Titel:

Unzulässigkeit einer Aufforderung zur Teilnahme an einer Rückrufaktion durch die Zulassungsstelle

Normenketten:

FZV § 5 Abs. 1, § 14
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsätze:

1. Wird in einem Verwaltungsakt zur Teilnahme an einer Rückrufaktion Fahrzeuge betreffend, die mit einer unzulässigen Abschaltvorrichtung versehen sind, aufgefordert, die aber das konkrete Fahrzeug gar nicht meint, ist er mangels Bestimmtheit rechtswidrig. (Rn. 17 – 18) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Aufforderung zur Mängelbeseitigung verbunden mit einer Zwangsgeldandrohung für den Fall ihres Unterlassens ist von § 5 Abs. 1 FZV nicht gedeckt. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kombination von Fristsetzung zur Mängelbeseitigung mit Androhung eines Zwangsgeldes rechtswidrig, § 5 Abs. 1 FZV bietet keine Befugnis zur Anordnung der Mängelbeseitigung, Ermessensfehler, Kraftfahrzeug, Zulassung, Zulassungsstelle, Dieselmotor, Abschalteinrichtung, Rückrufaktion, Teilnahme, Aufforderung zur Mängelbeseitigung, Zwangsgeldandrohung, Kombination, Betriebsuntersagung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 24.08.2020 – 11 C 20.1680

Fundstelle:

BeckRS 2020, 24633

Tenor

1. Der Bescheid des Zweckverbands Zulassungsstelle … vom 22. Januar 2019 wird aufgehoben.

2. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch den Kläger durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v. H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v. H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger ist Eigentümer und Halter eines Fahrzeugs der Marke Skoda, amtliches Kennzeichen: …, das mit einem Dieselmotor ausgestattet ist. Er wendet sich mit seiner Klage gegen die Anordnung des Zweckverbands Zulassungsstelle … (nachfolgend: Zweckverband), mit der ein Nachweis der erfolgreichen Teilnahme an einer Rückrufaktion verlangt wird.

2
Das Kraftfahrt-Bundesamt teilte dem Zweckverband mit Schreiben vom 10. April 2018 mit, dass seitens des Kraftfahrt-Bundesamtes im Jahr 2015 festgestellt worden sei, dass diverse Fahrzeugtypen, die von den Herstellern Volkswagen, Audi, Seat und Skoda mit Motor-Aggregaten des Typs EA 189 hergestellt und vertrieben worden seien, im Hinblick auf ihre Stickoxid-Emissionen nicht den zugrundeliegenden EG-Typengenehmigungen entsprächen. In diesen Fahrzeugen seien unzulässige Abschalteinrichtungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verbaut worden. Demzufolge habe das Kraftfahrt-Bundesamt als zuständige Typengenehmigungsbehörde für die Hersteller Volkswagen, Audi und zum Teil Seat gem. § 25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 EG-FGV gegenüber diesen betroffenen Herstellern Maßnahmen angeordnet, um die Übereinstimmung der betroffenen Fahrzeuge mit dem ursprünglich

genehmigten Typ wiederherzustellen. Danach sei die Wiederherstellung der Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ auch von bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen, die mit Motor-Aggregaten des Typs EA 189 ausgerüstet seien, durch geeignete Maßnahmen, wie z.B. die Durchführung entsprechender Rückrufaktionen mit dem Ziel des Entfernens der verbauten unzulässigen Abschalteinrichtungen sicherzustellen. Laut Kraftfahrt-Bundesamt sei festzustellen, dass längst nicht alle Fahrzeughalter an den Rückrufaktionen teilgenommen hätten. Dies bedeute, dass sich noch Fahrzeuge im Verkehr befänden, die nicht den geltenden Typgenehmigungsvorschriften entsprächen. Aus diesem Grund übermittle das Kraftfahrt-Bundesamt der Zulassungsbehörde Fahrzeugidentifikationsnummern, damit in eigener Zuständigkeit die Einleitung eines Verfahrens nach § 5 Abs. 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) geprüft werden und gegebenenfalls gegen den betroffenen Fahrzeughalter entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden könnten. Das Schreiben enthält im Betreff die Rückrufaktion 23R6.

