

Übungsfall 22: Nebenbestimmungen

X beantragt nach bestandener Führerscheinprüfung bei der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde in Rostock die Erteilung der Fahrerlaubnis für die Klasse B (Pkw). Die Behörde erteilt ihm die Fahrerlaubnis, doch da X stark kurzsichtig ist zum einen mit der „Bedingung, das Fahrzeug nur bei Tragen einer ausreichenden Sehhilfe zu führen“, zum anderen wegen des hohen Alters des X – er ist bereits 80 Jahre alt – befristet auf 5 Jahre. X fühlt sich durch diese Einschränkungen diskriminiert. Nach erfolgloser Beschwerde bei der Behörde möchte er nun auf gerichtlichem Wege gegen die Einschränkungen vorgehen.

Ermitteln Sie die Erfolgsaussichten der Klage.

§ 2 StVG – Fahrerlaubnis und Führerschein

- (1) Wer auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug führt, bedarf der Erlaubnis (Fahrerlaubnis) der zuständigen Behörde (Fahrerlaubnisbehörde). Die Fahrerlaubnis wird in bestimmten Klassen erteilt. Sie ist durch eine amtliche Bescheinigung (Führerschein) nachzuweisen. [...]
- (2) ¹Die Fahrerlaubnis ist für die jeweilige Klasse zu erteilen, wenn der Bewerber [...]
3. zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist,
 4. zum Führen von Kraftfahrzeugen nach dem Fahrlehrgesetz und den auf ihm beruhenden Rechtsvorschriften ausgebildet worden ist,
 5. die Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen in einer theoretischen und praktischen Prüfung nachgewiesen hat,
 6. die Grundzüge der Versorgung Unfallverletzter im Straßenverkehr beherrscht oder erste Hilfe leisten kann und
 7. [...]
- ²[...] ³Die Fahrerlaubnis kann für die Klassen C und D sowie ihre Unterklassen und Anhängerklassen befristet erteilt werden.
- (4) ¹Geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt [...]. ²Ist der Bewerber auf Grund körperlicher oder geistiger Mängel nur bedingt zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet, so erteilt die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis mit Beschränkungen oder unter Auflagen, wenn dadurch das sichere Führen von Kraftfahrzeugen gewährleistet ist.

Die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) und die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) brauchen nicht herangezogen werden.

Lösung

Die Klage des X wird Erfolg haben, falls und soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

- aufdrängende Sonderzuweisung (-)
- Eröffnung nach Generalklausel § 40 I 1 VwGO ?

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

→ streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlich? Streitentscheidend hier § 2 StVG. Diese Norm berechtigt nur = zwingend eine Fahrerlaubnisbehörde und damit einen Hoheitsträger zur Erteilung von Fahrerlaubnissen samt Nebenbestimmungen → nach der modifizierten Subjektstheorie ist die streitentscheidende Norm somit öffentlich-rechtlich, folglich ist auch die Streitigkeit öffentlich-rechtlich

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

doppelte Verfassungsunmittelbarkeit nicht gegeben, Streitigkeit somit nicht verfassungsrechtlicher Art

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung

abdrängende Sonderzuweisung (-)

→ Verwaltungsrechtsweg eröffnet (+)

II. Statthafte Klageart

statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren des Klägers, § 88 VwGO

X begehrt eine Fahrerlaubnis ohne die beiden Nebenbestimmungen

1. Verpflichtungsklage

In Betracht kommt zunächst eine Verpflichtungsklage auf Erlass einer Fahrerlaubnis ohne die Nebenbestimmungen nach § 42 I, 2. Alt. VwGO, falls es sich bei der Fahrerlaubnis um einen VA i.S.v. § 35 Satz 1 VwVfG M-V handelt → inzidente Prüfung der VA-Merkmale:

- Maßnahme: zweckgerichtetes Verhalten Fahrerlaubniserteilung (+)
 - hoheitlich: einseitig autoritativ (+)
 - einer Behörde: Fahrerlaubnisbehörde ist Behörde i.S.d. § 1 III VwVfG M-V → Behörde (+)
 - zur Regelung: es wird die Rechtsfolge gesetzt, Fahrzeuge der jeweiligen Klasse führen zu dürfen (+)
 - eines Einzelfalls: konkret-individuell (+)
 - auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: (+) s.o.
 - auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet: (+)
- VA (+) → Verpflichtungsklage wäre statthaft

