

## VGH Mannheim, Urteil.vom 10. 12. 2013 – 10 S 2397/12

### **Zum Sachverhalt:**

Der am 8.3.1956 geborene Kläger wendet sich gegen die Entziehung der Fahrerlaubnis sämtlicher Klassen.

Der Kläger sprach am 29.10.2009 wegen der Ausstellung eines Ersatzführerscheins persönlich bei der Führerscheinstelle des Landratsamts L. vor. Ein Bediensteter der Fahrerlaubnisbehörde hielt in einem Aktenvermerk fest, der Kläger habe bei der Vorsprache einen aufgeregten und verwirrten Eindruck hinterlassen; er habe angegeben, sein Führerschein sei von einer „Pantomimengruppe“ in seinem Haus gestohlen worden. Die Fahrerlaubnisbehörde überprüfte daraufhin die Eignung des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen und holte Informationen des Polizeivollzugsdienstes ein. Die Polizeidirektion L. teilte mit Schreiben vom 30.12.2009 mit, der Kläger sei am 6.3.2008, am 29.3.2008 und am 20.6.2009 wegen Trunkenheit in Gewahrsam genommen worden. Zu psychisch auffälligem Verhalten lägen der Stadt L. Berichte vom 3.8.2009 sowie vom 6.9.2009 vor; außerdem ein Bericht wegen eines Verstoßes gegen das Waffengesetz. Mit Schreiben vom 3.8.2009 teilte die Polizeidirektion dem Amt für öffentliche Ordnung der Stadt L. mit, der Kläger habe an diesem Tag über Notruf mitgeteilt, vor seiner Wohnung stünden „Pantomime“, die ihn bedrohten und aufforderten, aus der Wohnung zu kommen. Den ausgerückten Streifenbeamten habe der Kläger erklärt, er sei kurz vor seinem Notruf aufgewacht, und habe eine ihm völlig unbekannte Frau auf seinem Bett sitzend vorgefunden. Zudem hätten sich zwei Männer in der Wohnung befunden, welche sich wie Pantomime bewegt hätten. Vor der verschlossenen Wohnungstür hätten sich zwei weitere Männer befunden und ihn aufgefordert, herauszukommen, damit sie ihn schlagen könnten. Da diese Männer seiner Aufforderung zum Gehen nicht nachgekommen seien, habe er sich mit einem Baseballschläger bewaffnet. Die Frau und die beiden Männer seien dann vor Eintreffen der Polizei aus der Wohnung verschwunden. Ferner ergab sich aus einer Mitteilung der Polizeidirektion L. vom 11.8.2009, dass der Kläger am 3.8.2009 einen Krampfanfall erlitten hat und deswegen in das Klinikum L. verbracht wurde. Bei einer Nachschau in der Wohnung des Klägers am 4.8.2009 hätten die Polizeibeamten unter anderem mehrere Büchsenpatronenhülsen, Messer, Dolche sowie einen Schlagstock sichergestellt. Im Übrigen wird in dem Polizeibericht mitgeteilt, der Kläger sei am 5.6.2009 vermutlich aufgrund von Alkoholeinwirkung gestürzt und auf der Fahrbahn liegengeblieben; am 20.6.2009 sei er stark betrunken in der W–Straße festgestellt worden.

Ausweislich einer Kurzmitteilung der Polizeidirektion L. vom 6.9.2009 ist der Kläger wiederholt zumeist erheblich alkoholisiert auf dem Polizeirevier erschienen und hat Anzeige gegen Unbekannt erstattet; er habe dabei nicht weiter überprüfbare, realitätsfremd wirkende Sachverhalte geschildert.

Mit Schreiben vom 8.2.2010 forderte die Fahrerlaubnisbehörde den Kläger auf, ein Gutachten eines Facharztes für Neurologie und Psychiatrie zur Klärung der Frage vorzulegen, ob bei ihm eine Erkrankung vorliege, die die Kraftfahreignung gegebenenfalls einschränke oder sogar ausschließe. Zur Begründung verwies die Fahrerlaubnisbehörde auf die Hinweise der Polizeidirektion L. (erlittener Krampfanfall, Schilderung von Personen in der Wohnung, Auffälligkeit unter Alkoholeinwirkung). Die Fahrerlaubnisbehörde forderte den Kläger auf, den Untersuchungsauftrag binnen drei Wochen und das Gutachten binnen zwei Monaten vorzulegen. Außerdem wies sie darauf hin, dass bei Nichtvorlage des Gutachtens auf die Ungeeignetheit des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen geschlossen werden dürfe.

