

VGH Mannheim, Beschluss vom 02.12.2013 – 10 S 1491/13

vorgehend:

VG Karlsruhe, 2. Juli 2013, Az: 1 K 551/13, Beschluss

Tenor

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 2. Juli 2013 - 1 K 551/13 - geändert.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 11.02.2013 wird wiederhergestellt bzw. angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 7.500,- EUR festgesetzt.

Gründe

1 Die Beschwerde des Antragstellers ist zulässig und begründet.

2 Aus den in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründen (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) ergibt sich, dass abweichend von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts das private Interesse des Antragstellers, vom Vollzug des Bescheids der Antragsgegnerin vom 11.02.2013 vor einer endgültigen Entscheidung über dessen Rechtmäßigkeit verschont zu bleiben, dem öffentlichen Interesse an seiner sofortigen Vollziehung vorgeht. Denn bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage bestehen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der mit dem angefochtenen Bescheid verfügten Entziehung der Fahrerlaubnis.

3 Nach § 3 Abs. 1 StVG, § 46 Abs. 3 FeV hat die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn sich jemand als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken an der Eignung des Fahrerlaubnisinhabers zum Führen eines Kraftfahrzeugs begründen, hat die Fahrerlaubnisbehörde unter den in §§ 11 bis 14 FeV genannten Voraussetzungen durch die Anordnung der Vorlage von ärztlichen oder medizinisch-psychologischen Gutachten die Eignungszweifel aufzuklären (§ 3 Abs. 1 Satz 3 StVG, § 46 Abs. 3 FeV). Wenn sich der Betroffene weigert, sich untersuchen zu lassen, oder das von der Fahrerlaubnisbehörde geforderte Gutachten nicht fristgerecht beibringt, darf die Fahrerlaubnisbehörde bei ihrer Entscheidung auf die Nichteignung schließen (§ 11 Abs. 8 Satz 1 FeV). Der Schluss auf die Nichteignung ist jedoch nur zulässig, wenn die Anordnung des Gutachtens formell und materiell rechtmäßig, insbesondere anlassbezogen und verhältnismäßig ist

(vgl. BVerwG, Urteil vom 05.07.2001 - 3 C 13.01 -, NJW 2002, 78; vom 09.06.2005 - 3 C 25.04 -, NJW 2005, 3081; Senatsbeschluss vom 24.06.2002 - 10 S 985/02 -, VBIBW 2002, 441 m.w.N.).

4 Der Senat hat in seiner jüngeren Rechtsprechung die zentrale Bedeutung sowohl der nach § 11 Abs. 6 FeV einzuhaltenden formell-rechtlichen als auch der materiell-rechtlichen Anforderungen an eine dem Betroffenen mitzuteilende konkrete Fragestellung in einer Gutachtensanordnung hervorgehoben

(vgl. Beschlüsse vom 20.04.2010 - 10 S 319/10 -, DAR 2010, 410; vom 16.09.2010 - 10 S 956/10 -; vom 10.12.2010 - 10 S 2173/10 -, VBIBW 2011, 196; vom 30.06.2011 - 10 S 2785/10 -, NJW 2011, 3257; Urteil vom 18.06.2012 - 10 S 452/10 -, VBIBW 2013, 19; Beschlüsse vom 22.01.2013 - 10 S 243/12 -, DAR 2013, 163; vom 08.03.2013 - 10 S 54/13 -, NJW 2013, 1896; vom 19.08.2013 - 10 S 1266/13 -, juris).

Da eine Gutachtensanordnung nach ständiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung nicht selbständig anfechtbar ist, sondern nur im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen eine daran anknüpfende Fahrerlaubnisentziehung oder sonstige in Rechte des Betroffenen eingreifende Maßnahme der Fahrerlaubnisbehörde inzident auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden kann, ist es ein Gebot effektiven Rechtsschutzes, insoweit strenge Anforderungen zu stellen

(vgl. im Einzelnen Senatsbeschlüsse vom 20.04.2010, a.a.O., und vom 30.06.2011, a.a.O.).