3
Der Zweckverband wandte sich daraufhin mit Schreiben vom 20. April 2018 an den Kläger und forderte ihn auf, eine Bestätigung einer Vertragswerkstatt über die Durchführung der Rückrufaktion vorzulegen oder das Fahrzeug außer Betrieb zu setzen. Falls er dieser Aufforderung nicht innerhalb der festgelegten Frist entspreche, leite die Zulassungsstelle kostenpflichtige Maßnahmen ein, die bis zur Untersagung des Betriebs des Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr führen könnten.

4
Mit Bescheid vom 22. Januar 2019 wurde der Kläger verpflichtet, innerhalb von 8 Amtsarbeitstagen nach Unanfechtbarkeit des Bescheids einen Nachweis der erfolgreichen Teilnahme an der Rückrufaktion (Code: 23R7) für das Fahrzeug mit dem amtlichen Kennzeichen… (Fahrzeughersteller: Skoda…) dem Zweckverband der Zulassungsstelle … vorzulegen (Nr. 1). Im Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 250 EUR zur Zahlung angedroht (Nr. 2). Für den Bescheid wurden Kosten in Höhe von 50 EUR und Auslagen in Höhe von 4,11 EUR festgesetzt (Nr. 3). In den Gründen des Bescheids wird die Teilnahme an der Rückrufaktion (Code: 23R6) angesprochen unter Hinweis auf die unzulässige Abschaltreinrichtung. Bei der Androhung des Zwangsgeldes wird Bezug genommen auf die Rückrufaktion (Code: 23R7).

5
Mit Schreiben vom 19. Februar 2019, eingegangen beim Verwaltungsgericht Bayreuth am 20. Februar 2019, ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten Klage erheben mit dem Antrag:

Der Bescheid des Beklagten vom 22. Januar 209, Az. …, zugestellt am 23. Januar 2019, wird aufgehoben.

6
Zur Begründung wird ausgeführt, dass das Aufspielen der Software zu erheblichen Mängeln an der Software und zu einer Beweisvereitelung im Prozess gegen den Hersteller führe. Der Kläger werde durch den Bescheid dazu gezwungen, den Mangel zu beseitigen. Dieses Recht stehe der Behörde nicht zu. Sie habe nach § 5 Abs. 1 FZV nur das Recht, dem Eigentümer eine Frist zur Beseitigung des Mangels zu setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen einzuschränken oder zu untersagen. Eine Verpflichtung zur Mängelbeseitigung stehe der Behörde nach dem Wortlaut nicht zu. Die Behörde könne nur die Nutzung untersagen oder einschränken und in einem zweiten Schritt die Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs verfügen (§ 5 Abs. 2 FZV) und dies mit geeigneten Mitteln durchsetzen. Die Verpflichtung zur Mängelbeseitigung unter Verhängung eines Zwangsgelds auch für den Fall, dass der Kläger das Fahrzeug abmelde und nicht mehr im öffentlichen Straßenverkehr nutze, sei rechtswidrig.

7
Mit Schreiben vom 10. Juli 2019 beantragte der Zweckverband,

die Klage abzuweisen.

8
Die Untersagung des Betriebs des Fahrzeugs sei ultima ratio. Die Aufforderung zur Mängelbeseitigung stelle das mildere Mittel zur Stilllegung dar. Dem Kläger sei durch das behördliche Schreiben vom 20. April 2018 als Alternative zur Teilnahme an der Rückrufaktion die Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs aufgezeigt worden. Das angedrohte Zwangsgeld würde bei Nichtteilnahme an der Rückrufaktion und gleichzeitiger Außerbetriebsetzung durch den Adressaten nicht festgesetzt, da sich der Bescheid in diesem Fall erledigt hätte.

9
Das Gericht ordnete auf Antrag der Parteien das Ruhen des Verfahrens an.

10
Der Kläger ließ unter dem 5. April 2020 das Verfahren wiederaufnehmen und ausführen, dass sich die Anfechtungsklage nicht durch die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. Oktober 2019 (11 BV 19.824) erledigt habe, da es im vorliegenden Fall nicht um die Betriebsuntersagung, sondern um die angeordnete Mängelbeseitigung gehe. Die Behörde könne nach § 5 Abs. 1 FZV nur eine Frist zur Mängelbeseitigung setzen, nicht aber die Mängelbeseitigung selbst anordnen und dann mittels Zwangsgeld durchsetzen. Dem Kläger müsse die Möglichkeit gegeben werden, durch Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs nach Maßgabe des § 14 FZV, die Pflicht zur Mängelbeseitigung abzuwenden. Mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren erklärte sich der Klägerbevollmächtigte ausdrücklich einverstanden.

