VG Bayreuth, Beschluss v. 15.05.2023 – B 1 S 23.328

Titel:

Entziehung der Fahrerlaubnis aller Klassen, Beibringungsanordnung nur bezüglich der Gruppe 2, Fragestellung pauschal nach Erkrankungen der Anlage 4 ohne Differenzierung, Fahreignung, Fahrerlaubnis, Vollziehung, Erkrankung, Krankheit, Bescheid, Ermessensentscheidung, Zwangsgeldandrohung, Zwangsgeld, Sofortvollzug, Beschwerde, Ermessensfehler, Gutachten, Pkw, aufschiebenden Wirkung, Interesse der Allgemeinheit, Anordnung der aufschiebenden Wirkung, Fahrerlaubnisentziehung, ärztliches Gutachten, Begutachtungsstelle für Fahreignung, aufschiebende Wirkung, sofortige Vollziehung, Ablieferungspflicht

Normenketten:

StVG § 3
FeV § 46
FeV § 11 Abs. 8 § 11 Abs. 2 FeV i.V.m. Anlage 4

Schlagworte:

Entziehung der Fahrerlaubnis aller Klassen, Beibringungsanordnung nur bezüglich der Gruppe 2, Fragestellung pauschal nach Erkrankungen der Anlage 4 ohne Differenzierung, Fahreignung, Fahrerlaubnis, Vollziehung, Erkrankung, Krankheit, Bescheid, Ermessensentscheidung, Zwangsgeldandrohung, Zwangsgeld, Sofortvollzug, Beschwerde, Ermessensfehler, Gutachten, Pkw, aufschiebenden Wirkung, Interesse der Allgemeinheit, Anordnung der aufschiebenden Wirkung, Fahrerlaubnisentziehung, ärztliches Gutachten, Begutachtungsstelle für Fahreignung, aufschiebende Wirkung, sofortige Vollziehung, Ablieferungspflicht

Tenor

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Ziffern 1 und 2 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 16. März 2023 wird wiederhergestellt und hinsichtlich der Ziffer 3 (Zwangsgeldandrohung) angeordnet.

2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Entziehung der Fahrerlaubnis aller Klassen mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 16. März 2023.

2
Die Antragstellerin war Inhaberin einer am 15. Mai 1992 erteilten Fahrerlaubnis der Klasse 3. Ausgangspunkt des Entziehungsverfahrens sind drei Ereignisberichte der Polizeiinspektion …-Land.

3
Am 15. März 2022 gegen 21:58 Uhr sei eine Polizeistreife zu einer Tankstelle beordert worden, weil ein Reifen am Pkw der Antragstellerin durch eine sich dort befindliche unbekannte männliche Person beschädigt worden sein soll. Es hätten jedoch keine Hinweise auf eine Sachbeschädigung am Vorderreifen erlangt werden können. Die Antragstellerin habe einen sehr gebrechlichen körperlichen Eindruck auf die Polizeibeamten erweckt, sie sei auf Krücken angewiesen gewesen. Außerdem habe sie diverse wirre Angaben gemacht, unter anderem, dass möglicherweise ein Peilsender an ihrem Pkw angebracht sein könnte und sie wegen Mobbings nicht in ihre Wohnung zurückkehren könne.

4

Mit Schreiben der Antragsgegnerin vom 31. März 2022 wurde die Antragstellerin unter Hinweis auf den Sachverhalt vom 15. März 2022 aufgefordert, bis spätestens 4. April 2022 persönlich beim Straßenverkehrsamt vorzusprechen. Dem kam die Antragstellerin nicht nach. Mit weiterer Ereignismeldung der Polizeiinspektion …-Land vom 17. August 2022 wurde folgender Sachverhalt mitgeteilt: Eine Streifenbesatzung sei gegen 22:30 Uhr desselben Tages nach … in die … Straße wegen eines Streits beordert worden (wird im Detail im Polizeibericht näher ausgeführt). Durch die herbeigerufene Polizei sei eine Verkehrskontrolle durchgeführt worden, bei welcher die Antragstellerin deutliche Anzeichen einer Zwangsneurose und Verfolgungswahn gezeigt habe. Sie habe den Anweisungen der Streife nur sehr schwer folgen und sich nur schwer konzentrieren können. Sie leide an Rheuma, habe starke Schmerzen und sei in ihrer Bewegung eingeschränkt. Auf die Reaktionstests (Drogentests) habe sie sich nicht konzentrieren können. Die Distanz zum Pkw habe sie völlig falsch eingeschätzt. Sie habe zudem angegeben, schon mehrfach Anzeige bei der Polizei erstattet zu haben. Derartige Vorgänge existierten jedoch nicht. Außerdem habe sie große Probleme gehabt, aus der großen Parkbucht herauszufahren. Ein Atemalkoholtest (nach dem 6. Anlauf) sei negativ verlaufen, sie habe keine drogentypischen Auffälligkeiten gezeigt. Es werde dringend gebeten, die Eignung der Antragstellerin zum Führen eines Kraftfahrzeugs zu überprüfen.

