

BVerwG, Beschluss vom 05.02.2015 - 3 B 16.14

vorgehend:

VGH Baden-Württemberg - 10.12.2013 - AZ: VGH 10 S 2397/12

VG Stuttgart - 15.06.2012 - AZ: VG 1 K 3395/11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts am 5. Februar 2015 beschlossen:

Tenor:

Das Verfahren wird eingestellt.

Die Urteile des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 15. Juni 2012 und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. Dezember 2013 sind wirkungslos.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 27 500 € festgesetzt.

Gründe

1 Nach dem Tod des Klägers haben seine Prozessbevollmächtigte (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 239 , 246 ZPO) und der Beklagte den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt. Danach ist das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1 und § 141 Satz 1 VwGO einzustellen. Die im Verfahren ergangenen Urteile sind gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 ZPO für unwirksam zu erklären.

2 Über die Kosten des Verfahrens ist gemäß § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes zu entscheiden. Danach ist es hier angemessen, dass diese Kosten vom Beklagten getragen werden; er wäre voraussichtlich unterlegen.

3 1. Der Kläger hatte sich gegen die auf § 11 Abs. 8 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) gestützte Entziehung seiner Fahrerlaubnis der Klassen A, B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE, M, L, T/S gewandt. Sie war vom Beklagten unter Anordnung des Sofortvollzugs im Oktober 2010 verfügt worden, nachdem der Kläger der auf § 46 Abs. 3 i.V.m. §§ 11 , 13 und 14 FeV gestützten Aufforderung vom 8. Februar 2010 nicht nachgekommen war, ein Fahreignungsgutachten eines Facharztes für Neurologie und Psychiatrie beizubringen.

Der Beklagte hatte diese Aufforderung mit verschiedenen ihm von der Polizei mitgeteilten Vorkommnissen begründet (Kreislaufzusammenbruch und Krampfanfall; Notruf des Klägers bei der Polizei, dass fremde Personen in seiner Wohnung seien, die sich "wie Pantomime" bewegten; wiederholtes Auffälligwerden des Klägers unter erheblicher Alkoholeinwirkung); deshalb sei nun generell zu überprüfen, ob der Kläger noch geeignet sei, am öffentlichen Straßenverkehr teilzunehmen. Es sei zur Frage Stellung zu nehmen, ob eine Erkrankung vorliege, die die Krafftahreignung des Klägers gegebenenfalls einschränke oder sogar ausschließe. Die gegen die Fahrerlaubnisentziehung nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Anfechtungsklage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Diese Entscheidung hat das Berufungsgericht geändert und die angegriffenen Bescheide aufgehoben. Zwar habe hinreichender Anlass bestanden, die Fahreignung des Klägers durch einen Facharzt für Neurologie und Psychiatrie begutachten zu lassen, doch habe die Aufforderung zur Vorlage des Gutachtens nicht den formellen Anforderungen von § 11 Abs. 6 FeV genügt. Das Untersuchungsthema müsse bereits in der gegenüber dem Betroffenen ergehenden Beibringungsanordnung konkretisiert werden.

Hier sei die gebotene Eingrenzung und Begründung des Untersuchungsthemas aber weder in der an den Kläger gerichteten Aufforderung vom 8. Februar 2010 noch in den Übersendungsschreiben an die vom Kläger daraufhin benannten Fachärzte erfolgt; in jenen Schreiben habe der Beklagte als klärungsbedürftig nur die Fragen benannt, ob beim Kläger eine Krankheit vorliege, die nach Anlage 4 zur FeV dessen Fahreignung in Frage stelle und ob der Kläger (wieder) in der Lage sei, den Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen gerecht zu werden. Keiner abschließenden Klärung bedürfe, ob bei der Gutachtensanforderung stets die genaue(n) Nummer(n) der Anlage 4 zur FeV festzulegen sei(en). Hier habe, wie der Beklagte im Berufungsverfahren klargestellt habe, lediglich begutachtet werden sollen, ob der Kläger an einer neurologischen oder psychischen Erkrankung im Sinne der Nummern 6 und 7 leide. Es wäre ihm unschwer möglich gewesen, die gemäß § 11 Abs. 6 FeV vorzugebende Fragestellung auch bereits im Verwaltungsverfahren weiter einzugrenzen. Der Betroffene habe auch nicht aufgrund des in der Anordnung mitgeteilten Sachverhalts unzweideutig erkennen können, worauf sich die Untersuchung beziehen solle. Im Aufforderungsschreiben seien mehrere Sachverhalte dargestellt worden, die unter verschiedenen Gesichtspunkten Eignungszweifel begründen könnten (Nr. 7.6: Psychose; Nr. 6.4: kreislaufabhängige Störung der Hirntätigkeit; Nrn. 8.1 bzw. 8.3: Alkohol).