Nach längerem Briefwechsel sandte der Kläger den Untersuchungsauftrag unter Benennung des Facharztes Dr. T. zurück. Mit Schreiben vom 19.5.2010 bat die Fahrerlaubnisbehörde den Arzt um Erstellung eines Gutachtens mit der Fragestellung: „Liegt bei Herrn ... eine Erkrankung vor, die nach Anlage 4 FeV die Fahreignung in Frage stellt? Ist Herr ... (wieder) in der Lage, den Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen der Gruppe 1/2 (Klasse AABCED) gerecht zu werden?“. Der Arzt reichte die Unterlagen mit dem Hinweis zurück, er sei in absehbarer Zeit nicht in der Lage, ein Gutachten zu erstellen. Mit Schreiben vom 16.6.2010 übersandte die Fahrerlaubnisbehörde die Akten an die Praxismgemeinschaft Dr. R./Dr. H. mit derselben Fragestellung. Nachdem der Kläger ein Eignungsgutachten nicht vorlegte, entzog ihm der Beklagte mit Verfügung vom 21.10.2010 die Fahrerlaubnis der Klassen A, B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE, M, L, S und T unter Anordnung der sofortigen Vollziehung. Zur Begründung führte die Fahrerlaubnisbehörde aus, sie sei gemäß § 11 VIII FeV zum Schluss auf die Nichteignung des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen berechtigt gewesen, nachdem er ein rechtmäßig angefordertes Eignungsgutachten nicht beigebracht habe.

Der Kläger legte hiergegen mit Schreiben vom 30.10.2010 Widerspruch ein und führte zur Begründung im Wesentlichen aus, dem von ihm beauftragten Facharzt Dr. R. sei nicht klar gewesen, was er untersuchen sollen. Der Facharzt habe ihn darauf hingewiesen, dass er sich bei durch Alkoholkonsum bedingten Eignungsbedenken das Geld sparen könne, da dann das fachärztliche Gutachten negativ ausfallen werde.

Er habe deshalb prophylaktisch die Durchführung eines EtG-Kontrollprogramms in Auftrag gegeben; dabei seien keine Auffälligkeiten entdeckt worden. Mit Schreiben vom 14.7.2011 legte der Kläger einen Befundbericht des Facharztes für Betriebsmedizin Dr. B. vom 2.5.2011 vor, wonach vor Verlängerung der befristeten Fahrerlaubnisse der Klassen C und D keine weitergehende Eignungsuntersuchung für erforderlich gehalten wird, da keine Beeinträchtigung des körperlichen oder geistigen Leistungsvermögens festzustellen sei. Außerdem legte er einen negativen Ethylglucuronid-Befundbericht vom 6.5.2011 vor.

Mit Widerspruchsbescheid vom 18.8.2011 wies das Regierungspräsidium Stuttgart den Widerspruch des Klägers aus den Erwägungen des Ausgangsbescheids zurück.

Der Kläger hat am 19.9.2011 Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und zur Begründung vorgetragen: Die Fahrerlaubnisbehörde habe die fachärztliche Begutachtung ohne hinreichenden Anlass angeordnet. Dem von ihm aufgesuchten Gutachter sei nicht klar gewesen, was er denn untersuchen solle. In den Akten hätten sich Unterlagen aus einem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft und Zeitungsausschnitte befunden, die jedoch eine Anzeige betroffen hätten, die er selbst gegen eine dritte Person erstattet habe. Der Gutachter sei zunächst davon ausgegangen, dass dieses Gutachten den Kläger betreffe und er an einer schizophrenen Psychose leide. Nach Aufklärung des Missverständnisses habe der Gutachter geäußert, wenn er auf Alkohol begutachten solle, würde das Gutachten auf jeden Fall negativ ausfallen und der Kläger könne sich die 300,- EUR sparen. Er werde die Akte deshalb kommentarlos an die Fahrerlaubnisbehörde zurückschicken. Der Kläger müsse zunächst nachweisen, dass er keinen Alkohol trinke. Deshalb habe er am 26.7.2010 eine Urin- und Haarprobe veranlasst, die ein für ihn positives Ergebnis erbracht habe. Er sei daher geeignet, Kraftfahrzeuge zu führen. Außerdem sei er über Monate hinweg weiter im Besitz der Fahrerlaubnis verblieben und habe zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Die Entziehung der Fahrerlaubnis leide ferner im Hinblick auf die gesetzten Fristen unter Ermessensfehlern; ihm sei vorschriftswidrig keine Einsicht in die Fahrerlaubnisakte gewährt worden.