5 Auszugehen ist von der bzw. den für die jeweilige Fallgestaltung in Betracht kommenden, eine Gutachtensanordnung gebietenden oder in das Ermessen der Fahrerlaubnisbehörde stellenden Befugnisnorm bzw. -normen in der Fahrerlaubnis-Verordnung. Bereits deren tatbestandliche Voraussetzungen geben gewisse eingrenzende Zielrichtungen für die zu formulierende konkrete Fragestellung vor. In jedem Fall hat die Fahrerlaubnisbehörde die konkretisierende Fragestellung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls festzulegen und dem Betroffenen unter Darlegung der Gründe für die Eignungszweifel mitzuteilen. Etwa eine bloße sinngemäße Wiedergabe der Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm genügt grundsätzlich nicht. Sodann ist auf der Rechtsfolgenseite ein hinreichender innerer Zusammenhang zwischen dem für die Eignungszweifel Anlass gebenden Ausgangssachverhalt und dem in der Gutachtensanordnung festgelegten Prüfprogramm zu fordern. Dies folgt bereits aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der überschießenden - vom Untersuchungsanlass her gesehen nicht erforderlichen - Untersuchungsvorgaben bzw. -inhalten mit Blick auf die damit einhergehenden Eingriffe in die Rechte des Betroffenen entgegensteht. Dies gilt namentlich, aber nicht nur dort, im Bereich von Befugnisnormen, die eine Gutachtensanordnung in das Ermessen der Fahrerlaubnisbehörde stellen (wie z.B. § 11 Abs. 2 FeV), und kann zur Folge haben, dass auch bei grundsätzlich gegebener Ermächtigung zur Anordnung einer ärztlichen Untersuchung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Aufstellung eines nach Wahrscheinlichkeit krankheitsbedingter Beeinträchtigungen der Fahrtüchtigkeit gestaffelten Untersuchungsprogramms geboten sein kann, wenn nach Einschätzung der Fahrerlaubnisbehörde verschiedenartige Krankheitsursachen in Betracht kommen.

6 Nach diesen Grundsätzen bestehen im vorliegenden Fall Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit auch der neuen Gutachtensanordnung vom 23.11.2012. Denn die dem Antragsteller in der Untersuchungsanordnung mitgeteilte komplexe Fragestellung wird den zu stellenden Anforderungen an die Präzisierung bzw. Priorisierung des Untersuchungsprogramms und an die Angemessenheit der Fristsetzung für die Vorlage eines alle angesprochenen medizinischen Aspekte abdeckenden Gutachtens nicht gerecht.

7 Die in der Gutachtensanordnung vom 23.11.2012 unter Fristsetzung für die Vorlage des Gutachtens bis 25.01.2013 formulierte Fragestellung lautet:

8 *„Liegt eine Erkrankung vor, die nach Anlage 4 FeV (Nr. 4 Erkrankungen des Nervensystems, Nr. 5 Zuckererkrankung, Nr. 6 Herz- und Kreislaufsystem und Nr. 11 Verschiedenes) die Fahreignung in Frage stellt und die zu plötzlicher, auch länger anhaltender Bewusstlosigkeit führen kann?“*

9 Dass bei der Bezifferung und Bezeichnung der Erkrankungen nach Nr. 4 und Nr. 6 eine Vertauschung vorliegt, ist allerdings mit dem Verwaltungsgericht als offensichtliche und deshalb für die Rechtmäßigkeit unerhebliche Falschbezeichnung zu werten. Beizupflichten ist dem Verwaltungsgericht ferner, dass die Antragsgegnerin auf Grund des Vorfalls am 12.04.2012, als der Antragsteller einen „Mannheimer Pfosten“ angefahren und, bewusstlos in seinem Fahrzeug sitzend angetroffen, in die Universitätsklinik gebracht wurde, Anlass zu einer medizinischen Aufklärungsmaßnahme hatte. Dies zieht auch der Antragsteller selbst nicht ernsthaft in Zweifel. Er wendet sich aber zu Recht gegen die unstrukturierte, keine Prioritäten setzende Auferlegung eines vier heterogene medizinische Problemfelder betreffenden Untersuchungsprogramms in Verbindung mit einer Vorlagefrist von nur zwei Monaten.