Jedenfalls bei einer Fallgestaltung, in der mehrere eignungsausschließende Störungen in Betracht kämen, sei es unabdingbar, dass die Fahrerlaubnisbehörde selbst, etwa durch Zuordnung zu einer konkreten Ziffer der Anlage 4 zur FeV verlautbare, unter welchem Gesichtspunkt sie den geschilderten Sachverhalt für bedenklich hinsichtlich der Fahreignung halte.

4 2. Der Antrag des Beklagten, die Revision gegen dieses Urteil des Berufungsgerichts wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, wäre voraussichtlich ohne Erfolg geblieben.

5 a) Die nach Auffassung des Beklagten in einem Revisionsverfahren klärungsbedürftigen Fragen, ob die Fragestellung einer Gutachtensanordnung nach § 11 FeV bei unbekanntem Krankheitsbild auf Ziffern bzw. Unterziffern der Anlage 4 zur FeV präzisiert werden darf;

bejahendenfalls, die Fahrerlaubnisbehörde bei Verdacht auf mehrere eignungs ausschließende Störungen im Rahmen der Gutachtensanordnung verpflichtet ist, neben der genauen Angabe der Fachrichtung des Arztes die Fragestellung auf Ziffern bzw. Unterziffern der Anlage 4 zur FeV zu präzisieren;

sich die Fahrerlaubnisbehörde zur Konkretisierung der Fragestellung des öffentlichen Gesundheitsdienstes bedienen darf?

waren nicht geeignet, die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zu rechtfertigen.

6 Diese Fragen zielten auf die Auslegung von § 11 Abs. 6 Satz 1 und 2 FeV ; dort sind die formellen Anforderungen an die Aufforderung zur Beibringung eines Fahreignungsgutachtens geregelt. Nach dieser Bestimmung legt die Fahrerlaubnisbehörde unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und unter Beachtung der Anlagen 4 und 5 zur FeV in der Anordnung zur Beibringung des Gutachtens fest, welche Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu klären sind (Satz 1); die Behörde teilt dem Betroffenen unter Darlegung der Gründe für die Zweifel an seiner Eignung und unter Angabe der für die Untersuchung in Betracht kommenden Stelle oder Stellen mit, dass er sich innerhalb einer von ihr festgelegten Frist auf seine Kosten der Untersuchung zu unterziehen und das Gutachten beizubringen hat; sie teilt ihm außerdem mit, dass er die zu übersendenden Unterlagen einsehen kann (Satz 2).

7 b) Der Sache nach wäre es dem Beklagten mit seinen beiden ersten (Teil-) Fragen um eine Präzisierung gegangen, wie weit die nach § 11 Abs. 6 Satz 1 FeV gebotene Konkretisierung der durch Begutachtung zu klärenden Fragestellung gegenüber dem Betroffenen gehen darf bzw. gehen muss. Diese Fragen hätten sich hier nur hinsichtlich der Aufforderung gestellt, ein fachärztliches Gutachten vorzulegen (§ 11 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 FeV).

8 Für deren Beantwortung hätte es aber, soweit sie entsprechend § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO fallübergreifend sein soll, nicht erst der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedurft.