Mit Beschluss vom 20.3.2012 (10 S 301/12) hat der Senat unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 24.1.2012 dem Kläger für das Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Prozesskostenhilfe ohne Ratenzahlung bewilligt.

Mit Urteil vom 15.6.2012 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Fahrerlaubnisbehörde habe nach § 3 I StVG i. V. m. § 46 I FeV die Fahrerlaubnis wegen Ungeeignetheit des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen entziehen müssen. Sie habe gemäß § 11 VIII FeV auf die Nichteignung des Klägers zum Führen von Kraftfahrzeugen schließen dürfen, nachdem er ein rechtmäßig angefordertes Eignungsgutachten nicht beigebracht habe. Die Aufforderung, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen, sei materiell zu Recht erfolgt, da das Verhalten des Klägers Anlass zu Zweifeln an seiner Fahreignung geboten habe. Die Fahrerlaubnisbehörde müsse Tatsachen wie die hier vorliegenden zum Anlass nehmen, eine Abklärung der aufgetretenen Eignungszweifel durch Einschaltung ärztlicher Fachkompetenz zu verlangen.

Die Berufung des Kl. erwies sich als erfolgreich.

### **Aus den Gründen:**

Der Senat kann gemäß § 101 II VwGO i. V. m. § 125 I 1 VwGO über die Berufung des Klägers ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten sich hiermit einverstanden erklärt haben.

Die vom Senat wegen ernstlicher Richtigkeitszweifel zugelassene Berufung des Klägers ist ordnungsgemäß innerhalb der Frist des § 124 a VI VwGO begründet worden (der 13.1.2013 war ein Sonntag) und auch im Übrigen zulässig; sie hat darüber hinaus in der Sache Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht als unbegründet abgewiesen. Die Verfügung des Landratsamts L. vom 21.10.2010 sowie der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 18.8.2011 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 I 1 VwGO).

Nach § 3 I StVG, § 46 I und III FeV hat die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn sich jemand als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Dies gilt nach § 46 I 2 FeV insbesondere dann, wenn Erkrankungen oder Mängel nach den Anlagen 4, 5 oder 6 vorliegen. 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 I 3 StVG, § 46 III 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 VIII 1 FeV).

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts durfte das Landratsamt hier nicht deshalb gemäß § 11 VIII 1 FeV von der fehlenden Eignung des Klägers ausgehen, weil er das geforderte fachärztliche Gutachten nicht beigebracht hat. Der Schluss auf die Nichteignung ist nur zulässig, wenn die Anordnung des Gutachtens formell und materiell rechtmäßig, insbesondere anlassbezogen und verhältnismäßig ist

(vgl. BVerwG, Urteile v. 5.7.2001 – 3 C 13.1 – NJW 2002, 78; sowie vom 9.6.2005 – 3 C 25.04 – NJW 2005, 3081; Senatsurt. v. 18.6.2012 – 10 S 452/10 – VBIBW 2013, 19).

Die Gutachtensanordnung der Fahrerlaubnisbehörde vom 8.2.2010 ist zwar materiell rechtmäßig (dazu unter 1.), sie genügt jedoch nicht den gemäß § 11 VI FeV einzuhaltenden formell-rechtlichen Erfordernissen (dazu unter 2.).