11
Der Zweckverband vertrat mit Schreiben vom 11. Mai 2020 die Ansicht, dass das Setzen einer Frist zur Vorlage einer Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme an einer Rückrufaktion das mildeste Mittel sei. Denknotwendig beinhalte die Befugnis zur Anordnung einer Frist zur Beseitigung des Mangels zugleich die Mängelbeseitigung selbst, da ohne diese eine Fristsetzung sinnlos wäre. Die Möglichkeit der Außerbetriebsetzung sei dem Kläger nicht verwehrt worden. Mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung bestehe Einverständnis.

12
Der Klägerbevollmächtigte wies mit Schreiben vom 19. Juni 2020 darauf hin, dass nach dem Wortlaut des Bescheids das Zwangsgeld zur Zahlung fällig werde, unabhängig davon, ob das Fahrzeug abgemeldet werde oder nicht. Das Schreiben vom 20. April 2018 habe keinen Regelungscharakter. Der Beklagte hätte die Möglichkeit gehabt, entsprechend dem Schreiben vom 20. April 2018 den Kläger zur Mängelbeseitigung aufzufordern und die Betriebsuntersagung anzudrohen.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird gemäß § 84 Abs. 1 Satz 3, § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

14
Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid angehört.

II.

15
Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Zweckverbands Zulassungsstelle … vom 22. Januar 2019 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

16
Nach § 5 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung - FZV) kann die nach Landesrecht zuständige Behörde (Zulassungsbehörde) dem Eigentümer oder Halter eine angemessene Frist zur Beseitigung der Mängel setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen beschränken oder untersagen, wenn es sich als nicht vorschriftsmäßig nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung oder der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung erweist.

17
1. Zwar entschied der Bayerischer Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 22.10.2019 - 11 BV 19.824 - juris, dass bei Nichtteilahme an einer Rückrufaktion zur Beseitigung einer unzulässigen Abschalteinrichtung trotz Aufforderung eine Betriebsuntersagung des Fahrzeugs gerechtfertigt sein kann. Insoweit wird der Bescheid vom Klägerbevollmächtigten auch nicht mehr angegriffen. Der Bescheid ist vorliegend in Nr. 1 aber deshalb

rechtswidrig, da ein Nachweis an der Rückrufaktion Code: 23R7 angeordnet wurde, es sich bei der Rückrufaktion laut Mitteilung des Kraftfahrt-Bundesamts aber um die Rückrufaktion 23R6 gehandelt hat (Schreiben vom 10. April 2018). Der Kläger würde durch den Bescheid zu einer Rückrufaktion aufgefordert, die es für seinen Pkw nicht gibt. Bei der Rückrufaktion 23R7 handelte es sich um Fahrzeuge des Herstellers VW und nicht des Herstellers Skoda (https://www.kba-online.de/gpsg/auskunftlisteServlet - Suchfrage eingegeben am 22. Juni 2020).

18
Die Regelung des Verwaltungsaktes verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 37 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG). Das Bestimmtheitsgebot verlangt im Hinblick auf den Inhalt der Regelung, dass der maßgebliche Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes zweifelsfrei zum Ausdruck kommt. Dies ist der Fall, wenn der Inhalt der getroffenen Entscheidung bezüglich der Art und des Umfangs aus sich heraus verständlich ist und keine mehrdeutigen Auslegungen zulässt. Daraus folgt, dass die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nur insoweit zulässig ist, als die Feststellung ihrer Bedeutung im Wege einer eindeutigen Auslegung möglich ist. § 133 BGB ist dann entsprechend anwendbar. Sofern sich danach mehrere Auslegungsmöglichkeiten ergeben, ist zugunsten des Adressaten die diesem günstigste Auslegung zugrunde zu legen. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot führt zur Rechtswidrigkeit und Aufhebbarkeit des Verwaltungsakts (Pautsch in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 1. Aufl. 2016, § 37 Rn. 5). Aus der Sicht des objektiven Empfängers musste auf Grund der ausdrücklichen Verwendung des Begriffs „Rückrufaktion (Code: 23 R7)“ im Tenor des Verwaltungsaktes (Nr. 1) davon ausgegangen werden, dass diese Rückrufaktion gemeint war, zumal die Falschbezeichnung in den Gründen ebenso auftritt.