Die Anforderungen, die an die Konkretisierung des Untersuchungsthemas bei der Aufforderung zur Beibringung eines fachärztlichen Gutachtens nach § 11 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 FeV abstrakt zu stellen sind, erschließen sich unmittelbar aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck von § 11 Abs. 6 Satz 1 und 2 FeV. Der Betroffene soll durch die Mitteilung der zu begutachtenden Fragestellung, die ebenso wie die Angabe der Gründe, die Zweifel an der Fahreignung begründen, sowie der Fachrichtung des zur Begutachtung einzuschaltenden Facharztes bereits in der an ihn gerichteten Beibringungsanordnung zu erfolgen hat, in die Lage versetzt werden, sich innerhalb der nach § 11 Abs. 6 Satz 2 FeV zu bestimmenden Frist zur Vorlage dieses Gutachtens ein Urteil darüber zu bilden, ob die Aufforderung zu dessen Beibringung rechtmäßig, insbesondere anlassbezogen und verhältnismäßig ist

(vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2005 - 3 C 21.04 - Buchholz 442.10 § 2 StVG Nr. 11 S. 6 m.w.N.).

Davon hängt es ab, ob sich der Betroffene dieser Aufforderung verweigern kann, ohne befürchten zu müssen, dass ihm die Fahrerlaubnisbehörde bei nicht fristgerechter Vorlage des Gutachtens unter Berufung auf § 11 Abs. 8 FeV seine Fahrerlaubnis entzieht. Ebenso wenig ist es zu beanstanden, wenn das Berufungsgericht außerdem darauf abstellt, dass sich der Betroffene nur bei genauer Kenntnis der Fragestellung darüber schlüssig werden könne, ob er sich - unbeschadet der Rechtmäßigkeit der Anordnung - der mit einer Exploration voraussichtlich verbundenen Offenlegung von Details aus seiner Privatsphäre aussetzen will. Schließlich nimmt das Berufungsgericht zu Recht an, dass die Mitteilung der konkreten Fragestellung an den Betroffenen auch deshalb geboten ist, um ihm die Prüfung zu ermöglichen, ob die an den/die Gutachter mitgeteilte(n) Frage(n) mit der Beibringungsanordnung identisch sind und sich die Begutachtungsstelle daran hält

(ebenso wie das Berufungsgericht: OVG Magdeburg, Beschluss vom 16. April 2012 - 3 M 527/11 -NJW 2012, 2604 = [...] Rn. 4; vgl. auch VGH München, Beschluss vom 15. November 2010 - 11 C 10.2329 - [...] Rn. 37 f.; sowie Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl. 2013, § 11 FeV Rn. 42 f.).

9 Hinsichtlich des genauen Grades der Konkretisierung, die die von der Fahrerlaubnisbehörde festzulegende und mitzuteilende Fragestellung aufweisen muss, kommt es ausgehend von diesen abstrakten Anforderungen auf die besonderen Umstände jedes Einzelfalls an.

Das kann ebenfalls unmittelbar aus § 11 Abs. 6 Satz 1 FeV entnommen werden, der anordnet, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Festlegung der zu klärenden Fragen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls vorzunehmen hat.

Der Beibringungsanordnung muss sich - mit anderen Worten - zweifelsfrei entnehmen lassen, welche Problematik auf welche Weise geklärt werden soll. Das verbietet zugleich eine generalisierende Aussage darüber, ob die Fahrerlaubnisbehörde stets bereits im Rahmen der Beibringungsanordnung genau die entsprechende(n) Nummer(n) der Anlage 4 zur FeV angeben muss. Eine Vorgabe, die für die Begutachtung maßgebliche Nummer der Anlage 4 zur FeV festzulegen, hat auch das Berufungsgericht nicht gemacht, sondern dies offengelassen. Ebenso wenig lässt sich von vornherein ausschließen, dass sich die vom Gutachter zu klärende Frage, selbst wenn sie nicht konkret ausformuliert ist, dennoch mit hinreichender Deutlichkeit den Gründen entnehmen lassen kann, mit denen die Behörde ihre Eignungsbedenken dargelegt hat. Unter welchen Voraussetzungen das anzunehmen ist, bestimmt sich gleichermaßen nach den jeweiligen tatsächlichen Gegebenheiten.

