VG Regensburg, Urteil v. 08.11.2023 – RO 3 K 21.2114

Titel:

Aufforderung der Fahrzeugzulassungsbehörde zur Mängelbeseitigung mit Zwangsgeldandrohung

Normenketten:

FZV § 5 Abs. 1
VwZVG Art. 31, Art. 36

Leitsatz:

§ 5 FZV ermächtigt die Behörde zwar dazu, dem Eigentümer oder Halter zur Beseitigung der Mängel eine Frist zu setzen bzw. ihn zur Mängelbeseitigung aufzufordern, aber nicht dazu, ihn zur Mängelbeseitigung selbst zu verpflichten und eine solche Pflicht notfalls auch mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Der Ansicht, dass § 5 Abs. 1 FZV so zu verstehen sei, dass die Befugnis zur Setzung einer Frist denknotwendig mit der Befugnis zur Verpflichtung zur Mängelbeseitigung selbst einhergehe, da die Möglichkeit der Fristsetzung ansonsten sinnlos sei, ist nicht zu folgen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Befugnis zur Setzung einer Frist zur Mängelbeseitigung, keine Verpflichtung zur Mängelbeseitigung selbst, Vorbehalt des Gesetzes, Zwangsgeld, Bestimmtheit, Fahrzeugzulassung, vorschriftswidriges Fahrzeug, Zulassungsbehörde, Aufforderung zur Mängelbeseitigung, Fristsetzung, Androhung von Zwangsgeld

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts N. vom 22. September 2021 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Leistung einer Sicherheit in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags geleistet hat.

Tatbestand

1
Der Kläger ist Halter eines Fahrzeugs der Marke Volkswagen mit dem amtlichen Kennzeichen …, Fahrzeug-Identifizierungsnummer (FIN) …, und wendet sich gegen die ihm mit Bescheid vom 22. September 2021 auferlegte Verpflichtung, einen Mangel an seinem Fahrzeug beseitigen zu lassen und eine Bestätigung der ausführenden Werkstatt über die Mängelbeseitigung vorzulegen.

2
Mit Schreiben vom 3. Mai 2021 teilte das Kraftfahrtbundesamt (KBA) dem Landratsamt N. mit, dass das Fahrzeug des Klägers zu einer Reihe von Fahrzeugen gehöre, bei denen durch das KBA folgender Mangel im Rahmen der Durchführung einer Rückrufaktion festgestellt worden sei:

„Angaben zum Rückruf: 37L8

Fahrzeughersteller: VW

Fahrzeugart: Pkw

Verkaufsbezeichnung: T5, T6

Mangel: Aktivierung des Warmlaufs des Automatikgetriebes erfolgt nicht unter allen möglichen Betriebsbedingungen. Durch die Konformitätsabweichung wird der Euro-5-Grenzwert für Stickoxide nicht sicher eingehalten.“

3

Der Hersteller sei verpflichtet worden, die betroffenen Fahrzeuge in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften zu bringen. Dazu seien die Fahrzeughalter in aller Regel mehrfach schriftlich durch den Hersteller und durch das KBA aufgefordert worden, das Fahrzeug zur Durchführung einer Maßnahme zur Herstellung der Übereinstimmung mit den Vorschriften in einer Vertragswerkstatt des Herstellers vorzustellen. Für das oben genannte Fahrzeug habe der Hersteller eine Teilnahme an der Maßnahme bisher nicht bestätigen können. Aus diesem Grund werde die FIN an das Landratsamt als zuständige Zulassungsbehörde übermittelt, damit dieses in eigener Zuständigkeit die Einleitung eines Verfahrens nach § 5 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV) prüfen und ggf. gegen den betroffenen Fahrzeughalter entsprechende Maßnahmen einleiten könne. Auf das Schreiben wird im Übrigen Bezug genommen.

4
Mit Schreiben des Landratsamts vom 25. August 2021 wurde der Kläger unter Bezugnahme des Schreibens des KBA gebeten, binnen zwei Wochen den Mangel beheben zu lassen und eine Bestätigung der Vertragswerkstatt über die Mängelbeseitigung vorzulegen. Bei Nichtvornahme der Mängelbeseitigung müsse er mit einer kostenpflichtigen und zwangsmittelbewehrten Aufforderung zur Mängelbeseitigung und nötigenfalls mit einer späteren Untersagung des weiteren Betriebs für den öffentlichen Straßenverkehr sowie ggf. mit der Außerbetriebsetzung rechnen. Mit der o.g. Frist erhalte er auch Gelegenheit zur Stellungnahme.

5
Eine Reaktion des Klägers auf das Schreiben ist aus der Behördenakte nicht ersichtlich.

6
Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 22. September 2021 verpflichtete der Beklagte den Kläger, innerhalb von vier Wochen ab Unanfechtbarkeit des Bescheids eine Bestätigung der ausführenden Vertragswerkstatt über die Mängelbeseitigung vorzulegen. Falls der Kläger dieser Verpflichtung nicht fristgerecht nachkomme, werde ein Zwangsgeld in Höhe von 150,00 € zur Zahlung fällig. Weiter wurden dem Kläger die Kosten des Verfahrens auferlegt. Auf die Begründung des im Wesentlichen auf § 5 Abs. 1 FZV bzw. hinsichtlich der Androhung des Zwangsgeldes auf Art. 29, 30, 31 und 36 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG) gestützten Bescheids wird vollumfänglich Bezug genommen.