19
2. Zudem ergibt sich die Rechtswidrigkeit des Bescheids daraus, dass der Kläger durch die Kombination der Fristsetzung für die Mängelbeseitigung (Nr. 1 des Bescheids) mit der Androhung eines Zwangsgeldes (Nr. 2) letztendlich ohne Alternative zur Mängelbeseitigung selbst aufgefordert wurde. Eine Rechtsgrundlage für ein derartiges Handeln bietet § 5 Abs. 1 FZV nicht. Nach dessen Wortlaut kann die Behörde dem Eigentümer oder Halter eine angemessene Frist zur Mängelbeseitigung setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen beschränken oder untersagen. Kommt der Eigentümer oder Halter somit der Aufforderung zur Mängelbeseitigung innerhalb der Frist nicht nach, so bleibt der Behörde nur die Möglichkeit, den Betrieb des Fahrzeugs zu beschränken oder zu untersagen. Diese Pflicht kann dann mit einer Zwangsgeldandrohung versehen werden. Die Behörde kann den Halter aber nicht durch die Androhung eines Zwangsgelds zur Mängelbeseitigung selbst auffordern (vgl. auch VG Düsseldorf, B.v. 30.4.2019 - 6 L 175/19 - juris Rn. 77). Dass nur die Vorgehensweise einer alleinigen Fristsetzung (ohne Zwangsgeldandrohung) mit anschließender oder gleichzeitiger Androhung der Außerbetriebsetzung in § 5 Abs. 1 FZV vorgesehen ist, ergibt sich auch aus den Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Urteil vom 22. Oktober 2019 (11 BV 19.824 - juris Rn. 56, die allerdings in Bezug auf den Streitwert ergangen sind):

„Die Verpflichtung zur Mängelbeseitigung ist jedoch quasi nur die Vorstufe zur Betriebsuntersagung im Fall der Nichtbefolgung bis zum Ablauf der behördlich festgelegten Frist. Durch diese rechtliche Verbindung der ergangenen Bescheide relativiert sich die Bedeutung der zunächst verfügten Verpflichtung zur Mängelbeseitigung.“

20
Der Bescheid leidet weiter an einem Ermessensfehler. Hinsichtlich der Auswahl der Maßnahmen des § 5 FZV (Fristsetzung oder Außerbetriebsetzung) hat die Behörde ein Auswahlermessen. Dem Zweckverband ist zwar zuzustimmen, dass die Fristsetzung zur Mängelbeseitigung das mildere Mittel zur Betriebsuntersagung darstellt. Dies gilt aber dann nicht, wenn die Frist zur Mängelbeseitigung mit der Androhung eines Zwangsgelds verbunden wird. In diesem Fall hat der Adressat der Anordnung gerade nicht die Wahl, die Mängelbeseitigung durch eine Außerbetriebsetzung seines Fahrzeugs abzuwenden. Nach dem Wortlaut des Bescheids ist der Kläger verpflichtet, den Mangel innerhalb der Frist zu beseitigen, anderenfalls riskiert er in der Folgezeit die Fälligstellung eines Zwangsgeldes. Das Wahlrecht, welches ihm im Schreiben vom 20. April 2018 angekündigt wurde, findet im Bescheid keine Stütze. Dass die Behörde bei freiwilliger Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs von der Fälligstellung eines Zwangsgeldes abgesehen hätte und der Verwaltungsakt sich nach Ansicht des Zweckverbands erledigt hätte, ändert nichts daran, dass für den objektiven Empfänger des Verwaltungsaktes der Sachverhalt so zu verstehen war, dass von der noch

am 20. April 2018 bevorzugten Vorgehensweise (Wahlrecht des Klägers) im Bescheid insofern Abstand genommen wurde, als nunmehr nur noch die Mängelbeseitigung im Raum stand. Da der Zweckverband irrig davon ausging, dass dem Kläger im Bescheid die Wahl eröffnet wurde, die Mängelbeseitigung durch Außerbetriebsetzung abzuwenden, leidet die Anordnung an einem Ermessensfehler, was ebenfalls zur Rechtswidrigkeit der Nrn. 1 und 2 des Bescheids führt.

21
Die Rechtswidrigkeit der Nrn. 1 und 2 des Bescheids erstreckt sich zwangsläufig auf die festgesetzten Kosten (Nr. 3 des Bescheids), da für einen rechtswidrigen Verwaltungsakt keine Kosten erhoben werden dürfen.

22
III. Der Beklagte trägt als unterliegender Beteiligter die Kosten des Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung basiert auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.