2. Anfechtungsklage

Allerdings ginge X durch eine Verpflichtungsklage das Risiko ein, bei Unterliegen völlig ohne Fahrerlaubnis zu sein. Wenn er dagegen die Nebenbestimmungen isoliert angreifen könnte, könnte er allenfalls in Hinblick auf die Nebenbestimmung vor Gericht zu unterliegen, behielte aber jedenfalls die Fahrerlaubnis. Zu prüfen ist also, ob eine isolierte Anfechtungsklage gegen die Nebenbestimmungen nach § 42 I, 1. Alt. VwGO statthaft ist. Hierzu bestehen verschiedene Meinungen:

a. Keine isolierte Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen

Eine Mindermeinung geht mit dem Argument, dass ein VA ohne Nebenbestimmung gegenüber einem VA mit einschränkender Nebenbestimmung ein Mehr an Begünstigung sei davon aus, dass Nebenbestimmungen niemals isoliert anfechtbar sind. Demnach wäre hier eine auf Erlass einer nebenbestimmungsfreien Fahrerlaubnis gerichtete Verpflichtungsklage statthaft. Gegen diese Meinung spricht jedoch, dass die Beseitigung einer Belastung immer zugleich eine Begünstigung des Betroffenen ist, weshalb das Argument konsequenterweise dazu führen müsste, dass regelmäßig statt einer Anfechtungsklage eine Verpflichtungsklage – etwa auf Aufhebung des belastenden VAs – statthaft wäre.

b. Unterscheidung nach der Art des Hauptverwaltungsakts

Eine andere Meinung unterscheidet zwischen Nebenbestimmungen zu gesetzesakzessorischen (also nicht im Ermessen der Verwaltung stehenden) HauptVAen, die isoliert anfechtbar seien, und Nebenbestimmungen zu im Ermessen der Verwaltung stehenden HauptVAen, bei denen ein Gericht gem. § 114 Satz 1 VwGO über eine Prüfung auf Ermessensfehler hinaus nicht durch Teilaufhebungen in die einheitliche Ermessensentscheidung der Verwaltung eingreifen könne, weshalb letztere nicht isoliert anfechtbar sein sollen. Die Erteilung der Fahrerlaubnis gem. § 2 II StVG steht nicht im Ermessen der Verwaltung, so dass nach dieser Meinung die Nebenbestimmungen isoliert anfechtbar wären.

c. Unterscheidung nach der Art der Nebenbestimmung

Eine weitere Meinung unterscheidet in der Frage der isolierten Anfechtbarkeit nach der Art der Nebenbestimmung, wobei es hier zwei Untermeinungen mit verschiedenen Unterscheidungskriterien gibt: Eine Untermeinung orientiert sich am Wortlaut des § 36 II VwVfG bzw. seiner landesrechtlichen Pendanten und unterscheidet zwischen den Nebenbestimmungen Befristung, Bedingung und Widerrufsvorbehalt, die mit dem HauptVA „erlassen“ werden einerseits und den Nebenbestimmungen Auflage und Auflagenvorbehalt, die mit dem HauptVA „verbunden“ werden andererseits; letztere seien und erstere seien nicht isoliert anfechtbar. Die Befristung der Fahrerlaubnis des X auf 5 Jahre wäre demnach nicht isoliert anfechtbar, während es zur Bestimmung der Anfechtbarkeit der „Bedingung, das Fahrzeug nur bei Tragen einer ausreichenden Sehhilfe

zu führen“ darauf ankommt, ob es sich auch rechtlich um eine Bedingung handelt, oder aber um eine Auflage.