7
Mit bei Gericht am 22. Oktober 2021 eingegangenem Schriftsatz hat der Kläger gegen den Bescheid Klage erhoben. Zur Begründung der Klage führt er im Wesentlichen Folgendes aus: Er habe den VW-Bus im April 2014 von einem Vertragshändler gekauft. Der Bus habe einen 4-Zylindermotor (EA 189) und sei, als die Abgasmanipulation des VW-Konzerns bekannt geworden sei, nicht in der Liste von VW aufgeführt gewesen. Der VW-Konzern habe ihm auch mündlich bestätigt, dass bei seinem Bus keine Manipulationen durchgeführt worden seien. Daher sei der Bescheid des Landratsamts willkürlich, unbestimmt und habe zur Folge, dass sein Bus außer Betrieb gesetzt werde. Eine schlüssige Begründung des Landratsamts fehle, da offen bleibe, was genau mit „Aktivierung des Warmlaufes des Automatikgetriebes erfolgt nicht unter allen möglichen Betriebsbedingungen“ gemeint sei. So sei unklar, ob Hardware oder Software verbaut worden seien, die den „Warmlauf des Automatikgetriebes“ unterstützten, oder ob notwendige Teile nicht vorschriftsgemäß eingebaut worden seien. Ebenso bleibe offen, warum die Typengenehmigung des Fahrzeugs nicht mehr uneingeschränkt ihre Gültigkeit besitze und ob das Fahrzeug eine unzulässige Abgasmanipulation aufweise. Merkwürdig sei auch die Bemerkung, dass der Grenzwert für Stickoxide „nicht sicher“ eingehalten werden könne. Das Landratsamt solle sich schon „sicher“ sein, wenn es ein Fahrzeug außer Betrieb setze. Es dränge sich die Vermutung auf, dass der Bescheid ein „Testballon“ sei. Es sei Aufgabe des Landratsamts gewesen, sich intensiver mit der Problematik der Rückrufaktion 37L8 auseinanderzusetzen.

8
Auf ein gerichtliches Schreiben vom 29. März 2023, mit dem das Gericht auf einen Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Bayreuth (GB.v. 24.6.2020 – B 1 K 20.343 – juris) hingewiesen hat, führt die Klägerseite unter dem 13. Juli 2023 im Wesentlichen Folgendes aus: § 5 FZV räume dem Beklagten kein freies Wahlrecht zwischen der Anordnung der Mängelbeseitigung und der Beschränkung bzw. Untersagung des Betriebs ein, da die unterschiedlichen Eingriffsfolgen erkennbar eine Ermessensausübung und ein in

der Regel abgestuftes Vorgehen erforderten. Beklagtenseits sei offensichtlich alleine und auch „blind“ im Auftrag des KBA gehandelt worden. Dieses habe jedoch in einem Zivilverfahren vor dem Landgericht N. (Az. 9 O …*), in welchem der Kläger aufgrund des sog. „Dieselskandals“ Schadensersatz von der V. AG gefordert habe, jegliche Festlegung im Hinblick auf „Mängel“ bzw. Zulassungsschwierigkeiten vermieden und sich nicht einmal eindeutig dahingehend geäußert, ob ein Grund für einen Zulassungswiderruf vorliege. Die Klägerseite bringe insoweit die Mitteilung des KBA an das Landgericht im genannten Zivilverfahren zur Vorlage. Das Landgericht N. habe die Klage abgewiesen, da das KBA gerade nicht habe bestätigten wollen, dass ein Grund für den Widerruf der Zulassung vorliege. Das KBA „relativiere“ einerseits auf ausdrückliche gerichtliche Anfrage hin die Frage von Mängeln und halte sich bezüglich der Vorwürfe gegen Volkswagen mit der Zurverfügungstellung von Unterlagen zurück. Gleichzeitig werde aber – ohne Substantiierung des Prüfungsmaßstabs – eine direkte Entziehung der Zulassung angedroht, wenn nicht eine ebenfalls hinsichtlich Art und Folgen unbekannte „Maßnahme“ durchgeführt werde. Dies sei widersprüchlich und entbehre jeder Grundlage. Hierzu ergebe sich auch nichts aus den Unterlagen des Beklagten. Auch das zweite Fahrzeug der Familie des Klägers (VW T6, FIN …*) sei sowohl Gegenstand eines Zivilverfahrens (zunächst vor dem Landgericht Regensburg, das die Klage gegen Volkswagen abgewiesen habe) als auch eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RO 3 K 21. …*). Beide Zivilverfahren befänden sich in der Berufung beim Oberlandesgericht N. Zutreffend habe das Verwaltungsgericht auch auf die Problematik der Verhältnismäßigkeit hingewiesen. Der Beklagte habe kein Ermessen ausgeübt und auch die Behördenakte enthalte keine Informationen darüber, ob und wie die „Maßnahme“ funktionieren solle. Das Landratsamt könne die notwendige eigenständige Prüfung der Einleitung eines Verfahrens nach § 5 Abs. 1 FZV sowie eine Verhältnismäßigkeitsabwägung schon deshalb nicht durchgeführt haben, da die Verwaltungsakte zur Frage der konkreten Vorwürfe bzw. Mängel keinerlei Feststellungen und Bewertungen bzw. Bewertungsgrundlagen enthalte. Selbst wenn daher ein Ermessen des Beklagten unterstellt würde, so habe er dieses nicht ausgeübt. Auch bei einem unterstellten Wahlrecht im Hinblick auf § 5 FZV wäre noch immer eine fehlerhafte Ermessensausübung auf Beklagtenseite gegeben. Dem Schriftsatz waren das Urteil des Landgerichts N. (Az. 9 O …*) vom 14. Dezember 2022 sowie eine an das Landgericht gerichtete amtliche Auskunft des KBA vom 27. Juli 2022 in jenem Verfahren beigefügt. In der Auskunft des KBA wird unter anderem ausgeführt, dass das gegenständliche Fahrzeug eine Konformitätsabweichung hinsichtlich des Emissionsverhaltens aufweise, sodass Nebenbestimmungen angeordnet worden seien und ein Rückruf mit dem Herstelleraktionscode ... bestehe. Ferner wird der Hintergrund des Rückrufs erläutert und angegeben, dass unzulässige Abschalteinrichtungen für das betroffene Fahrzeug nicht festgestellt worden seien. Auf den Schriftsatz sowie die Anlagen wird im Übrigen Bezug genommen.

