

Fall 10a: Administrativakt einer örtlich unzuständigen Behörde

Im vom Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg geführten Verkehrszentralregister hat X mittlerweile 18 Punkte angesammelt, so dass ihm die Fahrerlaubnisbehörde gem. § 4 III Nr. 3 StVG die Fahrerlaubnis zu entziehen hat. X wohnt in Bad Döberan im Landkreis Rostock (LRO). Statt vom dortigen Landrat als für ihn zuständiger Fahrerlaubnisbehörde wird ihm die Fahrerlaubnis jedoch vom Oberbürgermeister der Stadt Rostock als Fahrerlaubnisbehörde der kreisfreien Hansestadt Rostock (HRO) entzogen.

X möchte von Ihnen wissen, ob und was er tun kann, um den Fahrerlaubnisentzug abzuwenden.

§ 4 III Nr. 3 StVG lautet: Ergeben sich 18 oder mehr Punkte [aus dem Verkehrszentralregister], so gilt der Betroffene als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen; die Fahrerlaubnisbehörde hat die Fahrerlaubnis zu entziehen.

Lösung

Ob und was getan werden kann, um den Fahrerlaubnisentzug abzuwenden, hängt davon ab, als was für ein Verwaltungsakt die Fahrerlaubnisentziehung zu qualifizieren ist. Es könnte sich bei ihr um einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 Satz 1 VwVfG M-V handeln. Dann müsste sie eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts sein, die auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet ist. Die Fahrerlaubnisentziehung ist eine zweckgerichtete, einseitig autoritative Handlung einer Fahrerlaubnisbehörde, welche i.S.v. § 1 III VwVfG M-V Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Mit ihr wird konkret-individuell die Rechtsfolge des Entzugs der Fahrerlaubnis des X gesetzt, was das öffentliche Straßenverkehrsrecht betrifft. Adressat X ist schließlich auch ein außerhalb des handelnden Verwaltungsträgers stehendes Rechtssubjekt. Es sind also alle Merkmale nach § 35 Satz 1 VwVfG M-V gegeben, so dass die Fahrerlaubnisentziehung als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist.

Dieser VA könnte nichtig, also rechtsunwirksam sein, so dass X gar nichts tun müsste, um den Fahrerlaubnisentzug abzuwenden, er aber auch bei der Fahrerlaubnisbehörde nach § 44 V VwVfG M-V einen Antrag auf Nichtigkeitsfeststellung stellen oder direkt bei Gericht eine Nichtigkeitsfeststellungsklage nach § 43 I 2. Alt. VwGO erheben könnte. Der VA könnte aber auch bloß rechtswidrig und damit wirksam sein. In diesem Fall müsste X die behördliche Aufhebung mittels Einlegung eines (Anfechtungs-) Widerspruchs nach § 68 I VwGO und ggf. die gerichtliche Aufhebung mittels Erhebung einer Anfechtungsklage nach § 42 I 1. Alt. VwGO zu erreichen versuchen. Falls hingegen der VA rechtmäßig ist, könnte X nichts Erfolgversprechendes gegen den Fahrerlaubnisentzug tun; da (Anfechtungs-) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Fahrerlaubnisentziehung nach § 4 III Nr. 3 StVG gem. § 4 VII 2, 3. Var. StVG keine aufschiebende Wirkung haben, könnte er mit diesen Rechtsbehelfen den Eintritt des Fahrerlaubnisentzugs ohne weiteres nicht einmal hemmen. Im Folgenden ist die Fahrerlaubnisentziehung also daraufhin zu untersuchen, ob sie rechtsunwirksam oder zumindest rechtswidrig ist, so dass der Verlust der Fahrerlaubnis abgewendet werden kann.

I. Rechtswirksamkeit der Fahrerlaubnisentziehung

Mit der Bekanntgabe des Fahrerlaubnisentzugs an X wurde dieser ihm gegenüber gem. § 43 I VwVfG M-V wirksam. Der Fahrerlaubnisentzug wurde nicht gem. § 43 II VwVfG M-V durch Aufhebung, Zeitablauf oder sonstige Erledigung unwirksam. Möglicherweise ist er aber gem. § 43 III VwVfG M-V wegen Nichtigkeit unwirksam. Wann ein VA nichtig ist, ergibt sich aus § 44 VwVfG M-V.