10 Die der Gutachtensanordnung beigefügte Liste führt nicht weniger als 21 in Betracht kommende Ärzte bzw. Untersuchungsstellen auf. Damit wurde dem Antragsteller gewissermaßen korrespondierend zu dem umfangreichen Untersuchungsprogramm scheinbar eine weitgehende Wahlfreiheit unter in Betracht kommenden Gutachterstellen eingeräumt. Im Widerspruch dazu steht indes die Einlassung der Antragsgegnerin im Schriftsatz vom 22.10.2013 wie auch bereits im Schreiben an den Prozessbevollmächtigten des Antragstellers vom 02.10.2012, dass allein der TÜV Mannheim zu einer zusammenfassenden Beurteilung in der Lage sei und ansonsten mehrere verschiedene Fachärzte für eine „großvolumige“ Untersuchung in Anspruch genommen werden müssten. Damit wurde der Antragsteller, wollte er die Einhaltung der gesetzten Frist für die Vorlage aller medizinischen Befunde nicht gefährden, faktisch gezwungen, die Dienste des TÜV Mannheim in Anspruch zu nehmen. Dies läuft auf eine schwerlich mit § 11 Abs. 6 Satz 2 Halbs. 1 FeV vereinbare Reduzierung des dem Antragsteller mit der Gutachtensanordnung formal eingeräumten Auswahlrechts hinaus. Diese widersprüchliche Handhabung und Reduzierung ist nicht ausnahmsweise durch zwingende Sachgründe gerechtfertigt, sondern dadurch bewirkt, dass die Antragsgegnerin die Fristbestimmung ohne zureichende Berücksichtigung

der Besonderheiten der vorliegenden Fallgestaltung offenbar routinemäßig auf insgesamt zwei Monate festgelegt hat. Die Belange der Verkehrssicherheit wären mit angemessenen Einzelfristen in Verbindung mit der Vorgabe einer klaren Reihenfolge der beizubringenden medizinischen Befunde der verschiedenen Fachrichtungen gewahrt worden, auch wenn die entfernter in Betracht kommenden Ursachen für die Verkehrsauffälligkeit des Antragstellers erst nach einer längeren als der gesetzten Zweimonatsfrist abzuklären sein sollten.

11 Eine solche nach Dringlichkeit und Wahrscheinlichkeit in Betracht kommender Ursachen der Bewusstlosigkeit des Antragstellers gestufte Vorgabe von Untersuchungen wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nahegelegt. Dem Betroffenen darf nicht mehr an Untersuchungen abverlangt werden als erforderlich. **Ergeben schon die bei der ersten fachärztlichen Untersuchung, etwa im Bereich der Neurologie, gewonnenen Erkenntnisse eine - für die Frage der Fahreignung positive oder negative - hinreichende Erklärung des auffälligen Verhaltens des Probanden, so verbieten sich mit Eingriffen in die Rechte des Betroffenen verbundene weitere Explorationen, weil sie für die behördliche Entscheidungsfindung nicht mehr notwendig sind.** Ohne eine fachkundig gestützte Strukturierung der durchzuführenden, ggf. aufeinander aufbauenden Untersuchungen je nach Ergebnis der vorangehenden Untersuchungen wird der Betroffene aber vor die Notwendigkeit gestellt, zur Vermeidung der einschneidenden Sanktion des § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV vorsichtshalber das gesamte ihm kumulativ aufgegebenes Untersuchungsprogramm abzuarbeiten. Die ihm damit scheinbar eingeräumte Wahlfreiheit überfordert ihn typischerweise und verkehrt sich in den psychischen Zwang zur Absolvierung des Maximalprogramms. Der Sache nach entzieht sich die Fahrerlaubnisbehörde mit einem solchen Vorgehen der ihrer Sphäre zuzuordnenden, weil der Vorbereitung hoheitlichen Eingreifens dienenden Verpflichtung zur sachgerechten Sachverhaltserforschung unter möglicher Schonung der Rechte des Betroffenen – unbeschadet dessen Obliegenheit zur Mitwirkung an der Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Diese Obliegenheit setzt voraus, dass die Behörde ihre diesbezüglichen Aufgaben zur verhältnismäßigen Eingrenzung des vom Betroffenen zu leistenden Ermittlungsbeitrags wahrnimmt. Dies gilt auch dann, wenn der Betroffene nicht von sich aus Berichte über frühere ärztliche Behandlungen vorlegt bzw. insoweit die Ärzte von der Schweigepflicht entbindet. Daher führt auch der Hinweis des Verwaltungsgerichts nicht weiter, der Antragsteller habe mit der Nichtvorlage eines etwaigen Befundberichts der Universitätsklinik seine Mitwirkungsobliegenheit nicht erfüllt. Gegenstand der rechtlichen Beurteilung ist die tatsächlich ergangene Gutachtenanordnung vom 13.11.2012. Dass der Antragsteller im Rahmen des vom Senat vorgeschlagenen Vergleichs zur Vorlage eines Berichts der Universitätsklinik beim Amtsarzt bereit gewesen wäre, ändert daran nichts.