9
Der Kläger beantragt sinngemäß:

Der Bescheid des Landratsamts N., Vollzug der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) vom 22. September 2021 wird aufgehoben.

10
Der Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

11
Zur Begründung des Klageabweisungsantrags führt der Beklagte im Wesentlichen Folgendes aus: Nach Mitteilung des KBA weise das Fahrzeug des Klägers eine Abweichung vom genehmigtem Typ (Konformitätsabweichung) auf, wodurch die sichere Einhaltung der Abgasgrenzwerte nicht in allen Betriebszuständen gewährleistet sei. Dies stelle einen Mangel im Sinne von § 5 FZV dar, der durch die Teilnahme an der Rückrufaktion behoben werden könne. Das Landratsamt habe nach pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens die Teilnahme an der Rückrufaktion angeordnet, was das mildeste Mittel der in § 5 FZV zugelassenen Maßnahmen zur Erreichung des Zwecks darstelle, nur Fahrzeuge zum Verkehr zuzulassen, welche die gesetzlichen Abgas-Grenzwerte in allen Betriebszuständen sicher einhielten. Der Einwand, dass der Bus des Klägers nicht in der Liste von VW aufgeführt worden sei, liege neben der Sache. Denn im Zuge des sog. „Abgasskandals“ sei dem VW-Konzern vorgeworfen worden, unzulässige Abschalteinrichtungen in bestimmte Fahrzeuge eingebaut zu haben, welche die Abgasrückführung reduziert und die Abgasnachbehandlung mittels SCR-Katalysators im laufenden Betrieb weitgehend ausgeschaltet hätten. Dies sei hinsichtlich des Fahrzeugs des Klägers aber gar nicht unterstellt worden, sodass insoweit

auch kein Widerspruch bestehe. Der Bescheid sei weder willkürlich noch unbestimmt, vielmehr sei das gewählte Vorgehen üblich und gesetzlich vorgesehen. Unzutreffend sei zudem die Befürchtung des Klägers, sein Kfz würde außer Betrieb gesetzt werden, da lediglich darauf hingewiesen worden sei, dass die Außerbetriebsetzung durch einen gesonderten Bescheid in Betracht komme. Auch davon, dass die Typgenehmigung nicht mehr uneingeschränkt gelte, sei bereits nicht ausgegangen worden. Vielmehr entspreche das Fahrzeug nicht der Typgenehmigung und müsse entsprechend verändert werden. Zudem sei nicht offen gelassen worden, ob das Fahrzeug des Klägers eine unzulässige Abschalteinrichtung aufweise. Diese Frage sei vielmehr gar nicht Gegenstand des angegriffenen Bescheids gewesen, da die Rückrufaktion 37L8 nicht wegen des Vorhandenseins einer unzulässigen Abschalteinrichtung angeordnet worden sei. Die Formulierung „Konformitätsabweichung“ bedeute, dass das Fahrzeug nicht dem genehmigten Typ entspreche (nicht konform sei). Ferner treffe es nicht zu, dass sich das Landratsamt hinsichtlich des Vorhandenseins eines Mangels „nicht sicher“ sei. Vielmehr sei es so, dass der tatsächliche Schadstoffausstoß eines Motors von vielen Faktoren abhängig sei (etwa Außentemperatur, Luftfeuchtigkeit, Luftdruck, Motoröltemperatur, Kühlmitteltemperatur, Lastzustände, Drehzahl, Spritqualität etc.). Für die Typgenehmigung sei erforderlich, dass bestimmte Abgaswerte sicher eingehalten werden müssten. Das klägerische Fahrzeug halte allerdings die geforderten Grenzwerte nicht sicher, also nicht unter allen Bedingungen, ein. Es erfülle damit hinsichtlich des Abgasverhaltens nicht die geforderten Bedingungen.