[inzidente Prüfung der Art der Nebenbestimmung:] Nach dem Wortlaut des § 2 IV 2 StVG kommen sowohl „Beschränkungen“, worunter auch Bedingungen fallen, als auch Auflagen als Nebenbestimmungen in Betracht. Abzustellen ist daher auf die Intention der Verwaltung: Falls sie das Tragen der Sehhilfe nötigenfalls im Wege der Verwaltungsvollstreckung erzwingen können wollte, so handelt es sich um eine Auflage; wenn sie dagegen die Rechtswirksamkeit der Fahrerlaubnis vom Tragen der Sehhilfe abhängig machen wollte, dann handelt es sich um eine Bedingung. Gegen eine Bedingung spricht, dass sich X bei Annahme einer solchen bei Fahren ohne Sehhilfe des vorsätzlichen oder fahrlässigen Fahrens ohne Fahrerlaubnis (§ 21 I Nr. 1, 1. Var. StVG bzw. § 21 II Nr. 1 i.V.m. I Nr. 1, 1. Var. StVG) strafbar machen würde, er bei Annahme einer Auflage aber nur eine Ordnungswidrigkeit beginge (§ 24 StVG i.V.m. §§ 23 II 1, 75 Nr. 9, 2. Var. FeV), wobei das Strafrecht als ultima ratio immer nur restriktiv als einschlägig anzusehen ist. Zudem spricht für die Qualifikation der Nebenbestimmung als Auflage, dass die Verwaltung zur Erzwingung ihrer Einhaltung ein Zwangsgeld – nötigenfalls auch wiederholt – verhängen könnte. Die Nebenbestimmung ist folglich nicht als Bedingung, sondern als Auflage zu qualifizieren

und kann nach der hier behandelten Untermeinung isoliert angefochten werden. Gegen diese Untermeinung kann jedoch angeführt werden, dass im vorliegenden Fall statt auf den Wortlaut des subsidiären § 36 II VwVfG M-V auf den Wortlaut des § 2 IV 2 StVG abzustellen wäre, nach welchem die Fahrerlaubnis „mit Beschränkungen“ oder „unter Auflagen“ von der Fahrerlaubnisbehörde „erteilt“ wird. In den verschiedenen Rechtsbereichen käme es so zu verschiedenen prozessualen Möglichkeiten, die allein aus einer rechtlich nicht systematisierbaren und vom Gesetzgeber nicht zur entsprechenden Determinierung getätigten Wortwahl resultieren würde.

Die andere Untermeinung orientiert sich dagegen an der rechtlichen Qualifikation der Nebenbestimmung: Solche Nebenbestimmungen, die VA-Qualität hätten, seien isoliert anfechtbar, die anderen nicht. Hierbei werden die Auflage und oft auch der Auflagenvorbehalt als Nebenbestimmung mit VA-Qualität i.S.d. § 35 VwVfG bzw. § 35 VwVfG M-V angesehen. Hiernach wäre im vorliegenden Fall die Befristung nicht isoliert anfechtbar, während die Auflage als VA isoliert anfechtbar wäre.

Als Argument gegen beide Untermeinungen wird mitunter vorgebracht, dass § 113 I 1 VwGO von einer teilweisen Anfechtbarkeit von VAen ausgehe, ohne dabei etwa zwischen verschiedenen Arten von Nebenbestimmungen zu unterscheiden.

d. Grundsätzliche Anfechtbarkeit aller Nebenbestimmungen

Dementsprechend geht eine vierte Meinung unter Verweis auf den Wortlaut des § 113 I 1 VwGO („Soweit...“) davon aus, dass grds. alle Nebenbestimmungen isoliert anfechtbar und gerichtlich aufhebbar sind. Innerhalb dieser Meinung werden wiederum verschiedene Untermeinungen vertreten, die sich darin unterscheiden, unter welchen Bedingungen isoliert angefochtene Nebenbestimmungen auch aufhebbar sein sollen: Zum Teil wird vertreten, dass rechtswidrige Nebenbestimmungen immer aufhebbar seien, zum Teil wird vertreten, dass bezüglich der Aufhebbarkeit nach der Art des HauptVAs (gesetzesakzessorischer VA versus ErmessensVA) oder allgemein der Rechtmäßigkeit des verbleibenden VAs zu unterscheiden sei. Da die Frage der Aufhebbarkeit aber erst die Begründetheit der Klage betrifft, gibt es in Bezug auf die Statthaftigkeit der Anfechtungsklage keinen Unterschied zwischen den Untermeinungen. Im vorliegenden Fall wären beide Nebenbestimmungen isoliert anfechtbar.

