

**Tatbestand**

Die Klägerin wendet sich dagegen, dass der Beklagte ihr die Auflage zur Fahrerlaubnis erteilt hat, sich in jährlichem Abstand ärztlich und augenärztlich untersuchen zu lassen.

Die Klägerin wurde am D. geboren. Seit ihrem elften Lebensjahr ist sie an Diabetes mellitus Typ I erkrankt. Sie behandelt ihre Erkrankung durch tägliche Einspritzungen von Insulin.

Am 5. Februar 1991 erwarb sie die Fahrerlaubnis der Klasse 3. Mit Bescheid vom 26. April 1991 ordnete der Beklagte augenärztliche Nachuntersuchungen in Abständen von zwei Jahren und ärztliche Nachuntersuchungen bezüglich der Zuckerkrankheit in jährlichen Abständen an. Mit Bescheid vom 17. Februar 1992 ordnete der Beklagte Nachuntersuchungen in Abständen von zwei Jahren an. Die Klägerin legte eine ärztliche Bescheinigung des Krankenhauses E. (Kinderklinik) vom 23. März 1992 vor. Diese bescheinigte ihre Eignung zum Führen eines Kraftfahrzeuges aus medizinischer Sicht. Mit Bescheid vom 1. April 1993 ordnete der Beklagte Nachuntersuchungen in jährlichem Abstand an. Die Klägerin legte eine ärztliche Bescheinigung des Krankenhauses E. vom 14. Mai 1993 vor. Mit Schreiben vom 28. Juni 1993 forderte der Beklagte eine Sehtestbescheinigung an. Die Klägerin legte daraufhin die Bescheinigung eines Optikers vor. Im Jahr 1994 legte sie ein hausärztliches Attest vor. Mit Bescheid vom 18. Mai 1994 ordnete der Beklagte Nachuntersuchungen in Abständen von zwei Jahren an. Im Jahr 1997 erinnerte der Beklagte zweimal an die Vorlage einer augenärztlichen Untersuchungsbescheinigung und eines fachärztlichen Gutachtens. Die Klägerin legte daraufhin die Bescheinigung eines Optikers und das Attest ihres Hausarztes vor. Mit Schreiben vom 15. Oktober 1998 wies der Beklagte auf die Pflicht zur Nachuntersuchung in jährlichen Abständen hin. Er verlangte die Vorlage eines Gutachtens. Die Klägerin brachte ein hausärztliches Attest bei. In einem Schreiben wies sie darauf hin, dass zuvor eine Untersuchung im zweijährlichen Abstand für erforderlich gehalten worden sei. Es kam zu weiterem Schriftverkehr. In den folgenden Jahren legte die Klägerin im jährlichen bzw. zweijährlichen Abstand hausärztliche Bescheinigungen bzw. Atteste von Augenärzten vor. Teilweise tat sie dies erst, nachdem die zuständige Behörde die Vorlage angemahnt hatte.

Am 27. Juni 2008 fragte sie beim - damals zuständigen - Landesbetrieb Verkehr in F. an, ob es tatsächlich notwendig sei, weiterhin regelmäßig ärztliche Atteste vorzulegen.

Ihr wurde mitgeteilt, dass bei einem Verzicht auf die Fahrerlaubnis der Klasse C1E (3-7,5t) auf eine Vorlage von Attesten verzichtet werden könne.

Die Klägerin zog im Jahr 2010 wieder in den Zuständigkeitsbereich des Beklagten. Dieser verwies in einem Schreiben vom 14. Juli 2010 auf seinen Auflagenbescheid vom 26. April 1991 und bat um Vorlage der erforderlichen ärztlichen und augenärztlichen Bescheinigungen. Die Klägerin legte ein hausärztliches Attest vom 4. August 2010 und ein augenärztliches Attest vom 15. November 2010 vor.

Mit Schreiben vom 2. August 2011 forderte der Beklagte erneut zur Vorlage der erforderlichen hausärztlichen Bescheinigung auf. Die Klägerin kam der Aufforderung nach. Mit Schreiben vom 12. März 2013 forderte der Beklagte wiederum dazu auf, eine augenärztliche und eine hausärztliche Bescheinigung vorzulegen. Er wies auf seinen rechtskräftigen Auflagenbescheid vom 26. April 1991 hin.