12
Auf das gerichtliche Schreiben vom 29. März 2023 hin führt die Beklagtenseite mit Schriftsatz vom 11. Mai 2023 insbesondere Folgendes aus: Der Auffassung des Verwaltungsgerichts Bayreuth (GB.v. 24.6.2020 – B 1 K 20.343 – juris), dass die Kombination von Fristsetzung zur Mängelbeseitigung und Zwangsgeldandrohung rechtswidrig sei, weil § 5 Abs. 1 FZV keine Befugnis zur Anordnung der Mängelbeseitigung biete und die Anordnung unverhältnismäßig sei, sei nicht zu folgen. § 5 Abs. 1 FZV eröffne gerade der Zulassungsbehörde die Möglichkeit, zwischen der Aufforderung zur Mängelbeseitigung unter angemessener Fristsetzung einerseits und einer Betriebsuntersagung andererseits zu wählen. Nach dem Wortlaut stünden beide Alternativen grundsätzlich gleichgeordnet nebeneinander, ohne dass sich ein Rangverhältnis dergestalt ableiten ließe, dass beim Fehlschlagen der ersten Alternative nur mehr auf die zweite zurückgegriffen werden könnte, ohne dass zunächst versucht werden dürfte, ersterer mit Mitteln der Vollstreckung Nachdruck zu verleihen. Dabei müsse die Befugnis zur Anordnung einer Frist zur Mängelbeseitigung denknotwendig zugleich die Befugnis zur Anordnung der Mängelbeseitigung selbst beinhalten, da ohne diese eine Fristsetzung sinnlos wäre. Auch die Ausübung des Auswahlermessens zugunsten der Fristsetzung zur Mängelbeseitigung sei regelmäßig nicht als unverhältnismäßig zu beanstanden. Da das mildeste aller zur Zielerreichung geeigneten Mittel zu wählen sei, werde bei behebbaren Mängeln regelmäßig eine Frist zur Beseitigung zu setzen und nicht unmittelbar ein Betriebsverbot zu erteilen sein (Semmrau in Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2021, § 17 StVZO Rn. 5). An dieser Einordnung ändere auch die Kombination mit einem Zwangsgeld nichts. Auch die vom Verwaltungsgericht Bayreuth in Bezug genommenen Entscheidungen stützten dessen Auffassung, dass nur die Vorgehensweise einer alleinigen Fristsetzung (ohne Zwangsgeldandrohung) mit anschließender oder gleichzeitiger Androhung der Außerbetriebsetzung in § 5 Abs. 1 FZV vorgesehen sei, nicht. Der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (B.v. 30.4.2019 – 6 L 175/19) liege ein gänzlich anderer Sachverhalt zugrunde. Sollten aus der Entscheidung dennoch Rückschlüsse gezogen werden, sei darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht Minden (U.v. 6.6.2013 – 2 K 2931/12) einen vergleichbaren Sachverhalt rechtlich anders beurteilt und auch die Kombination der dortigen Verpflichtung mit der Androhung eines Zwangsgeldes für rechtmäßig gehalten habe. Die vom Verwaltungsgericht Bayreuth wörtlich zitierte Aussage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 22.10.2019 – 11 BV 19.824) sei zum Streitwert ergangen und trage nicht die vom Verwaltungsgericht Bayreuth getroffene Schlussfolgerung. Der zitierten Entscheidung liege gerade der Sachverhalt zugrunde, dass zunächst eine Frist zur Mängelbeseitigung seitens der Zulassungsbehörde gesetzt worden, und nach deren (mehrmaligem) Verstreichen und der endgültigen Weigerung des Betroffenen zur Mängelbeseitigung eine Betriebsuntersagung erfolgt sei. Gegen diese Verfügungen sei Klage erhoben worden. Die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zum Verhältnis der Mängelbeseitigungsanordnung und der Betriebsuntersagung dürften lediglich im Hinblick darauf ergangen sein, dass der Streitwert grundsätzlich in Abhängigkeit zu der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache zu bestimmen sei und sich das vorliegend erfolgte abgestufte Vorgehen auf die Höhe des Streitwerts auswirke. Allein die Tatsache, dass der Entscheidung ein auf diese Weise abgestuftes Vorgehen zugrunde gelegen

sei, könne nicht zu dem Schluss führen, dass es sich hierbei um die einzige rechtmäßige Vorgehensweise handle. Vielmehr sei an der zitierten Passage beachtlich, dass der Verwaltungsgerichtshof selbst ausdrücklich mehrfach von einer „Verpflichtung zur Mängelbeseitigung“ spreche, das Verwaltungsgericht Bayreuth eine solche aber in Abrede stelle und deswegen die Rechtswidrigkeit einer zwangsgeldbewehrten Fristsetzung zur Mängelbeseitigung annehme. Hinsichtlich des vom Verwaltungsgericht Bayreuth zu entscheidenden Sachverhalts erscheine eine Bezugnahme auf die Entscheidungen des OVG NW (B.v. 17.8.2018 – 8 B865/18) sowie der Vorinstanz, des VG Köln (B.v. 29.5.2018 – 18 L 854/18), hingegen wesentlich passender. In diesen Entscheidungen hätten die Gerichte die Kombination von Mängelbeseitigungsanordnung und Zwangsgeldandrohung ausdrücklich für rechtmäßig erachtet. Insbesondere sei die Verpflichtung zur Mängelbeseitigung von der Rechtsgrundlage des § 5 Abs. 1 FZV umfasst und sei das Ermessen fehlerfrei ausgeübt worden, da die Anordnung im Hinblick auf eine Stilllegung des Fahrzeugs das mildere Mittel darstelle. Nach alldem sei der angefochtene Bescheid rechtmäßig, insbesondere ermessensfehlerfrei und in verhältnismäßiger Weise ergangen. Im Übrigen sei der Kläger im Schreiben vom 25. August 2021 und im angegriffenen Bescheid auf die Möglichkeit der Außerbetriebsetzung als Alternative zur Mängelbeseitigung aufmerksam gemacht worden. Auch ohne expliziten Hinweis stünde dem Kläger die Möglichkeit der Außerbetriebsetzung offen, um der im Bescheid vom 22. September 2021 angeordneten Maßnahme zu entgehen. Die Zulassungsbehörde müsste dann über den neuen Sachverhalt erneut – in der Regel durch Aufhebung des Bescheids vom 22. September 2021 mit Wirkung ex nunc – entscheiden. Auf den Schriftsatz wird wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen.