10 Bei einer Durchführung des vom Beklagten erstrebten Revisionsverfahrens wäre im Übrigen von den mit zulässigen und begründeten Verfahrensrügen nicht in Frage gestellten tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts auszugehen gewesen. Danach war dem Kläger hier selbst bei einer Gesamtschau der Beibringungsanordnung mit den Schreiben an die in Aussicht genommenen Gutachter und unter Berücksichtigung des dort mitgeteilten Sachverhalts nicht ohne Weiteres erkennbar, unter welchen Gesichtspunkten die Fahrerlaubnisbehörde Eignungszweifel durch die Begutachtung aufklären wollte. Insoweit verhält es sich hier anders als in dem Fall, der dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. November 2010 - 11 C 10.2329 - ([...] Rn. 37 f.) zugrunde lag, und auf den sich der Beklagte daher in der Beschwerde zu Unrecht beruft, um eine "Divergenz" zu dessen Rechtsprechung darzulegen. Festgestellt hat das Berufungsgericht darüber hinaus, dass es dem Beklagten unschwer möglich gewesen wäre, die gemäß § 11 Abs. 6 Satz 1 FeV vorzugebende Fragestellung auf die aus seiner Sicht tatsächlich klärungsbedürftigen Fahreignungsmängel - neurologische oder psychische Erkrankung im Sinne der Nummern 6 und 7 der Anlage 4 zur FeV - einzuschränken.

11 Ansonsten hat sich die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde weitgehend darin erschöpft, dass der Beklagte in der Art einer Revisionsbegründung dargelegt hat, weshalb aus seiner Sicht die Fragestellung hinreichend konkret war und die Bewertung des Berufungsgerichts damit unzutreffend ist. Das wird den Anforderungen, die an die Begründung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zu stellen sind, nicht gerecht.

Deshalb sei nur ergänzend darauf hingewiesen, dass das Argument des Beklagten, die dem Kläger in der Gutachtensanforderung vom 8. Februar 2010 mitgeteilte Fragestellung entspreche der aktuellen Erlasslage

(Erlass des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden Württemberg zur Einführung des neuen Fahrerlaubnis- und Fahrlehrerrechts vom 22. Dezember 1998)

und den von der Deutschen Gesellschaft für Verkehrspsychologie und der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin herausgegebenen in den Beurteilungskriterien - Urteilsbildung in der Fahreignungsbegutachtung (3. Aufl. 2013) aufgeführten "Musterfragen", aus mehreren Gründen nicht verhängt. Zum einen wird in der Beschwerdebegründung die dem Kläger in der Beibringungsanordnung vom 8. Februar 2010 mitgeteilte Fragestellung nicht zutreffend wiedergegeben; sie lautete (lediglich) wie folgt: "... ist zu der Frage Stellung zu nehmen, ob bei Ihnen eine Erkrankung vorliegt, die die Kraftfahreignung ggf. einschränkt oder sogar ausschließt". Außerdem wird in diesem Schreiben als Rechtsgrundlage für die Anforderung des fachärztlichen Gutachtens keineswegs nur § 11 FeV aufgeführt; genannt werden dort zusätzlich noch § 13 FeV (Klärung von Eignungszweifeln bei Alkoholproblematik) sowie § 14 FeV (Klärung von Eignungszweifeln im Hinblick auf Betäubungsmittel und Arzneimittel). Damit ist zugleich der Hinweis in der Beschwerdebegründung nicht tragfähig, die im Schreiben angegebene Rechtsgrundlage habe zu der vom Berufungsgericht vermissten Eingrenzung der Fragestellung geführt. Im Übrigen hat die Beschwerde den Umstand außer Acht gelassen, dass sich sowohl die im genannten Erlass als auch in den "Begutachtungsleitlinien" formulierten Fragestellungen nicht als feste Vorgaben, sondern ausdrücklich nur als Empfehlungen verstehen (vgl. Nr. 2.6 des Erlasses: "Empfehlung für die behördlichen Fragestellungen im ärztlichen bzw. medizinisch-psychologischen Gutachten nach § 11 Abs. 6 FeV " sowie S. 58 der "Beurteilungskriterien": "Empfehlung für einen einheitlichen Katalog von Fragestellungen"). Abgesehen davon sehen auch diese Empfehlungen im Zusammenhang mit der Anforderung eines ärztlichen Gutachtens nach § 11 Abs. 2 FeV nach dem Wort "Erkrankung" einen Klammerzusatz vor, so dass offensichtlich konkretisierende Hinweise zu den in Betracht kommenden Krankheiten gemacht werden sollen