Die Klägerin legte ein hausärztliches Attest vom 5. April 2013 und eine augenärztliches Attest vom selben Datum vor. Dieses enthält folgenden Inhalt:

*Anamnese: Diabetes*

*Befund: Fundus altersgemäß - diabetische Netzhautveränderungen bestehen zur Zeit nicht*

*Therapie: Ich habe zu Funduskontrollen in jährlichem Abstand geraten.*

Mit Bescheid vom 11. April 2013 hob der Beklagte seinen Auflagenbescheid vom 26. April 1991 auf und ordnete ärztliche und augenärztliche Nachuntersuchungen bezüglich der Diabetes-Erkrankung in jährlichen Abständen an.

Dagegen hat die Klägerin am 29. April 2013 Klage erhoben. Sie hält die Auflagen für unverhältnismäßig. Sie sei ihren Pflichten zur jährlichen bzw. zweijährlichen Vorlage ärztlicher Bescheinigungen stets nachgekommen. Es bestehe Unklarheit wegen der Zeitabstände, weil die Beklagte diese in der Vergangenheit geändert habe. Das letzte augenärztliche Attest biete keine objektiven Anknüpfungstatsachen für eine Verschlechterung ihres Sehvermögens. Es habe seit 22 Jahren keine gesundheitlichen Probleme gegeben. Andere Diabetiker seien nicht verpflichtet, ärztliche oder augenärztliche Atteste vorzulegen.

Die Klägerin beantragt, den Bescheid des Beklagten vom 11. April 2013 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Es sei legitim, dass er wegen des neuesten augenärztlichen Attestes jährliche augenärztliche Untersuchungen angeordnet habe. Offenbar habe der behandelnde Facharzt jährliche Kontrollen für notwendig gehalten. Die Untersuchungen seien notwendig, weil die Klägerin auch Kraftfahrzeuge der Gruppe 2 führen dürfe.

Am 26. September 2014 hat eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Stade stattgefunden.

Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

Mit Einverständnis der Beteiligten entscheidet das Gericht ohne erneute mündliche Verhandlung ( § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) .

Die Klage hat teilweise Erfolg.

Soweit die Klage auch gegen die im Bescheid vom 11. April 2013 ausgesprochene Aufhebung des Auflagenbescheides vom 26. April 1991 gerichtet ist, ist sie unzulässig. Denn eine nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche mögliche Verletzung der Klägerin in eigenen Rechten ist durch diese Regelung nicht gegeben. Vielmehr ist die Klägerin dadurch begünstigt.

Soweit die Klägerin begehrt, dass die Auflagen der jährlichen ärztlichen und augenärztlichen Nachuntersuchung aufgehoben werden, ist die Klage bezüglich der Auflage zur ärztlichen Nachuntersuchung im Jahresturnus unbegründet. Diese Auflage ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

**Es handelt sich bei dieser Auflage um eine neue Sachentscheidung mit eigenem Regelungsgehalt (sog. Zweitbescheid) und nicht bloß um eine bloße Wiederholung ohne eigene Rechtswirkung** (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 14. Aufl. 2013, § 35 Rn. 97). Dies geht daraus hervor, dass der Beklagte den insoweit gleichlautenden Bescheid vom 26. April 1991 ausdrücklich aufgehoben hat und dem Auflagenbescheid vom 11. April 2013 eine neue Rechtsmittelbelehrung beigefügt hat.

Die Voraussetzungen für die Anordnung jährlicher ärztlicher Nachuntersuchungen bezüglich der Diabetes-Erkrankung der Klägerin liegen vor.

Nach §§ 3 Abs. 1 Satz 1, 46 Abs. 2 Satz 1 Fahrerlaubnisverordnung (FeV) ordnet die Fahrerlaubnisbehörde die erforderlichen Auflagen an, wenn sich der Inhaber einer Fahrerlaubnis als bedingt geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. § 46 Abs. 2 Satz 3 FeV ordnet an, dass die Anlagen 4,5 und 6 zu berücksichtigen sind. § 46 Abs. 3 FeV erklärt für den Fall, dass Tatsachen bekannt werden, die Bedenken begründen, dass der Inhaber einer Fahrerlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeuges nur bedingt geeignet ist, die §§ 11 bis 14 FeV für entsprechend anwendbar.