13
Mit Schriftsatz vom 27. Oktober 2023, auf den vollumfänglich Bezug genommen wird, trägt die Beklagtenseite weiter zur Sache vor.

14
Mit Schreiben vom 12. Januar 2023 bat das Gericht die Beteiligten um Mitteilung, ob Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Urteil gemäß § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bestehe. Der Beklagte erklärte mit Schreiben vom 9. Februar 2023 sein Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung, der Kläger erklärte dies mit Schreiben vom 13. Juli 2023. Das Einverständnis wurde – auf erneute gerichtliche Anfrage aufgrund des seit der Zustimmung erfolgten Schriftverkehrs – durch die Klägerseite mit Schreiben vom 9. August 2023 und durch die Beklagtenseite mit Schreiben vom 10. August 2023 bestätigt.

15
Zur Vervollständigung des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte sowie auf die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

16
Über die Klage konnte ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entschieden werden, nachdem die Beteiligten jeweils ausdrücklich ihr Einverständnis hierzu erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

17
Die zulässige Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist begründet, da der angegriffene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18
1. Der auf § 5 Abs. 1, 3 Nr. 1 FZV sowie Art. 29, 30, 31 und 36 VwZVG gestützte Bescheid ist formell rechtmäßig. Der angegriffene Verwaltungsakt ist insbesondere hinreichend bestimmt, Art. 37 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), sodass die Klägerseite mit ihrer diesbezüglichen Rüge nicht durchdringen kann. Zum einen ist der relevante Mangel im angefochtenen Bescheid hinreichend konkret bezeichnet, indem ausgeführt wird, dass die Aktivierung des Warmlaufs des Automatikgetriebes nicht unter allen möglichen Betriebsbedingungen erfolge und durch diese Konformitätsabweichung der Euro-5-Grenzwert für Stickoxide nicht sicher eingehalten werde. Aus dieser sprachlichen Beschreibung geht eindeutig hervor, inwiefern das klägerische Fahrzeug den geltenden Vorschriften nicht entspricht. Das Wort „sicher“ bezieht sich in diesem Kontext deutlich darauf, dass die Aktivierung des Warmlaufs nicht zuverlässig, also mangelhaft ist, nicht aber darauf, dass sich das Landratsamt oder das KBA bei ihrer

Beurteilung der Mangelhaftigkeit nicht sicher seien. Ferner wurde der Kläger gerade nicht zu einer „unbekannten Maßnahme“ aufgefordert, sondern konkret zur Durchführung der Rückrufaktion mit dem Code ... durch eine Vertragswerkstatt zur Beseitigung des genannten Mangels. Aufgrund dieser Angaben wäre es dem Kläger ohne weiteres möglich gewesen, sich unter Angabe des Codes ... an eine Vertragswerkstatt zu wenden und schon hierdurch die notwendigen Änderungen am Fahrzeug zu veranlassen.

19
2. Ferner ist der Tatbestand von § 5 FZV erfüllt. Beim klägerischen Fahrzeug handelt es sich um ein Kraftfahrzeug gem. §§ 1, 2 Nr. 1 FZV, welches sich nach § 5 FZV als nicht vorschriftsgemäß erwiesen hat, da es nicht einem genehmigten Typ entspricht, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV. Die Regelwidrigkeit des Fahrzeugs ergibt sich bereits daraus, dass das KBA, wie es in seinem Schreiben vom 3. Mai 2021 an das Landratsamt ausgeführt hat, einen Mangel an einer Reihe von Fahrzeugen festgestellt hat, zu der auch das Fahrzeug des Klägers gehört (s. soeben). Das Landratsamt hatte keine Veranlassung, diese Einschätzungen des KBA als Typgenehmigungsbehörde in Frage zu stellen oder den Mangel durch eigene Mitarbeitende nachzuprüfen. Vielmehr war das Landratsamt verpflichtet, ein Einschreiten gem. § 5 FZV in eigener Zuständigkeit zu prüfen, und ist dieser Pflicht auch nachgekommen. Vor allem aber verfangen die Hinweise der Klägerseite darauf, dass das streitgegenständliche Fahrzeug nicht als vom sog. „Diesel“- bzw. „Abgasskandal“ betroffenes Fahrzeug gelistet worden sei bzw. darauf, dass der Hersteller, insofern bestätigt vom KBA, im zivilrechtlichen Schadensersatzprozess des Klägers gegen den Hersteller einen Mangel vehement verneine und die Klage vom Landgericht abgewiesen worden sei, nicht. Denn die vom KBA in seinem Schreiben vom 3. Mai 2021 mitgeteilte Konformitätsabweichung hat – wie von der Beklagtenseite bereits in der Klageerwiderung klargestellt – nichts damit zu tun, ob das Fahrzeug von sog. „Abgasmanipulationen“ betroffen ist oder nicht. Grundlage der Rückrufaktion mit dem Code ... sind vielmehr die genannten Mängel im Zusammenhang mit der Aktivierung des Warmlaufs. Die Differenzierung zwischen der festgestellten Konformitätsabweichung hinsichtlich des Emissionsverhaltens, aufgrund derer die Rückrufaktion mit dem Code ... angeordnet wurde, und der Tatsache, dass unzulässige Abschalteinrichtungen für das Fahrzeug nicht festgestellt worden seien, wird im Übrigen auch in der von der Klägerseite vorgelegten amtlichen Auskunft des KBA vom 22. Juli 2022 eindeutig getroffen. Auch das vorgelegte Urteil des Landgerichts N. vom 14. Dezember 2022 greift auf Seiten 2 und 3 klar auf, was der Unterschied zwischen den im Rahmen des sog. „Abgasskandals“ bekannt gewordenen Mängeln und der in Rede stehenden Rückrufaktion 37L8 ist. Im Übrigen wären die Befugnisse der Zulassungsbehörde gegenüber dem Halter nach § 5 FZV aufgrund der zivilrechtlichen Inanspruchnahme des Herstellers in der Regel nicht beschränkt (vgl. OVG NW, B.v. 17.8.2018 – 8 B865/18 – juris Rn. 38).