1. Nichtigkeit nach § 44 II VwVfG M-V

Der allgemeinen Nichtigkeitsklausel § 44 I VwVfG M-V gehen die speziellen Nichtigkeitsgründe aus der Positivliste § 44 II VwVfG M-V vor.

- a. Nach deren Nr. 1 ist ein VA nichtig, wenn er schriftlich oder elektronisch erlassen wurde, er die erlassende Behörde aber nicht erkennen lässt. Mangels gegenteiliger Angaben ist vorliegend davon auszugehen, dass der Fahrerlaubnisentzug wie üblich schriftlich erlassen wurde. Auch ist davon auszugehen, dass der Oberbürgermeister der Stadt Rostock als Fahrerlaubnisbehörde der kreisfreien Hansestadt Rostock als Erlassbehörde erkennbar ist. Der Nichtigkeitsgrund § 44 II Nr. 1 VwVfG M-V ist somit nicht einschlägig.
- b. Nach Nr. 2 ist ein VA nichtig, welcher nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt. Auch hieraus ergibt sich im vorliegenden Fall keine Nichtigkeit.
- c. Nichtig ist nach Nr. 3 auch ein VA, den eine Behörde außerhalb ihrer durch § 3 I Nr. 1 VwVfG M-V begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein. § 3 I Nr. 1 VwVfG M-V betrifft die örtliche Zuständigkeit in Angelegenheiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder auf ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen. Die Erlaubnis, auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug zu führen (Fahrerlaubnis i.S.v. § 2 I StVG) ist jedoch ebensowenig wie ihr Entzug eine Angelegenheit, die sich auf unbewegliches Vermögen oder auf ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis bezieht. Der Nichtigkeitsgrund § 44 II Nr. 3 i.V.m. § 3 I Nr. 1 VwVfG M-V ist folglich nicht gegeben.
- d. Weiterhin ist nach Nr. 4 ein VA nichtig, den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann. Bei dem Fahrerlaubnisentzug handelt es sich jedoch um einen rechtsgestaltenden VA, dessen Erfolg in Gestalt des Erlöschens der Fahrerlaubnis (§ 3 II 1 StVG) ohne weiteres Zutun eintritt, so dass er nicht unter Nr. 4 fallen kann.
- e. Nichtigkeitsgrund Nr. 5, wonach ein VA, der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, welche einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, nichtig ist, ist hier nicht einschlägig.
- f. Nicht einschlägig ist auch Nr. 6, wonach ein VA, der gegen die guten Sitten verstößt, nichtig ist.

Keiner der Nichtigkeitsgründe aus dem Positivkatalog § 44 II VwVfG M-V ist einschlägig. Die Liste ist jedoch nicht abschließend, so dass sich die Nichtigkeit noch aus der Generalklausel § 44 I VwVfG M-V ergeben könnte.

2. Entfallen einer Nichtigkeit nach § 44 III VwVfG M-V

Der Generalklausel als *lex generalis* gehen aber auch die Nichtigkeitsausschlussgründe der Negativliste nach § 44 III VwVfG M-V als *leges speciales* vor, so dass zuerst diese zu prüfen sind.

Ausgeschlossen ist nach § 44 III Nr. 1 VwVfG M-V die Nichtigkeit eines VA, der unter Verletzung nur von Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist bzw. erlassen wurde, außer wenn ein Fall des § 44 II Nr. 3 VwVfG M-V vorliegt. Dass der Nichtigkeitsgrund § 44 II Nr. 3 i.V.m. § 3 I Nr. 1 VwVfG M-V hier nicht gegeben ist, wurde bereits festgestellt (s.o.). Selbst wenn also der Entzug der Fahrerlaubnis des X durch die örtlich nicht zuständige Fahrerlaubnisbehörde erfolgte, würde dies nicht zur Nichtigkeit des Fahrerlaubnisentzugs führen.

Die Nichtigkeitsausschlussgründe der Nrn. 2, 3 und 4 sind vorliegend nicht mehr relevant.