Da die Meinungen zu verschiedenen Ergebnissen kommen, ist ein Streitentscheid erforderlich. Die erstgenannte Meinung, die eine isolierte Anfechtbarkeit bei allen Nebenbestimmungen ablehnt, vergrößert das Prozessrisiko für den Rechtsschutzsuchenden und wäre nur mit guten Argumenten vertretbar, die aber wie bereits dargelegt nicht existieren. Die drittgenannte Meinung, die nach der Art der Nebenbestimmung unterscheidet und hier nach beiden Untermeinungen dazu führt, dass nur die Auflage isoliert angefochten werden könnte, während man zur Beseitigung der Befristung Verpflichtungsklage erheben müsste, führt ebenfalls zu einem erhöhten Prozessrisiko, falls man sich nicht dazu entschließt, das gerichtliche Vorgehen auf die Auflage zu beschränken. Auch sie bedürfte also schwerwiegender Argumente. Die auf den Wortlaut abstellende Untermeinung erscheint schon aus rechtmethodischer Sicht nicht vertretbar, während die auf die rechtliche Qualifikation der Nebenbestimmungen abstellende Untermeinung zwar rechtmethodisch vertretbar ist, aber noch keine Argumente dafür bringt, warum diese rechtlichen Unterschiede zu so unterschiedlichen prozessualen Möglichkeiten führen sollten. Die zweit- sowie letztgenannte Meinung kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass beide Nebenbestimmungen zur Fahrerlaubnis isoliert angefochten werden können, so dass es eines Streitentscheids zwischen ihnen nicht bedarf; nach Ausscheiden der nicht vertretbaren Meinungen ist hier also festzuhalten, dass die Anfechtungsklage gegen die Nebenbestimmungen statthaft ist.

→ die für das Begehren des Klägers X statthafte Klageart ist die Anfechtungsklage

III. Klagebefugnis

bei Anfechtungsklage Erfordernis der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO

Möglichkeitstheorie: Es ist nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass X einen Anspruch auf Erteilung der Fahrerlaubnis ohne eine oder beide Nebenbestimmungen hat; es ist also eine Verletzung des materiellen subjektiven öffentlichen Rechts des X aus § 2 II StVG durch Nichtgewährung des HauptVAs ohne die fraglichen Nebenbestimmungen bzw. durch das Versehen des HauptVAs mit den fraglichen Nebenbestimmungen möglich

(falls man die Ermessensnorm § 2 II 3 StVG nicht für offensichtlich nicht einschlägig hält, könnte man zudem noch auf eine mögliche Verletzung des formellen subjektiven öffentlichen Rechts des X auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus Art. 20 III GG, § 40 VwVfG M-V abstellen)
→ X klagebefugt (+)

IV. Vorverfahren

wurde erfolglos durchgeführt

V. Klagefrist

Die Anfechtungsklage muss gem. § 74 I 1 VwGO innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbescheids erhoben werden

VI. Klagegegner

Klagegegner bestimmt sich bei der Anfechtungsklage gem. § 78 I Nr. 1 VwGO grds. nach dem Rechtsträgerprinzip; die Ausnahme davon in Gestalt des Behördenprinzips ist nur nach Landesrecht möglich. M-V: Behördenprinzip gem. § 78 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 14 II AGGerStrG M-V → Klagegegner ist die Behörde, die die Fahrerlaubnis mit den Nebenbestimmungen erlassen hat, also die Fahrerlaubnisbehörde in Rostock [Exkurs: Fahrerlaubnisbehörden sind in M-V gem. § 2 I StVZustLVO M-V die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte; in der gem. § 7 III 1 KV M-V kreisfreien Stadt Rostock also der OB von Rostock]

VII. Zuständiges Gericht

1. Sachliche und instantielle Zuständigkeit

Sachlich und erstinstanzlich zuständig ist gem. § 45 VwGO ein VG

2. Örtliche Zuständigkeit

Örtlich zuständiges VG ist gem. § 52 Nr. 3 Satz 1 VwGO i.V.m. § 10 II GerStrG M-V das VG Schwerin

VIII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Kläger X ist als natürliche Person nach § 61 Nr. 1, 1. Alt. VwGO beteiligtenfähig und gem. § 62 I, Nr. 1 VwGO prozessfähig

Die beklagte Behörde ist gem. § 61 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 14 I AGGerStrG M-V beteiligtenfähig und wird gem. § 62 III VwGO prozessbefähigend vertreten

IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

X kann sein Begehren nicht auf einfachere, schnellere und/oder kostengünstigere Weise erlangen und handelt nicht rechtsmissbräuchlich → Rechtsschutzbedürfnis grds. gegeben

Eine Untermeinung der Meinung, nach der alle Nebenbestimmungen isoliert anfechtbar sind (s.o.), will dann hinsichtlich der Aufhebbarkeit der Nebenbestimmungen nach der Art des HauptVAs (gesetzesakzessorischer VA versus ErmessensVA) oder allgemein der Rechtmäßigkeit des verbleibenden VAs unterscheiden. Zwar handelt es sich dabei um eine Frage der Begründetheit der Klage, doch wird vertreten, dass eine Prüfung der Unaufhebbarkeit der Nebenbestimmungen aus prozessökonomischen Gründen auch schon in der Zulässigkeit zu erfolgen habe, dort jedoch aus Rechtsschutzgründen nur bei Offensichtlichkeit der Unaufhebbarkeit zur Unzulässigkeit führe. Danach soll das Rechtsschutzbedürfnis entfallen, wenn HauptVA und Nebenbestimmungen offensichtlich untrennbar sind, was nach einer Ansicht dann der Fall sein soll, wenn es sich bei dem HauptVA um einen im Ermessen der Verwaltung stehenden VA handelt, bei dem eine (Teil-)Aufhebung durch das Gericht einen unzulässigen Eingriff in eine einheitliche Ermessensentscheidung der Verwaltung darstellen würde, und nach anderer Ansicht dann der Fall sein soll, wenn der nach einer Aufhebung verbleibende VA offensichtlich rechtswidrig wäre. Die Erteilung der Fahrerlaubnis steht allerdings nicht im Ermessen der Verwaltung (s.o.), und auch eine offensichtliche Rechtswidrigkeit der Fahrerlaubnis nach Aufhebung der hier fraglichen Nebenbestimmungen ist nicht zu konstatieren, so dass auch nach diesen Meinungen das Rechtsschutzbedürfnis des X gegeben ist, weshalb ein Streitentscheid unzulässig ist.

→ Anfechtungsklage nach alledem zulässig (+)

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage ist gem. § 113 I 1 VwGO begründet, soweit die Nebenbestimmungen zur Fahrerlaubnis (objektiv) rechtswidrig sind und X dadurch in seinen (subjektiven) Rechten verletzt ist. Zudem müssen die rechtswidrigen Nebenbestimmungen auch vom Hauptverwaltungsakt – hier also der Fahrerlaubnis – abtrennbar sein.

I. Objektive Rechtmäßigkeit

1. Ermächtigungsgrundlage

(die Nebenbestimmungen schränken die begünstigende Fahrerlaubnis ein, deren Erteilung nicht im Ermessen der Verwaltung steht, und haben somit belastenden Charakter → Vorbehalt des Gesetzes einschlägig)
Ermächtigungsgrundlage für die Auflage, das Fahrzeug nur mit ausreichender Sehhilfe zu führen, ist § 2 IV 2 StVG.

Als Ermächtigungsgrundlage für die Befristung der Fahrerlaubnis auf 5 Jahre kommt § 2 II 3 StVG in Betracht. Diese Norm bezieht sich allerdings nur auf die Klassen C und D sowie ihre Unterklassen und Anhängerklassen, während es hier um eine Fahrerlaubnis für die Klasse B geht, so dass die Norm im vorliegenden Fall nicht Ermächtigungsgrundlage sein kann. Im Umkehrschluss könnte aus Satz 3 sogar gefolgert werden, dass eine Befristung bei der Klasse B ausgeschlossen ist. Dies ist jedoch nicht zwingend. Grundlage für die Befristung könnte wie für die Auflage noch § 2 IV 2 StVG sein.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

a. Zuständigkeit

Zuständig für beide Nebenbestimmungen ist die für die Erteilung der Fahrerlaubnis zuständige Behörde. Erteilt wurde die Fahrerlaubnis von der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde in Rostock; von dieser stammen auch die Nebenbestimmungen → Zuständigkeit (+)

b. Verfahren

Vor Erlass eines belastenden VA ist gem. § 28 I VwVfG M-V grds. die Anhörung des Adressaten erforderlich.