1. Der Senat teilt die Auffassung der Fahrerlaubnisbehörde und des Verwaltungsgerichts, dass beim Kläger hinreichender Anlass bestand, seine Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen durch einen Facharzt für Neurologie und Psychiatrie begutachten zu lassen. Gemäß § 11 II 1 FeV kann die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines ärztlichen Gutachtens anordnen, wenn Tatsachen bekannt werden, die Bedenken gegen die körperliche oder geistige Eignung des Fahrerlaubnisinhabers begründen. Gemäß § 11 II 2 FeV bestehen solche Bedenken insbesondere, wenn Tatsachen bekannt werden, die auf eine Erkrankung oder einen Mangel nach der Anlage 4 oder 5 hinweisen. **Nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift muss eine solche Erkrankung nicht etwa fest stehen, um eine Begutachtung als Gefahrerforschungsmaßnahme gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Vielmehr darf eine Begutachtung bereits dann angeordnet werden, wenn Tatsachen auf eine solche Erkrankung hinweisen.**

Wie das Verwaltungsgericht der Sache nach zutreffend angenommen hat, war dies vorliegend der Fall. Das in dem Bericht der Polizeidirektion L. vom 3.8.2009 ausführlich geschilderte Verhalten des Klägers und vor allem die an diesem Tag von ihm gegenüber den herbeigerufenen Polizeibeamten getätigten Angaben stellen Tatsachen dar, die auf eine Erkrankung nach Nr. 7 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung hinweisen und es erforderlich machen abzuklären, ob zum einen eine psychische Störung in diesem Sinne bei dem Kläger vorliegt und falls ja, ob zum andern diese Störung seine Fahreignung ausschließt oder nicht. Denn der Kläger hat am 3.8.2009 den Polizeivollzugsdienst wegen von ihm empfundener Bedrohung durch real nicht in seiner Wohnung befindliche Personen (sogenannte „Pantomime“) gerufen. Nach den Erkenntnissen des Polizeivollzugsdienstes handelte es sich dabei nicht um einen Einzelfall; vielmehr hat der Kläger bei wiederholten Vorsprachen bei dem Polizeirevier L. realitätsfremd wirkende Sachverhalte geschildert und dabei einen verwirrten und auffälligen Eindruck hinterlassen.

Diese Verhaltensauffälligkeiten und die dabei von dem Kläger in der Vergangenheit gezeigte gestörte Realitätswahrnehmung bieten hinreichenden Anlass, seine Kraftfahreignung durch die Anordnung einer neurologisch-psychiatrischen Begutachtung weiter aufzuklären. Denn eine Person, die in ihrem Umfeld ablaufenden Vorgängen eine nicht der Realität entsprechende Bedeutung beimisst, bietet nicht die Gewähr dafür, dass sich aus ihrer motorisierten Teilnahme am Straßenverkehr keine Schäden für hochrangige Rechtsgüter Dritter ergeben können.

Der weitergehenden Sachaufklärung durch die Beibringung eines fachärztlichen Gutachtens steht nicht der von der Berufung erwähnte Umstand entgegen, dass die Verhaltensauffälligkeiten des Klägers am 3.8.2009 möglicherweise mit seinem „Wasserfasten“ sowie der gleichzeitigen prophylaktischen Einnahme des Medikaments „Tamiflu“ erklärt werden können. Ob dies tatsächlich der Fall ist, erfordert medizinisches Fachwissen und muss deshalb im Rahmen der fachärztlichen Begutachtung geklärt werden. Schließlich wurden die Eignungsbedenken der Fahrerlaubnisbehörde bis zum maßgeblichen Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung nicht durch die von dem Kläger vorgelegten Befunde, insbesondere nicht durch den Ergebnisbericht des Arbeitsmediziners Dr. B. vom 2.5.2011, ausgeräumt. In diesem – knapp gehaltenen -Bericht bescheinigt der Arbeitsmediziner dem Kläger zwar die nötige körperliche und geistige Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen der nur befristet erteilten Klassen C und D. **Der Umfang der betriebsärztlichen Untersuchung beschränkte sich – im Einklang mit den maßgeblichen rechtlichen Vorgaben – im Wesentlichen auf eine Beurteilung der erforderlichen psycho-physischen Reaktionsleistungen; zu der hier näher aufklärungsbedürftigen Frage, ob aufgrund der möglicherweise gestörten Realitätswahrnehmung eine eignungs ausschließende psychische Erkrankung nach der Nr. 7 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung besteht, verhält sich der arbeitsmedizinische Bericht nicht.** Anlass für eine derartige Befunderhebung und -bewertung bestand für den Arbeitsmediziner bereits deshalb nicht, weil die Untersuchung ohne Kenntnis der Fahrerlaubnisakte und der darin enthaltenen Hinweise auf eine möglicherweise eignungs ausschließende Erkrankung des Klägers aus dem psychiatrischen Symptomspektrum erfolgte.