3. Nichtigkeit nach Generalklausel § 44 I VwVfG M-V

Zu prüfen ist schließlich, ob sich eine Nichtigkeit des Fahrerlaubnisentzugs aus der Generalklausel § 44 I VwVfG M-V ergibt, nach der ein VA nichtig ist, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei

verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Hinsichtlich einer möglichen Verletzung von Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit geht der spezielle Nichtigkeitsausschluss nach § 44 III Nr. 1 VwVfG M-V (s.o.) der generellen Nichtigkeitsklausel vor, so dass eine örtliche Unzuständigkeit der Erlassbehörde des Fahrerlaubnisentzugs nicht zu einer Nichtigkeit nach Generalklausel führen kann. Andere potenzielle Fehler als eine örtliche Unzuständigkeit sind hier jedoch nicht ersichtlich, so dass sich auch aus § 44 I VwVfG M-V keine Nichtigkeit des Fahrerlaubnisentzugs ergibt.

Die Fahrerlaubnisentziehung ist nach alledem rechtswirksam.

II. Rechtmäßigkeit der Fahrerlaubnisentziehung

Die Fahrerlaubnisentziehung könnte aber rechtswidrig sein. Auch im Verwaltungsrecht kann zwischen formeller und materieller Rechtmäßigkeit unterschieden werden.

1. Rechtsgrundlage

Belastende Maßnahmen des Staates bedürfen aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes aus Art. 20 III, I GG einer gesetzlichen Grundlage. Die Entziehung der Fahrerlaubnis mindert die Rechte des X und ist damit – auch im Umkehrschluss zu § 48 I 2 VwVfG M-V – ein belastender VA. Die somit für den Fahrerlaubnisentzug nötige Rechtsgrundlage ist hier in § 4 III Nr. 3 StVG zu erblicken.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Die Entziehung ist formell rechtmäßig, wenn die zuständige Behörde verfahrens- und formfehlerfrei gehandelt hat.

a. Zuständigkeit

Sachlich zuständig für den Entzug von Fahrerlaubnissen nach § 4 III Nr. 3 StVG sind gem. § 4 III Nr. 3 StVG die Fahrerlaubnisbehörden. Fahrerlaubnisbehörden sind in Mecklenburg-Vorpommern gem. § 2 I StVZustLVO M-V die Landräte sowie die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte; eines Rückgriffs auf die subsidiären Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit nach § 3 VwVfG M-V bedarf es aufgrund dieser Spezialregelung nicht. Da in Mecklenburg-Vorpommern gem. § 7 III 1 KV M-V nur noch die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin kreisfreie Städte sind, ist für die Stadt Bad Doberan der Landrat des Landkreises Rostock die örtlich zuständige Fahrerlaubnisbehörde. Für die Entziehung der Fahrerlaubnis des X wäre also nicht der Oberbürgermeister der Stadt Rostock, sondern der Landrat des Landkreises Rostock zuständig gewesen. Vom Bestehen eines verwaltungsrechtlichen Kooperationsvertrags oder Amtshilfe zwischen den Stellen ist nichts bekannt. Die Fahrerlaubnisentziehung wurde also von der sachlich zuständigen, aber örtlich unzuständigen Stelle erlassen; die Entziehung ist insofern formell rechtswidrig.

Fraglich ist, welche Auswirkungen für die Rechtsschutzmöglichkeiten des X sich aus dieser formellen Rechtswidrigkeit ergeben.

aa. Heilung des formellen Fehlers nach § 45 VwVfG M-V

Für bestimmte formelle Fehler sieht § 45 I VwVfG M-V die Möglichkeit einer Heilung vor. Allerdings werden nur einige Verfahrens- und Formfehler aufgelistet, nicht aber Zuständigkeitsverletzungen, und die Heilungsmöglichkeiten sind als Ausnahmenvorschriften abschließend. Bei der Verletzung der örtlichen Zuständigkeitsordnung handelt es sich aber um keine der aufgelisteten Verletzungen, insbes. nicht um einen Fall einer fehlenden Mitwirkung einer anderen Behörde nach § 45 I Nr. 5 VwVfG M-V, zumal der Landrat des LRO nicht bloß am vom OB der HRO erlassenen VA hätte mitwirken müssen, sondern diesen VA an seiner statt hätte erlassen müssen. Folglich ist die Verletzung der örtlichen Zuständigkeitsordnung nicht nach § 45 I VwVfG M-V heilbar.