Die Fahrerlaubnis als solche begründet das Recht des Erlaubnisinhabers, ein Fahrzeug der jeweiligen Klasse auf öffentlichen Straßen zu führen und ist somit ein i.S.d. Legaldefinition des § 48 I 2 VwVfG M-V begünstigender VA, bedarf also keiner Anhörung. Fraglich ist aber, ob die Nebenbestimmungen unter § 28 I VwVfG M-V fallen. Die Befristung ist eine hoheitliche, konkret-individuelle Maßnahme der Fahrerlaubnisbehörde auf dem Gebiet des öffentlichen Straßenverkehrsrechts; zur Qualifikation als VA i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG M-V mangelt es ihr nach h.M. jedoch an der Setzung einer eigenständigen Rechtsfolge, so dass sie ebenfalls nicht unter § 28 I VwVfG M-V fällt. Möglicherweise ist jedoch der HauptVA in Verbindung mit dieser Nebenbestimmung als Eingriff in die Rechte des X und damit als belastender VA zu qualifizieren. In Frage kommen ein enger und ein weiter Eingriffsbegriff. Nimmt man einen Eingriff nur dann an, wenn durch die Erteilung der mit der Befristung versehenen Fahrerlaubnis bereits vorhandene Rechtspositionen des X geschmälert würden (enger Eingriffsbegriff), dann läge hier kein Eingriff vor und es bedürfte diesbezüglich keiner Anhörung. Nimmt man hingegen bereits einen Eingriff an, wenn mit Erteilung der mit der Befristung versehenen Fahrerlaubnis weniger gewährt wird, als dem X nach § 2 II StVG rechtlich zusteht (weiter Eingriffsbegriff), dann läge bei Bestehen eines Anspruchs auf befristungsfreie Fahrerlaubniserteilung ein Eingriff vor und es bedürfte einer Anhörung.

Als VA zu qualifizieren ist desweiteren die Auflage, das Fahrzeug nur mit ausreichender Sehhilfe zu führen. Um unter § 28 I VwVfG M-V zu fallen müsste die Auflage noch in Rechte des X eingreifen. In Frage kommen wiederum der enge und der weite Eingriffsbegriff. Nimmt man einen Eingriff nur dann an, wenn durch die Erteilung der mit der Auflage versehenen Fahrerlaubnis bereits vorhandene Rechtspositionen des X geschmälert würden (enger Eingriffsbegriff), dann läge insofern kein Eingriff vor und es bedürfte keiner Anhörung. Nimmt man hingegen bereits einen Eingriff an, wenn mit Erteilung der mit der Auflage versehenen Fahrerlaubnis weniger gewährt wird, als dem X nach § 2 II StVG rechtlich zusteht (weiter Eingriffsbegriff), dann läge bei Bestehen eines Anspruchs auf auflagenfreie Fahrerlaubniserteilung ein Eingriff vor und es bedürfte einer Anhörung.

Doch selbst wenn man hier in einem oder beiden Fällen einen Eingriff annähme und damit vom Erfordernis einer Anhörung ausgeht und X keine vorherige Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den für die Nebenbestimmungen erheblichen Tatsachen zu äußern, wäre die fehlende Anhörung gem. § 45 I Nr. 3, II VwVfG M-V als durch das Widerspruchsverfahren nachgeholt und der Verfahrensfehler somit als geheilt anzusehen. [eigentlich hätte man das Vorliegen des weiten Eingriffsbegriffs prüfen müssen, wobei man aber inzi- dent bereits Fragen des materiellen Rechts hätte behandeln müssen]

Auch in Bezug auf sonstige Verfahrensvorschriften sind Fehler nicht ersichtlich.

c. Form

Formfehler sind ebenfalls nicht ersichtlich.