Nicht zu folgen vermag der Senat auch der Auffassung der Berufung, die Anordnung einer fachärztlichen Begutachtung sei erst nach einer langen Zeitspanne erfolgt und auch im Übrigen unverhältnismäßig. Zwar kann nicht jede beliebig weit in der Vergangenheit liegende Verhaltensauffälligkeit als Grundlage für die Anforderung eines fachärztlichen Gutachtens herangezogen werden.

Dies ergibt sich schon aus der Verweisungsnorm des § 46 III FeV, wonach Tatsachen bekannt geworden sein müssen, die Bedenken gegen die Kraftfahreignung des Betroffenen begründen. Die von der Behörde herangezogene Auffälligkeit muss deshalb nach ihrem Gewicht und unter zeitlichen Gesichtspunkten noch geeignet sein, die Kraftfahreignung in Zweifel zu ziehen

(vgl. BVerwG, Urt. v. 9.6.2005 – 3 C 25.04 – a. a. O. – zur strukturähnlichen Bestimmung des 14 II Nr. 2 FeV).

Dies ist hier in Anbetracht des zwischen den von der Behörde herangezogenen Verhaltensauffälligkeiten und dem Erlass der Gutachtensanordnung verstrichenen relativ kurzen Zeitraums von etwa sechs Monaten ohne weiteres der Fall. Die verstrichene Zeit bietet allein keinen hinreichenden Anlass für die Annahme, die bei dem Kläger nach dem oben Gesagten in der Vergangenheit möglicherweise vorliegende eignungsausschließende psychische Erkrankung sei mittlerweile abgeklungen, so dass es keiner weitergehenden Aufklärung durch eine fachärztliche Begutachtung mehr bedürfte. Angesichts der überragenden Bedeutung des Schutzes der anderen Verkehrsteilnehmer vor ungeeigneten Fahrzeugführen ist die Gutachtensanordnung als unterhalb der Schwelle der Fahrerlaubnisentziehung verbleibender Gefahrerforschungseingriff auch im Übrigen verhältnismäßig.

2. Die Anordnung zur Vorlage eines fachärztlichen Gutachtens des Landratsamts vom 8.2.2010 genügt indes nicht den formellen Anforderungen des § 11 VI FeV. Danach legt die Fahrerlaubnisbehörde unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und unter Beachtung der Anlagen 4 und 5 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 der Eignung und unter Angabe der für die Untersuchung in Betracht kommenden 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).

Aus dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der Regelung folgt, dass schon in der Gutachtensanordnung die Konkretisierung des Untersuchungsthemas zu erfolgen hat. Denn die Fragestellung ist nach dem Willen des Verordnungsgebers „in der Anordnung festzulegen und hat zudem die Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen“. Damit wird der zuständigen Behörde die Pflicht auferlegt, bereits in der Anordnung der Gutachtensbeibringung festzulegen, welche konkreten Fragen im Hinblick auf die Eignung des Betroffenen zu untersuchen sind.