Eine Tatsache, die unter bestimmten Voraussetzungen einen Eignungsmangel bei der Klägerin begründen kann, liegt hier aufgrund ihrer seit der Kindheit bestehenden, mit Insulin zu behandelnden Erkrankung an Diabetes mellitus Typ I vor. Die Klägerin ist Inhaberin einer Fahrerlaubnis der Klasse 3 (alt). Gemäß Ziffer 19 der Anlage 3 zu § 6 Absatz 6 FeV umfasst diese die Klassen A, A1, AM, B, BE, C1, C1E, CE, L und auf Antrag auch T nach neuem Recht. Nach Ziffer 5.4. der Anlage 4 zu den §§ 11, 13 und 14 FeV ist die Klägerin als Diabetikerin bei medikamentöser Therapie mit hohem Hypoglykämierisiko (z. B. Insulin) grundsätzlich geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen. Für die Klassen A, A1, A2, B, BE, AM, L, T gilt dies bei ungestörter Hypoglykämiewahrnehmung, für die übrigen Klassen bei guter Stoffwechselführung ohne Unterzuckerung über 3 Monate und ungestörter Hypoglykämiewahrnehmung. Diese zusätzlichen Kriterien erfüllt die Klägerin, was sich bereits daraus ergibt, dass sie seit mehr als 20 Jahren beanstandungsfrei am Straßenverkehr teilnimmt. **Für den letztgenannten Fall sieht die Anlage 4 als Auflage typischerweise eine fachärztliche Nachbegutachtung alle drei Jahre und regelmäßige ärztliche Kontrollen vor. Die Klägerin fällt unter die letztgenannte Kategorie, weil ihre Fahrerlaubnis auch die Klassen C1, C1E und CE umfasst. Anhaltspunkte dafür, dass bei ihr ein untypischer Fall vorliegt, der eine Auflage im Sinne von Ziffer 5.4 der Anlage 4 nicht erforderlich erscheinen ließe, bestehen nicht. Der Beklagte durfte also jährliche ärztliche Nachuntersuchungen wegen der Diabetes-Erkrankung als regelmäßige ärztliche Kontrollen anordnen.**

**Anders stellt sich die Sach- und Rechtslage dar, soweit der Beklagte auch jährliche augenärztliche Nachuntersuchungen angeordnet hat. Diese Auflage ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO . Die gesetzlichen Voraussetzungen liegen nicht vor. Es fehlt an einer Anknüpfungstatsache.**

**Zunächst ist festzustellen, dass regelmäßige augenärztliche Nachuntersuchungen nicht unter die in der Anlage 4 letzte Spalte genannten "ärztlichen Kontrollen" fallen.** Dies ergibt sich aus der Regelungssystematik der §§ 11 und 12 FeV und den dazugehörigen Anlagen, die nach § 46 Abs. 2 und 3 FeV heranzuziehen sind. § 12 FeV mit der dazugehörigen Anlage 6 stellt eine Spezialregelung für den Bereich "Sehen" und die damit zusammenhängenden Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen dar. Die Voraussetzungen für die Beibringung von augenärztlichen Gutachten und die Durchführungen von augenärztlichen Untersuchungen sind in diesen Normen eigens und ausführlich genannt. Das Spezialitätsverhältnis zwischen §§ 11 und 12 FeV würde unterlaufen werden, wenn auch in Fällen, in denen die Voraussetzungen des § 12 FeV i.V. mit Anlage 6 nicht vorliegen, augenärztliche Gutachten und Kontrollen gefordert werden könnten. § 11 FeV i.V. mit Anlage 4 ist ersichtlich nicht als generelle Auffangnorm zu verstehen.