→ beide Nebenbestimmungen sind formell rechtmäßig

3. Materielle Rechtmäßigkeit

die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage müssten gegeben sein und die gewählte Rechtsfolge müsste zulässig sein

a. Auflage Sehhilfe

Ermächtigungsgrundlage für die Auflage, das Fahrzeug nur mit ausreichender Sehhilfe zu führen, ist § 2 IV 2 StVG (s.o.).

aa. Tatbestand

Tatbestandlich setzt § 2 IV 2 StVG zunächst voraus, dass X aufgrund körperlicher oder geistiger Mängel nur bedingt zum Führen von Kfz geeignet ist. Dabei ist die Geeignetheit ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich voll überprüfbar ist. X ist stark kurzsichtig und damit körperlich nur bedingt zum Führen von Kfz geeignet [die genauen Anforderungen an das Sehvermögen richten sich nach § 12 FeV i.V.m. deren Anlage 6; bei starker Kurzsichtigkeit kann jedoch ohne Rückgriff auf die FeV von einer nur bedingten Geeignetheit ausgegangen werden]. Zudem muss nach § 2 IV 2, 3. Hs StVG [ist lex specialis zu § 36 I a.E. VwVfG / VwVfG M-V] durch die Nebenbestimmung das sichere Führen von Kfz durch den X gewährleistet sein. Das auflagen gemäße Tragen einer ausreichenden Sehhilfe durch X führt dazu, dass dessen starke Kurzsichtigkeit und seine somit nur bedingte körperliche Geeignetheit zum Führen von Kfz technisch ausgeglichen und folglich die Voraussetzung der Fahrerlaubniserteilung nach § 2 II Nr. 3 i.V.m. IV 1 StVG gewährleistet wird. Die Tatbestandsvoraussetzungen der EGL sind damit erfüllt.

bb. Rechtsfolge

Die von der Fahrerlaubnisbehörde gewählte Rechtsfolge, dem X die Fahrerlaubnis unter einer Auflage zu erteilen, ist von der EGL gedeckt.

cc. Bestimmtheit

Zu prüfen ist, ob die Auflage auch bestimmt genug ist. Bereits aufgrund des Bestimmtheitsgebotes aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 III GG gilt, dass Hoheitsakte und damit auch Nebenbestimmungen klar zum Ausdruck bringen müssen, welche Auswirkungen sie für den Einzelnen haben. Speziell für VAe, zu denen auch die Auflage gehört, bestimmt § 37 I VwVfG M-V ausdrücklich, dass sie inhaltlich hinreichend bestimmt sein müssen. Hinreichend bestimmt ist ein VA, wenn der Adressatenkreis, der Regelungsgehalt sowie die Verbindlichkeit objektiv erkennbar sind. Der Adressat der Auflage und trotz der Erwähnung der Auflage als „Bedingung“ auch die Erkennbarkeit ihrer Verbindlichkeit sind hier nicht zu beanstanden. Fraglich könnte aber sein, ob das Tragen einer „ausreichenden“ Sehhilfe den Regelungsgehalt konkret genug zum Ausdruck bringt. Ob es eine weitergehende Bezugnahme auf einen augenärztlichen Attest oder eine bestimmte Sehstärke gibt ist nicht bekannt; mangels gegenteiliger Angaben ist aber davon auszugehen, dass eine weitere Konkretisierung existiert. [Bewerber um eine Fahrerlaubnis haben sich gem. § 12 FeV einem Sehtest zu unterziehen, über den eine Sehtestbescheinigung ausgestellt wird. Die Annahme des Fehlens eines Bezugs auf eine derartige Konkretisierung widerspräche der allgemeinen Lebenserfahrung und könnte als „Sachverhaltsquetsche“ interpretiert werden. Ein auf Vermeidung von Unklarheiten ausgelegter Sachverhalt hätte hier ggf. noch ausdrücklich auf ein Fehlen weiterer Konkretisierungen hingewiesen. In der Praxis hätte der Rechtsanwalt oder spätestens das Gericht gem. § 86 I 1 VwGO den Sachverhalt diesbezüglich weiter aufgeklärt] Es ist somit von einer Wahrung des Bestimmtheitsgebotes auszugehen.

dd. Koppelungsverbot

Nach § 36 III VwVfG M-V darf eine Nebenbestimmung dem Zweck des HauptVA nicht zuwiderlaufen. Das umfasst auch das Verbot, einen VA mit einer Nebenbestimmung zu versehen, die mit der Regelung des HauptVA in keinem sachlichen Zusammenhang steht (Koppelungsverbot). Diesbezüglich ist die Auflage nicht zu beanstanden.