**Wird hingegen in der Gutachtensanordnung lediglich das Ziel genannt, die Fahreignung des Betroffenen zu klären, erschöpft sie sich in der Wiederholung des Gesetzestextes und lässt nicht erkennen, dass die Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigt worden sind.** Hat die Entscheidung, was Gegenstand der Begutachtung sein soll, aber bereits im Rahmen der an den Betroffenen gerichteten Anordnung zu fallen, folgt hieraus auch, dass die zuständige Behörde dem Betroffenen die jeweilige Fragestellung nach § 11 VI 1 FeV in der Anordnung mitzuteilen hat. **Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 11 VI FeV, der eine Mitteilungspflicht erst gegenüber der untersuchenden Stelle in § 11 VI 4 FeV erwähnt, wohl aber aus Sinn und Zweck der Regelung.** Erst die Offenlegung gegenüber dem Betroffenen führt zu einer verbindlichen Fragestellung, an die sich der Gutachter zu halten hat (vgl. Nr. 1. a der Anlage 15 zur Fahrerlaubnis-Verordnung). Vor allem ist die Mitteilung der Fragestellung aber im Hinblick auf die gravierenden Folgen des § 11 VIII 1 FeV bei einer Verweigerung der Begutachtung geboten, zumal die Anordnung nicht selbstständig anfechtbar ist

(vgl. Senatsbeschl. v. 24.6.2002 – 10 S 985/02 – VBIBW 2002, 441, m. w. N.).

**Denn nur die Mitteilung der konkreten Fragestellung versetzt den Betroffenen in die Lage, sich innerhalb der nach § 11 VI 2 FeV gesetzten Frist ein Urteil darüber zu bilden, ob die Aufforderung rechtmäßig, insbesondere anlassbezogen und verhältnismäßig ist, und ob er sich ihr verweigern darf, ohne befürchten zu müssen, dass ihm die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis unter Berufung auf § 11 VIII 1 FeV wegen Nichteignung entzieht.**

Nur bei genauer Kenntnis der Fragestellung kann sich der Betroffene auch darüber schlüssig werden, ob er sich – unbeschadet der Rechtmäßigkeit der Anordnung – der Untersuchung seiner Persönlichkeit und gegebenenfalls den körperlichen Eingriffen und der psychologischen Exploration aussetzen will, die mit der Eignungsbegutachtung einhergehen können. Schließlich ist die Mitteilung der Fragestellung an den Betroffenen geboten, um diesem die Prüfung zu ermöglichen, ob sich die Begutachtungsstelle an die Fragestellung der Behörde hält und ob die ihm und dem Gutachter mitgeteilten Fragen identisch sind

(vgl. zum Ganzen: Senatsbeschlüsse v. 20.4.2010 – 10 S 319/10 – VBIBW 2010, 323; vom 10.12.2010 – 10 S 2173/10 – VBIBW 2011, 196; sowie vom 19.8.2013 – 10 S 1266/13 – juris; ebenso OVG Magdeburg, Beschl. v. 16.4.2012 – 3 M 527/11 – NJW 2012, 2604).

Welche Anforderungen § 11 VI FeV an die Bestimmtheit der behördlichen Fragestellung stellt, kann dabei nicht abschließend abstrakt bestimmt werden.



Auszugehen ist jedenfalls 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 im Bereich von Befugnisnormen die, – wie die hier einschlägige Bestimmung des § 11 II 1 FeV – eine Gutachtensanordnung in das Ermessen der Fahrerlaubnisbehörde stellen

(vgl. zum Ganzen näher Senatsbeschl. v. 30.6.2011 – 10 S 2785/10 – NJW 2011, 3257).

Diesen formellen Anforderungen genügt das Schreiben des Landratsamts L. vom 8.2.2010 für sich genommen nicht. Es teilt dem Kläger lediglich in groben Zügen den Sachverhalt mit, der nach Auffassung der Fahrerlaubnisbehörde Eignungszweifel begründet, enthält aber keine konkrete, am dargelegten Sachverhalt orientierte Fragestellung. Auch die Untersuchungsanordnungen des Landratsamts vom 19.5.2010 bzw. 16.6.2010 sind insoweit nicht geeignet, bei Nichtbefolgung den Schluss auf die Nichteignung des Klägers nach § 11 VIII 1 FeV zu rechtfertigen. In der Untersuchungsanordnung wird als zu klärende Frage lediglich aufgeführt:

„Liegt bei Herrn M. eine Erkrankung vor, die nach Anlage 4 die Fahreignung in Frage stellt?  
Ist Herr M. (wieder) in der Lage, den Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen der Gruppe 1/2 (Klasse AABCEDE) gerecht zu werden?“

Selbst bei einer Gesamtschau von ursprünglicher Gutachtensanordnung mit Schreiben vom 8.2.2010 und der ergänzenden Untersuchungsanordnung genügt die Fragestellung nicht den oben dargelegten Bestimmtheitsanforderungen. In der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung werden nämlich in umfassender Weise physische und psychische Krankheiten und Mängel aufgeführt, welche die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen längere Zeit beeinträchtigen oder aufheben können.