Voraussetzung für Maßnahmen nach § 12 Abs. 8 FeV i.V. mit Anlage 6 ist, dass Tatsachen bekannt geworden sind, die Bedenken begründen, dass der Fahrerlaubnisbewerber bzw. -inhaber die Anforderungen an das Sehvermögen nicht erfüllt oder dass andere Beeinträchtigungen des Sehvermögens bestehen, die die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen beeinträchtigen. Regelmäßige augenärztliche Untersuchungen dürfen nach Ziffer 1.5. und der im Fall der Klägerin einschlägigen Ziffer 2.4 der Anlage 6 zu § 12 FeV nur angeordnet werden, wenn eine fortschreitende Augenkrankheit besteht.

Unter einer solchen leidet die Klägerin nicht. Dies geht aus dem augenärztlichen Attest vom 5. April 2013 hervor, in welchem bescheinigt wird, dass die Klägerin einen altersgemäßen Fundus hat und diabetische Netzhautveränderungen z.Z. nicht vorliegen. Die Augen der Klägerin sind also - altersentsprechend - gesund. **Eine Anknüpfungstatsache für jährliche augenärztliche Untersuchungen ergibt sich auch nicht daraus, dass in dem Attest vom 5. April 2013 zu jährlichen Funduskontrollen geraten wird. Es handelt sich hier um eine unverbindliche augenärztliche Empfehlung im Zusammenhang mit der Grunderkrankung der Klägerin. Ein Anhaltspunkt dafür, dass die Klägerin konkret - möglicherweise im Zusammenhang mit ihrer Diabetes-Erkrankung - von einer fortschreitenden Augenkrankheit bedroht ist, lässt sich diesem Hinweis nicht entnehmen.**

Die Grunderkrankung der Klägerin bietet ebenfalls keinen Anhaltspunkt dafür, jährliche augenärztliche Untersuchungen zu fordern. Bei Diabetes mellitus I handelt es sich nicht um eine fortschreitende Augenkrankheit, sondern um eine Stoffwechselstörung.

**Erst bei der Diagnose einer sogenannten diabetischen Retinopathie als Folge- oder Begleiterkrankung könnte möglicherweise von einer fortschreitenden Augenkrankheit gesprochen werden.**

**Diese Diagnose ist im augenärztlichen Attest aber nicht gestellt worden.**

Ob möglicherweise Anlass dafür besteht, die Beibringung eines augenärztlichen Gutachtens nach § 12 Abs. 8 FeV zu fordern, kann hier dahinstehen, weil der Beklagte dies nicht angeordnet hat. Die Einzelrichterin erlaubt sich aber den Hinweis, dass die aktenkundigen Tatsachen nicht dafür sprechen, dass das Sehvermögen der Klägerin beeinträchtigt ist.

Dem nachvollziehbaren Bestreben des Beklagten sicherzustellen, dass die Klägerin als Diabetikerin die Eignungsanforderungen an das sichere Führen von Kraftfahrzeugen im Straßenverkehr erfüllt, trägt der Ordnungsgeber im Falle der Klägerin durch Ziffer 5.4. der Anlage 4 zu den §§ 11 , 13 und 14 FeV Rechnung. Danach sind auch fachärztliche Nachbegutachtungen im Dreijahresturnus zusätzlich zu regelmäßigen ärztlichen Kontrollen möglich. Sollte ein solches umfassendes Gutachten, welches den Anforderungen des § 11 FeV entsprechend angeordnet werden müsste, Anhaltspunkte für eine Verschlechterung der Grunderkrankung bieten, lägen möglicherweise Anhaltspunkte für eine weitere augenärztliche Begutachtung vor.

Die Klägerin hat es in der Hand, sich den nach dieser Ziffer 5.4. der Anlage 4 möglichen und regelmäßig gebotenen Untersuchungen zu entziehen, indem sie auf diejenigen Fahrerlaubnisklassen verzichtet, für welche Untersuchungen wegen ihrer Diabetes-Erkrankung vorgesehen sind.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO . Eine hälftige Kostenteilung ist angemessen, weil eine der angegriffenen Auflagen sich als rechtmäßig, die andere hingegen als rechtswidrig erwiesen hat.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V. mit §§ 708 Nr. 11 , 711 ZPO .

Gründe für eine Zulassung der Berufung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 4 i.V. mit § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO ) liegen nicht vor.