wenn die Behörde ohne weitere Sachaufklärung imstande ist, diese Voraussetzungen des § 48 VwVfG, d. h. vor allem die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten in den Bestand des Verwaltungsakts, zutreffend zu beurteilen und daraus die richtigen rechtlichen Schlüsse zieht (st. Rspr. BVerwG, Urt. v. 28. Juni 2012 - 2 C 13.11 -, juris Rn. 27 f. m. w. N.).

- 21 Davon ausgehend ist die Rücknahme des in Rede stehenden roten Kennzeichens noch nicht abgelaufen. Es kann offen bleiben, ob die Sachbearbeiterin des Antragsgegners die rechtswidrige Ausgabe des roten Kennzeichens im Jahr 2003 im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Widerrufsentscheidung bereits positiv bekannt war. Von einer vollständigen Kenntnis aller zur Rücknahme rechtfertigenden tatbestandlichen

Voraussetzungen für eine Rücknahme des roten Kennzeichens kann nach dem Vorstehenden jedoch wohl erst nach Anhörung des Antragstellers zur beabsichtigten Rücknahme ausgegangen werden.

- 22 Auch kann offen bleiben, ob im Widerspruchsverfahren anstelle der Rücknahme des roten Kennzeichens die nachträgliche Beifügung eines Widerrufsvorbehalts in Betracht kommt (vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 17. Aufl. 2016, § 36 Rn. 88 ff.).
- 23 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 1 VwGO.
- 24 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG und folgt der Streitwertfestsetzung der ersten Instanz, gegen die keine Einwände erhoben wurden.
- 25 Der Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.

gez.:
v. Welck

Kober

Groschupp