**Die in § 11 VI 1 FeV normierten formellen Anforderungen schließen es daher aus, die Fragestellung so auszugestalten, dass die mit der Begutachtung betraute Person oder Stelle hierdurch ermächtigt wird, die Gesamtheit der in der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung erwähnten Krankheitsbilder zum Gegenstand der Untersuchung zu machen.**

Keiner abschließenden Klärung bedarf in diesem Zusammenhang die von dem Beklagten aufgeworfene Frage, ob bereits im Rahmen der Gutachtensanforderung stets die genaue(n) Nummer(n) der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung festzulegen ist (sind), deren Tatbestandsvoraussetzungen durch das Gutachten geklärt werden sollen. Im vorliegenden Fall war nach dem Willen der Fahrerlaubnisbehörde – wie sie nunmehr mit Schriftsatz vom 13.11.2012 klargestellt hat – lediglich klärungsbedürftig, ob der Kläger an einer neurologischen oder psychischen Erkrankung im Sinne der Nummern 6 und 7 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung leidet.

Es wäre dem Beklagten deshalb unschwer möglich gewesen, die gemäß § 11 VI 1 FeV vorzugebende Fragestellung weiter einzugrenzen. **Fehl geht in diesem Zusammenhang die Auffassung des Verwaltungsgerichts, eine Zuordnung zu den einzelnen eignungs ausschließenden Tatbeständen in der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung sei hier der Fahrerlaubnisbehörde mangels medizinischer Kenntnisse nicht möglich. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts erfordert eine derartige Zuordnung jedenfalls im vorliegenden Fall keine vertieften medizinischen Kenntnisse, sondern lässt sich ohne Weiteres anhand der Vorgaben in der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung leisten.** Im Übrigen stellen praktische Schwierigkeiten beim Verwaltungsvollzug keinen hinreichenden Grund dar, um von den eindeutigen normativen Vorgaben des § 11 VI FeV abzurücken. **Sollte in Einzelfällen zu einer sachgerechten Präzisierung der Fragestellung und Zuordnung der aufzuklärenden Symptomatik zu den einzelnen eignungs ausschließenden Erkrankungen in der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung medizinisches Fachwissen erforderlich sein, ist die Fahrerlaubnisbehörde gehalten, sich des Sachverständes des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu bedienen, der in der Regel – wie hier bei dem Landratsamt – im eigenen Haus vorhanden ist**

(vgl. Senatsbeschl. v. 2.12.2013 – 10 S 1491/13 –).

Nicht zu folgen vermag der Senat der Auffassung des Beklagten und des Verwaltungsgerichts, die zu weit gefasste Fragestellung erweise sich im konkreten Verfahren als unschädlich, weil der Betroffene aufgrund des in der Anordnung mitgeteilten Sachverhalts unzweideutig erkennen könne, worauf sich die angeordnete Untersuchung

beziehen soll. Selbst bei einer Gesamtschau mit den Untersuchungsanordnungen vom 19.5.2010 bzw. 16.6.2010 konnte der Kläger als Empfänger der Gutachtensanordnung vom 8.2.2010 nicht ohne Weiteres erkennen, unter welchen Gesichtspunkten die Fahrerlaubnisbehörde Eignungszweifel durch die Begutachtung aufklären will. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Fahrerlaubnisbehörde in ihrem Aufforderungsschreiben vom 8.2.2010 mehrere Sachverhalte dargestellt hat, die unter verschiedenen Gesichtspunkten Eignungszweifel begründen können. So lässt sich der Gutachtensanordnung und den Untersuchungsanordnungen nicht entnehmen, ob die Behörde die Fahreignung unter dem von ihr angedeuteten Gesichtspunkt einer Psychose (vgl. hierzu etwa Nr. 7.6 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung), der kreislaufabhängigen Störung der Hirntätigkeit (Nr. 6.4 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung) oder der ebenfalls erwähnten Alkoholproblematik (vgl. Nrn. 8.1 bzw. 8.3. der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung) aufgeklärt haben will.