→ Zwischenergebnis: Die Auflage ist insgesamt objektiv rechtmäßig.

b. Befristung

Als Ermächtigungsgrundlage für die Befristung der Fahrerlaubnis kam § 2 IV 2 StVG in Betracht (s.o.).

aa. Tatbestand

Tatbestandlich setzt § 2 IV 2 StVG wiederum voraus, dass X aufgrund körperlicher oder geistiger Mängel nur bedingt zum Führen von Kfz geeignet ist. Die Fahrerlaubnisbehörde hat die Befristung mit dem Alter des X von 80 Jahren begründet. Ein hohes Alter lässt jedoch keinen zwingenden Schluss auf das Vorliegen körperlicher oder geistiger Mängel zu. Tatbestandlich erforderlich wären vielmehr konkrete Ausfallerscheinungen bei X. Gegeben ist hier allein Kurzsichtigkeit, was jedoch ausreicht, einen Mangel i.S.d. EGL zu konstatieren (s.o.). Die Befristung müsste nun auch gem. § 2 IV 2, 3. Hs StVG das sichere Führen von Kfz durch den X gewährleisten. Der Kurzsichtigkeit wird jedoch schon durch das auflagen-gemäße Tragen einer ausreichenden Sehhilfe abgeholfen (s.o.), weshalb die Befristung nicht mehr auf diesem Grund basieren kann. Es ist somit keine Ermächtigungsgrundlage erfüllt, auf die die Befristung gestützt werden könnte.

→ Zwischenergebnis: Die Befristung ist mangels Ermächtigungsgrundlage materiell und damit insgesamt objektiv rechtswidrig.

c. Abtrennbarkeit

Schließlich wird teilweise gefordert, dass sich rechtswidrige Nebenbestimmungen auch rechtmäßig vom verbleibenden VA abtrennen lassen müssten. Innerhalb dieser Meinung wird entweder darauf abgestellt, ob es sich bei dem HauptVA um einen im Ermessen der Verwaltung stehenden VA handelt, bei dem eine (Teil-)Aufhebung durch das Gericht einen unzulässigen Eingriff in eine einheitliche Ermessensentscheidung der Verwaltung darstellen würde, oder darauf abgestellt, ob der nach einer Aufhebung der Nebenbestimmung verbleibende VA rechtswidrig wäre. Objektiv rechtswidrig ist hier allein die Nebenbestimmung, die die Fahrerlaubnis auf 5 Jahre befristet. Da es sich bei der Fahrerlaubniserteilung nach § 2 II StVG nicht um eine im Ermessen der Verwaltung stehende Entscheidung handelt (s.o.), wäre nach der ersten Untermeinung die Abtrennbarkeit der Befristung möglich. Nach der anderen Untermeinung müsste die Fahrerlaubnis (mit der rechtmäßigen Auflage) auch ohne die Befristung rechtmäßig sein, was der Fall ist, weshalb auch hiernach die Abtrennung möglich ist. Da beide Meinungen zu demselben Ergebnis kommen ist ein Streitentscheid nicht nötig; auch ist es nicht nötig zu entscheiden, ob überhaupt irgendein Erfordernis der Abtrennbarkeit zu fordern ist.

II. Subjektive Rechtmäßigkeit

Abschließend zu prüfen ist nun noch, ob die objektiv rechtswidrige Befristung den X auch in subjektiven Rechten verletzt. Da durch die Auflage zum Tragen einer Sehhilfe die Voraussetzung der Fahrerlaubniserteilung nach § 2 II Nr. 3 i.V.m. IV 1 StVG gewährleistet wird und auch die übrigen Voraussetzungen nach § 2 II StVG entweder vorliegen oder von ihrem Vorliegen auszugehen ist, besteht ein nicht im Ermessen der Fahrerlaubnisbehörde stehender Anspruch des X auf Erteilung der Fahrerlaubnis für die Klasse B ohne die Befristung. Die Erteilung dieser Erlaubnis mit der objektiv rechtswidrigen Befristung verletzt den X in seinem materiellen subjektiven öffentlichen Recht aus § 2 II StVG.

→ die Klage des X ist zulässig, in Bezug auf die Auflage unbegründet und in Bezug auf die Befristung begründet, so dass sie teilweise Erfolg haben wird