12 Zu dem gebotenen fachkundig gestützten gestuften Vorgehen in Gestalt der Festlegung eines Prioritäten setzenden Untersuchungsprogramms ist die Antragsgegnerin unschwer in der Lage, auch wenn die nicht von vornherein über entsprechende Spezialkenntnisse verfügenden Sachbearbeiter die komplexe medizinische Ausgangsproblematik nicht aus dem Stand beurteilen können. Die

Fahrerlaubnisbehörde ist gegebenenfalls gehalten, sich in der Phase der Vorklärung einer sachgerechten Untersuchungsreihenfolge des Sachverständigen des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu bedienen, der in der Regel - wie bei der Antragstellerin und den Landratsämtern - im eigenen Haus vorhanden ist.

13 Soweit die Antragstellerin sich im Schriftsatz vom 22.10.2013 darauf beruft, dass der TÜV Mannheim auf Rückfrage im Laufe des Beschwerdeverfahrens geäußert habe, auf eine neue neurologische Untersuchung könne verzichtet werden, weil das vom Antragsteller vorgelegte Attest vom 22.05.2013 insoweit als noch hinreichend aktuell und ausreichend angesehen werde, führt dies nicht zu ihren Gunsten weiter. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Gutachtenanordnung ist der Zeitpunkt ihres Erlasses

(Senatsbeschluss vom 19.08.2013 - 10 S 1266/13 -, juris m.w.N.).

Zu jenem Zeitpunkt und nach dem Wortlaut der Gutachtenanordnung wurde von dem Antragsteller aber eine - von der Antragstellerin selbst als „großvolumig“ eingeschätzte - Begutachtung unter Einschluss einer neurologischen Untersuchung innerhalb der gesetzten zweimonatigen, die Feiertagszeiten über Weihnachten und Neujahr einbeziehenden Frist verlangt. Der von der Antragstellerin noch referierte Hinweis des TÜV Mannheim, möglicherweise ergebe schon ein psycho-physiologischer Leistungstest, dass sich weitere Untersuchungen erübrigten, weil bzw. wenn dieser Test Anzeichen für eine fehlende Fahreignung offenbare, ersetzt nicht die Festlegung des Untersuchungsprogramms durch die Behörde in der Anordnung selbst und knüpft im Übrigen an das mögliche Ergebnis eines Testverfahrens an, das eher einer medizinisch-psychologischen Untersuchung zuzuordnen sein dürfte als der angeordneten fachärztlichen Untersuchung.

14 Der Senat verkennt nicht, dass weiterhin Aufklärungsbedarf hinsichtlich der möglicherweise fahreignungsrelevanten Ursache des Vorfalls vom 12.04.2012 besteht. Der Senat weist deshalb darauf hin, dass es der Fahrerlaubnisbehörde unbenommen ist, den Antragsteller unter Wahrung der formellen und materiellen Anforderungen an eine Untersuchungsanordnung mit angemessener Frist- und Prioritätensetzung erneut zur Beibringung der nach fachkundiger Einschätzung hierzu geeigneten und erforderlichen fachärztlichen Begutachtungen aufzufordern.

15 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.