20
3. Die materielle Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheids ergibt sich jedoch daraus, dass das Vorgehen des Beklagten hinsichtlich der gewählten Rechtsfolge von der Rechtsgrundlage, auf die es gestützt wird, nicht gedeckt ist.

21
Mit dem streitgegenständlichen Bescheid ist der Kläger, gestützt auf § 5 Abs. 1, 3 Nr. 1 FZV sowie Art. 29, 30, 31 und 36 VwZVG, dazu verpflichtet worden, innerhalb von vier Wochen ab Unanfechtbarkeit des Bescheids eine Bestätigung der ausführenden Vertragswerkstatt über die Mängelbeseitigung vorzulegen, und ist ihm zugleich bereits ein Zwangsgeld angedroht worden für den Fall, dass er dieser Verpflichtung nicht fristgerecht nachkomme. Der Kläger ist somit – unter Androhung von Zwangsmitteln – zur Mängelbeseitigung selbst verpflichtet worden. Hierfür bietet § 5 Abs. 1 FZV jedoch keine Grundlage.

22
Nach seinem Wortlaut kann gem. § 5 Abs. 1 FZV die nach Landesrecht zuständige Behörde (Zulassungsbehörde) dem Eigentümer oder Halter eines Fahrzeugs eine angemessene Frist zur Beseitigung der Mängel setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen beschränken oder untersagen, wenn sich das Fahrzeug als nicht vorschriftsmäßig nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung oder der Straßenverkehrs-Zu-lassungs-Ordnung erweist. Ferner kann ein Nachweis über (u.a.) die Vorschriftsmäßigkeit verlangt werden (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 FZV).

23
Nach Auffassung der erkennenden Kammer ermächtigt dies die Behörde zwar dazu, dem Eigentümer oder Halter zur Beseitigung der Mängel eine Frist zu setzen bzw. ihn zur Mängelbeseitigung aufzufordern, aber

nicht dazu, ihn zur Mängelbeseitigung selbst zu verpflichten und eine solche Pflicht notfalls auch mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Das Gericht teilt mithin die vom Beklagten vertretene Schlussfolgerung, dass § 5 Abs. 1 FZV so zu verstehen sei, dass die Befugnis zur Setzung einer Frist denknotwendig mit der Befugnis zur Verpflichtung zur Mängelbeseitigung selbst einhergehe, da die Möglichkeit der Fristsetzung ansonsten sinnlos sei, nicht.

24
Zwar verweist der Beklagte u.a. auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Minden vom 6. Juni 2013 (2 K 2931/12 – juris) und auf die die Entscheidungen des OVG NW (B.v. 17.8.2018 – 8 B865/18 – juris) sowie der Vorinstanz, des VG Köln (B.v. 29.5.2018 – 18 L 854/18 – juris). In den beiden zuletzt genannten Entscheidungen wurde seitens der Gerichte in der Tat die Kombination von Mängelbeseitigungsanordnung und Zwangsgeldandrohung ausdrücklich für rechtmäßig erachtet und insbesondere angenommen, die Verpflichtung zur Mängelbeseitigung sei von der Rechtsgrundlage des § 5 Abs. 1 FZV umfasst und das Ermessen fehlerfrei ausgeübt worden, da die Anordnung im Hinblick auf eine Stilllegung des Fahrzeugs das mildere Mittel darstelle.

25
Gegen die vom Beklagten sowie den soeben zitierten Gerichten vertretene Auffassung spricht jedoch zum einen bereits der Wortlaut von § 5 Abs. 1 FZV, da in der Vorschrift explizit nur die Befugnis zur Setzung einer „angemessene[n] Frist zur Beseitigung der Mängel“ sowie – als ultima ratio bei fruchtlosem Verstreichen der Frist – die Befugnis zur Betriebsuntersagung genannt werden. Eine „echte“, d.h. notfalls auch zwangsweise durchsetzbare Pflicht des Halters bzw. Eigentümers, bestehende Mängel zu beseitigen, klingt jedoch nicht an.