bb. Folge des formellen Fehlers gem. § 46 VwVfG M-V

Dennoch könnte gem. § 46 VwVfG M-V ein Anspruch des X auf Aufhebung der formell rechtswidrigen Fahrerlaubnisentziehung entfallen. Diese Vorschrift erfasst ausdrücklich auch VA, die unter Verletzung von Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen sind, im vorliegenden Fall also die Fahrerlaubnisentziehung. Ein Anspruch auf Aufhebung entfällt dann, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für einen Fahrerlaubnisentzug nach § 4 III Nr. 3 StVG sind mit 18 Punkten aus dem Verkehrszentralregister gegeben. Die Norm räumt den Fahrerlaubnisbehörden auch kein Ermessen ein, sondern normiert ein gebundenes (gesetzesakzessorisches) Behördenhandeln. Die behördlich gesetzte Rechtsfolge des Fahrerlaubnisentzugs entspricht der Norm. Der Landrat des LRO als örtlich zuständige Fahrerlaubnisbehörde hätte also zu keinem anderen Ergebnis kommen können; die Verletzung der Vorschrift des § 2 I StVZustLVO M-V über die örtliche Zuständigkeit war nicht kausal für den Erlass oder den Inhalt des an X gerichteten VA. Aufgrund des bindenden Charakters und der Klarheit der Norm ist diese Akausalität auch offensichtlich.

X kann also trotz Verletzung der örtlichen Zuständigkeitsordnung und Unheilbarkeit dieses Fehlers nicht auf diesen formellen Fehler gestützt die Aufhebung der Fahrerlaubnisentziehung beanspruchen. Die Entziehung ist daher auf mögliche weitere Rechtswidrigkeitsgründe zu untersuchen.

b. Verfahren

Ein Verstoß gegen Verfahrensvorschriften ist nicht ersichtlich; insbes. ist davon auszugehen, dass die aufgrund der Eigenschaft der Fahrerlaubnisentziehung als belastender VA (s.o.) gem. § 28 I VwVfG M-V erforderliche vorherige Anhörung des X stattgefunden hat.

c. Form

Auch in Bezug auf die Formvorschriften ist – wie zum Teil bereits festgestellt – davon auszugehen, dass die schriftliche (s.o.) Entziehung die Erlassbehörde erkennen lässt (s.o.) und sie auch im Übrigen den Anforderun-

gen des § 37 VwVfG M-V an schriftliche VA genügt sowie gem. § 39 I VwVfG M-V mit einer Begründung versehen ist.

Es ist also keine weitere formelle Rechtswidrigkeit der Fahrerlaubnisentziehung gegeben.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Fahrerlaubnisentziehung ist materiell rechtmäßig, wenn sie der Rechtsgrundlage § 4 III Nr. 3 StVG entspricht sowie mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für den Fahrerlaubnisentzug nach § 4 III Nr. 3 StVG sind mit den 18 Punkten aus dem Verkehrszentralregister gegeben (s.o.). Die Norm räumt der Behörde auch kein Ermessen ein (s.o.), so dass keine Ermessensfehler vorliegen können; die behördlich gesetzte Rechtsfolge des Fahrerlaubnisentzugs entspricht der Norm (s.o.). X war auch der richtige Adressat des Entzugs. Und schließlich ist mangels gegenteiliger Angaben davon auszugehen, dass der VA den Adressaten, den Regelungsgehalt sowie die Verbindlichkeit objektiv erkennen lässt, mithin hinreichend bestimmt i.S.d. § 37 I VwVfG M-V ist.

Die Entziehung der Fahrerlaubnis des X ist somit materiell rechtmäßig.

Die Fahrerlaubnisentziehung ist bis auf die Verletzung der örtlichen Zuständigkeitsordnung rechtmäßig; aus dieser Rechtswidrigkeit ergibt sich im vorliegenden Fall aber kein Anspruch des X auf Aufhebung des VA.

X kann demzufolge nichts Erfolgversprechendes gegen den Fahrerlaubnisentzug tun.