(zweifelnd, ob die "Musterfragen" den Anforderungen an eine hinreichende Eingrenzung des Untersuchungsthemas genügen auch Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl. 2013, § 11 FeV Rn. 42).

12 Ebenso wenig kann sich der Beklagte gegenüber dem Berufungsgericht auf den in der Beschwerde angeführten Aufsatz von Geiger (ZVS 2013, 260 ff.) stützen.

Diesem Aufsatz kann nicht die Auffassung entnommen werden, dass den formellen Anforderungen von § 11 Abs. 6 Satz 1 FeV mit der Benennung der Fachrichtung des als Gutachter einzuschaltenden Facharztes Genüge getan ist. Zwar heißt es dort, dass es, soweit die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines fachärztlichen Gutachtens gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 FeV anordne, die hinreichende Bestimmtheit der Anordnung grundsätzlich die genaue Angabe der Fachrichtung des Arztes fordere, bei dem die gebotene Untersuchung erfolgen könne. Doch wird im Anschluss daran weiter ausgeführt, dass es zur Rechtmäßigkeit einer Gutachtensanordnung gehöre, dass dem betroffenen Fahrerlaubnisinhaber die konkrete Fragestellung mitgeteilt werde

(Geiger, ZVS 2013, 260 <261>).

Dabei geht der Autor davon aus, dass es nicht genüge, undifferenziert nach dem Vorliegen von Krankheiten oder Mängeln nach den Anlagen 4 oder 5 zur FeV zu fragen. Vielmehr seien die Krankheit oder der Mangel genau zu benennen, wobei regelmäßig auf die Bezeichnung in der entsprechenden Anlage abzustellen sei

(Geiger, ZVS 2013, 189).

13 c) Die dritte vom Beklagten aufgeworfene Frage, ob sich die Fahrerlaubnisbehörde zur Konkretisierung der durch die Begutachtung zu klärenden Frage(n) des öffentlichen Gesundheitsdienstes bedienen darf, hätte sich nicht entscheidungserheblich gestellt; deshalb wäre ihre Beantwortung im Revisionsverfahren auch nicht zu erwarten gewesen. Auch diese Frage hätte somit nicht auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geführt.

14 Die vom Beklagten im Berufungsverfahren abgegebene Stellungnahme (Schriftsatz vom 13. November 2012 S. 4) zeigt nach den Feststellungen des Berufungsgerichts, er sei davon ausgegangen, dass sich die durchzuführende Untersuchung auf Krankheitsbilder der Anlage 4 Nummern 6 (Krankheiten des Nervensystems) und 7 zur FeV (Psychische - geistige - Störungen) zu beschränken habe. Der Beklagte war danach - wie das Berufungsgericht weiter festgestellt hat (UA S. 18) - zu einer Eingrenzung des Untersuchungsauftrags auch ohne eine Einbeziehung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, gegen die er nun unter anderem datenschutzrechtliche Bedenken geltend macht, in der Lage und hätte dem Kläger diese konkretisierte Fragestellung damit auch in der Beibringungsanordnung mitteilen können und - ausgehend von den Feststellungen des Berufungsgerichts zu dessen mangelnden Erkenntnismöglichkeiten - auch mitteilen müssen.

Eine weitergehende Eingrenzung des Gutachtenauftrags auf Unternummern der Anlage 4 zur FeV , zu der sich der Beklagte nach seinem Vortrag nicht in der Lage gesehen hat, hat das Berufungsgericht im vorliegenden Fall nicht für notwendig erachtet.

15 3. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.