26
Sinn und Zweck der Ermächtigung in § 5 Abs. 1 FZV ist es, zugelassene, aber nicht vorschriftsmäßige Fahrzeuge bis zum Nachweis der Mängelbeseitigung nicht mehr am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen zu lassen (so BayVGH, 22.10.2019 – 11 BV 19.824 – juris Rn. 41). Im Hinblick auf die Verfolgung des genannten Zwecks ist zwar dem Beklagten darin beizupflichten, dass, erweist sich ein Fahrzeug als nicht vorschriftsgemäß, die Auswahl zwischen Fristsetzung und unmittelbarer Betriebsbeschränkung oder -untersagung im Grundsatz der Behörde überlassen wird. Diese hat im eigenen Ermessen zu entscheiden, ob der Mangel so gravierend ist, dass der Betrieb des Fahrzeugs sofort beschränkt bzw. untersagt werden muss, oder ob zunächst eine Frist zur Mängelbeseitigung gesetzt, d.h. mit der Betriebsbeschränkung oder -untersagung zugewartet werden kann. Hierbei dürfte es in der Tat in aller Regel für den Betroffenen weniger eingriffsintensiv sein, wenn er zunächst aufgrund einer Aufforderung zur Mängelbeseitigung unter Setzung einer Frist die Gelegenheit bekommt, den Mangel zu beseitigen. Denn in dieser Situation wird dem Halter eines nicht vorschriftsgemäßen Fahrzeugs die Wahlmöglichkeit eingeräumt, ob er entweder den Mangel behebt (bzw. beheben lässt), ob er das Fahrzeug selbst außer Betrieb setzt, oder ob er untätig bleibt und in Kauf nimmt, dass die Behörde nach Ablauf der Frist den Betrieb seines Fahrzeugs untersagt, mit der Folge, dass das Fahrzeug – notfalls zwangsweise durch den Staat selbst – außer Betrieb gesetzt werden muss. Hierbei begegnet es auch keinen Bedenken, die Aufforderung zur Mängelbeseitigung in einem eigenständigen Bescheid isoliert zu verfügen (vgl. VG München, U.v. 28.11.2018 – M 23 K 18.2332 – juris; BayVGH, 22.10.2019 – 11 BV 19.824 – juris). Aus dem Vorstehenden kann jedoch nicht gefolgert werden, dass es auch zulässig ist, die Aufforderung zur Mängelbeseitigung selbst mit Zwangsmitteln durchzusetzen (a.A. OVG NW, B.v. 17.8.2018 – 8 B865/18 – juris Rn. 21 ff.). Vor allem würde durch eine zwangsweise Durchsetzung der „Verpflichtung“ zur Mängelbeseitigung dem Halter des Fahrzeugs die Möglichkeit genommen, auf die Aufforderung hin nicht zu reagieren und eine Betriebsuntersagung und zwangsweise Außerbetriebsetzung in Kauf zu nehmen. Der Betroffene würde mithin dazu verpflichtet, sein Fahrzeug in einem verkehrstauglichen Zustand zu erhalten, obwohl er zur Teilnahme am Straßenverkehr selbst keineswegs verpflichtet ist, und obwohl eine solche Vorgehensweise auch in anderen Bereichen des Gefahrenabwehrrechts unüblich sein dürfte. Folglich stellt sich aus Sicht des Gerichts die „Verpflichtung“ zur Mängelbeseitigung vielmehr als eine Art Obliegenheit dar. Die Tatsache, dass der Pflichtige jederzeit von sich aus sein Fahrzeug außer Betrieb setzen könnte und die Behörde sodann auf dieser Grundlage erneut entscheiden müsste, ändert an vorstehender Argumentation nichts, da der Kläger auch hierfür zunächst von sich aus aktiv werden müsste und da diese Möglichkeit im Bescheid selbst gerade keinen Anklang findet, mag der Kläger auch grundsätzlich darauf hingewiesen worden sein, dass nötigenfalls auch eine Betriebsuntersagung bzw. Außerbetriebsetzung in Betracht komme.

27
Im Übrigen handelt es sich bei der „Verpflichtung“ zur Mängelbeseitigung nicht zwingend um das mildere Mittel. So kann beispielsweise aus Sicht des Halters bzw. Eigentümers eines Fahrzeugs mit geringem Verkehrswert und gravierenden Mängeln die Außerbetriebsetzung günstiger oder einfacher sein als eine Reparatur, oder könnten Halter bzw. Eigentümer, die tatsächlich vom sog. „Abgasskandal“ betroffen sind, ein Aufspielen neuer Software aus Angst davor ablehnen, dass dies dem Fahrzeug schaden oder ggf. Beweise vernichten könnte (a.A. OVG NW, B.v. 17.8.2018 – 8 B865/18 – juris Rn. 28 ff.). Dementsprechend müssten im Rahmen der Ermessensentscheidung zahlreiche Umstände berücksichtigt werden, die der Behörde jedoch häufig bereits nicht bekannt sein dürften und deren Ermittlung in einigen Fällen wohl auch zeitintensiv sein dürfte, was dem Zweck der gefahrenabwehrrechtlichen Norm entgegenstehen würde.