Entgegen der Auffassung des Beklagten musste sich dem Empfänger der Anordnung durch die in ihr vorgenommene Einschränkung auf eine rein neurologisch-psychiatrische Untersuchung nicht aufdrängen, dass sich die durchzuführende Untersuchung auf Krankheitsbilder nach Nr. 6 und Nr. 7 der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung zu beschränken hat. **Fehl geht in diesem Zusammenhang insbesondere die vom Beklagten vertretene Auffassung, der Adressat der Anordnung habe aufgrund der verwendeten Formulierung unschwer eine beabsichtigte Abklärung im Hinblick auf eine Alkoholmissbrauchsproblematik bzw. eine Alkoholabhängigkeit ausschließen können, da diese eignungsausschließenden Tatbestände in der Anlage 4 zur Fahrerlaubnis-Verordnung nicht unter den Rechtsbegriff der „Krankheiten“, sondern der „Mängel“ zu subsumieren seien. Die Begriffe der eignungsausschließenden „Erkrankungen“ und „Mängel“ werden nach dem Wortlaut von Nummer 1 der Vorbemerkung zur Anlage 4 der Fahrerlaubnis-Verordnung vielmehr synonym verwendet; folgerichtig enthält die nachfolgende Tabelle keine Zuordnung der einzelnen eignungsausschließenden Störungen zu den Begriffen der „Krankheiten“ oder „Mängel“.**

Auch der Begründung des Entwurfs der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7.5.1998 (BR-Drs. 443/98, S. 255) lässt sich nichts für das von dem Beklagten vorgeschlagene Normverständnis entnehmen. Übereinstimmend hiermit werden in der Rechtsprechung des Senats und – soweit ersichtlich – der anderen Oberverwaltungsgerichte die Begriffe der „Mängel“ und der „Krankheiten“ synonym verwendet; gerade Alkoholabhängigkeit und Alkoholmissbrauch werden in den einschlägigen Entscheidungen häufig als eignungsausschließende Erkrankungen bezeichnet.

Im Übrigen steht der oben näher dargestellte Zweck des Begründungserfordernisses gemäß § 11 VI 1 FeV, nämlich dem Betroffenen Rechtsklarheit und effektiven Rechtsschutz zu vermitteln, der Argumentation des Beklagten entgegen. Es kann dem Betroffenen regelmäßig nicht angesonnen werden, selbst entsprechende rechtliche Differenzierungen vorzunehmen und letztlich kundiger und präziser sein zu müssen als die Fachbehörde.

Jedenfalls in einer Fallgestaltung, in der mehrere eignungs ausschließende Störungen in Betracht kommen, ist es deshalb unabdingbar, dass die Fahrerlaubnisbehörde selbst, etwa durch Zuordnung zu einer konkreten Ziffer der Anlage 4 der Fahrerlaubnis-Verordnung, verlautbart, unter welchem Gesichtspunkt sie den geschilderten Sachverhalt als bedenklich in Bezug auf die Krafftahreignung ansieht. Lediglich dadurch wird der Betroffene – wie nach dem oben Gesagten von § 11 VI FeV bezweckt – in die Lage versetzt, vor der Begutachtung selbst abzuklären, ob er diese für gerechtfertigt erachtet.

Keiner Klärung bedarf demnach die vom Verwaltungsgericht ausführlich erörterte Frage, ob ein Verstoß gegen die Vorschrift des § 11 VI 2 FeV, wonach der Betroffene u. a. auf sein Akteneinsichtsrecht hinzuweisen ist, zur Rechtswidrigkeit der Gutachtensanordnung führt

(verneinend etwa K, Beschl. v. 26.5.2011 – 2 B 550/11 – ESVGH 61, 243; a. A. VG K, Beschl. v. 7.3.2011 – 6 B 19/11 – NJW 2011, 2986).

Nach alledem hat die Berufung des Klägers Erfolg.