28
Auch das Verwaltungsgericht Bayreuth spricht sich in seinem Gerichtsbescheid vom 24. Juni 2020 (B 1 K 20.343 – juris Rn. 21 ff.) für die Unzulässigkeit der Kombination einer Verpflichtung zur Mängelbeseitigung unter gleichzeitiger Zwangsgeldandrohung aus:

"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.“

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.“

29
Das Gericht schließt sich aus den oben genannten Gründen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Bayreuth an. Hiergegen spricht im Übrigen auch nicht, dass, worauf auch der Beklagte hinweist, der

Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 24. August 2020 (11 C 20.1680 – juris Rn. 6), mit dem er eine Streitwertbeschwerde zurückgewiesen hat, von einer „wesentlich weniger einschneidende[n], da nicht betriebsbeschränkende[n] Verpflichtung zur Mängelbeseitigung“, und in seinem Urteil vom 22. Oktober 2019 (11 BV 19.824 – juris) ebenfalls von einer „Verpflichtung zur Mängelbeseitigung“ bzw. einer „Verpflichtung zum Nachweis der Mängelbeseitigung“ spricht. Denn nach Ansicht der erkennenden Kammer ist nicht davon auszugehen, dass es vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof beabsichtigt gewesen wäre, eine Aussage dahingehend zu treffen, dass der Halter oder Eigentümer gegen seinen Willen mit Zwangsmitteln dazu gebracht werden könnte, Änderungen an seinem Fahrzeug vorzunehmen. So erfolgten die Äußerungen im Beschluss vom 24. August 2020 in Bezug auf den – vom Verwaltungsgericht Bayreuth in der oben zitierten Entscheidung festgesetzten – Streitwert und hatte das Urteil vom 22. Oktober 2019 u.a. einen Bescheid zum Gegenstand, mit dem der Kläger unter Setzung einer Frist zur Vorlage eines Nachweises über die Mängelbeseitigung verpflichtet und ihm die Untersagung des Fahrzeugbetriebs angedroht worden war. Eine Äußerung zur vorliegend entscheidungserheblichen Fragestellung war daher – wie auch der Beklagte hinsichtlich der vom Verwaltungsgericht Bayreuth wörtlich zitierten Aussage des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 22.10.2019 – 11 BV 19.824 – juris) angemerkt hat – in beiden Entscheidungen nicht notwendig.

30
Weiterhin führt der Beklagte – insofern zurecht – aus, dass dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 30. April 2019 (6 L 175/19 – juris), den das Verwaltungsgericht Bayreuth in der oben angeführten Entscheidung zitiert, ein anderer Sachverhalt zugrunde liege. Die folgenden, maßgeblichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf sind nach Ansicht des erkennenden Gerichts auf den vorliegenden Fall aber dennoch übertragbar (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 30.4.2019 a.a.O. Rn. 72 ff., Hervorhebungen durch das Gericht):

„Soweit die Ordnungsverfügung über die Entziehung der bisher zugeteilten Kennzeichenkombination und die Zuteilung einer neuen von dem Antragsteller wählbaren Kennzeichenkombination hinausgeht und den Antragsteller dazu verpflichtet, die durch die Behörde vorgenommene Kennzeichenänderung zu vollziehen, entbehrt sie einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und ist daher rechtswidrig. Die Zulassungsbehörde kann den Halter nicht verpflichten, sein Kraftfahrzeug „umzukennzeichnen“, also die alten abgestempelten Kennzeichenschilder durch neue abgestempelte Kennzeichenschilder zu ersetzen.

Vgl. auch Jagow, Neue Kfz-Kennzeichen für die Länder der ehemaligen DDR – Aufruf zur Umkennzeichnung und zur erstmaligen technischen Untersuchung, in: VD 1/91, 1 (5).

Nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes bedarf es für einen belastenden Verwaltungsakt einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Es gibt aber kein Gesetz, dass die Zulassungsstelle dazu befugt, den Fahrzeughalter dazu zu verpflichten, dass er das ihm zugeteilte Kennzeichen auf ein Kennzeichenschild prägt und abstempeln lässt und in der Zulassungsbescheinigung das ursprüngliche Kennzeichen ein- und das neu zugeteilte Kennzeichen austragen lässt.

…

§ 5 Abs. 1 FZV kommt als Ermächtigungsgrundlage ebenfalls nicht in Betracht. Nach dieser Vorschrift wird die Behörde lediglich ermächtigt, dem Fahrzeughalter eine angemessene Frist zur Beseitigung der Mängel zu setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen zu beschränken oder zu untersagen, wenn sich das Fahrzeug als nicht vorschriftsmäßig nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung erweist. Der Antragsgegner hat dem Antragsteller hier jedoch nicht lediglich eine Frist gesetzt, die Kennzeichenschilder zu entfernen, die inzwischen unrichtig geworden sind, sondern ihn zum Kennzeichenwechsel selbst verpflichtet. Er hat auch nicht den Betrieb des streitgegenständlichen Fahrzeugs untersagt oder beschränkt.“

31
Im Ergebnis folgt aus den vorstehenden Erwägungen, dass das Vorgehen des Beklagten von der Rechtsgrundlage nicht gedeckt ist und der Bescheid sich daher als rechtswidrig erweist.

32
4. Gem. Art. 16 Abs. 5 des Kostengesetzes (KG) erstreckt sich die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts auch auf die in Ziffer 4 des Bescheids erhobene Gebühr sowie die Auslagen.

33
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

34
Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 Zivilprozessordnung (ZPO).