5
Mit Schreiben vom 9. September 2022 wurde die Antragstellerin gebeten, bis spätestens 23. September 2022 bei der Fahrerlaubnisbehörde vorzusprechen. Dem kam sie nicht nach. Einer Ereignismeldung der Polizeiinspektion …-Land vom 17. November 2022 ist zu entnehmen, dass die Antragstellerin am gleichen Tag mit ihrem Pkw auf der B … vor einem Streifenwagen auffällig langsam gefahren und immer wieder in Richtung Mittellinie und Verkehrsinsel geraten sei. Bei der anschließend durchgeführten Verkehrskontrolle habe sie sich völlig unkooperativ verhalten. Sie habe geäußert, dass die Beamten von der Einsatzzentrale auf sie angesetzt wären, sie extra verfolgen würden und sie mit der Kontrolle nötigen wollten. Nach langem Zureden und nachdem sie die Namen der Beamten erfahren und deren Dienstausweis gesehen habe, habe sie ihren Führerschein ausgehändigt. Bei der Überprüfung der Fahrtüchtigkeit habe sie sich unkooperativ gezeigt, es hätten sich jedoch keine Hinweise auf Betäubungsmittel-, Medikamenten- oder Alkoholmissbrauch ergeben. Am Ende habe sie die Beamten gebeten, vor ihr los zu fahren um sicherzustellen, dass sie nicht wieder von der Polizei verfolgt und zu einer Kontrolle gezwungen werde. Es lägen mehrere Vorgänge vor, bei denen die Antragstellerin angegeben habe, sich verfolgt zu fühlen.

6
Mit Schreiben vom 22. November 2022 forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin auf, ein ärztliches Gutachten über die Eignung zum Führen von Fahrzeugen vorzulegen. In dem Schreiben werden die Ereignismeldungen der Polizei vom 15. März, 17. August und 17. November 2022 geschildert.

7
Aufgrund der auffälligen Fahrweise am 17. November 2022 und der fehlenden Mitwirkung bei der Aufklärung bestehender Zweifel an der Fahreignung werde die Antragstellerin nach § 11 Abs. 2 FeV i.V.m. Anlage 4 zur FeV nach pflichtgemäßem Ermessen aufgefordert, bis zum 22. Januar 2023 ein Gutachten eines Arztes einer Begutachtungsstelle für Fahreignung beizubringen.

8
Die Fragestellung laute:

9
Liegt eine Gesundheitsstörung oder Krankheit vor, die nach Anlage 4 FeV für die Fahreignung erheblich ist? Ist der Untersuchte in der Lage, den Anforderungen zum Führen von Kraftfahrzeugen der Gruppe 2 gerecht zu werden?

10
Auf die Folgen einer nicht fristgerechten Vorlage des geforderten Gutachtens nach § 11 Abs. 8 FeV wurde hingewiesen.

11
Ausweislich der Postzustellungsurkunde wurde dieses Schreiben der Antragstellerin am 26. November 2023 bekannt gegeben.

12

Nach Anhörung mit Schreiben vom 3. Februar 2023 entzog die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 16. März 2023 der Antragstellerin die Fahrerlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen aller Klassen. Die Fahrerlaubnis erlösche mit der Entziehung (Ziff. 1). Die Antragstellerin wurde aufgefordert, den Führerschein binnen einer Frist von 5 Tagen nach Zustellung des Bescheids abzugeben, im Falle der Unauffindbarkeit des Führerscheins sei stattdessen innerhalb derselben Frist eine Versicherung an Eides statt über den Verlust des Führerscheins abzugeben (Ziff. 2). Für den Fall der Nichtbeachtung von Ziff. 2 wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 500,00 EUR angedroht (Ziff. 3). Der Sofortvollzug des Bescheides wurde angeordnet (Ziff. 4).

13
Zur Begründung führte die Antragsgegnerin unter Schilderung der Sachverhalte vom 15. März 2022, 17. August 2022 und 17. November 2022 im Wesentlichen aus, dass die Antragsgegnerin aufgrund dieser Sachverhalte Zweifel an der Fahreignung der Antragstellerin habe. Gemäß § 11 Abs. 2 FeV i.V.m. Anlage 4 zur FeV sei ein Gutachten eines Arztes einer amtlich anerkannten Begutachtungsstelle für Fahreignung als das mildeste Mittel zur Überprüfung der Fahreignung erforderlich. Die Antragsgegnerin habe es im Rahmen ihres Auswahlermessens für geboten erachtet, den Kreis der Gutachter auf die hierfür besonders geeigneten ärztlichen Fachkräfte der amtlich anerkannten Begutachtungsstellen für Fahreignung einzuschränken. Die Antragstellerin sei der wiederholten Aufforderung zur Vorsprache mit der Möglichkeit, im Rahmen eines persönlichen Gesprächs die bestehenden Zweifel abzuklären, nicht nachgekommen. Zudem sei sie am 17. November 2022 ein weiteres Mal mit psychisch auffälligem Verhalten von der Polizei kontrolliert worden, sodass keine andere Möglichkeit verblieben sei, sie zur Vorlage eines ärztlichen Gutachtens aufzufordern. Die Gutachtensanordnung sei zur Gewährleistung der Sicherheit von Leib, Leben und Eigentum aller Verkehrsteilnehmer geeignet, erforderlich und angemessen, um die Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen klären zu lassen. Wegen der Nichtvorlage des zurecht angeordneten Eignungsgutachtens habe sich die Antragstellerin als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen nach § 11 Abs. 8 FeV erwiesen. Die Fahrerlaubnis sei zu entziehen.

14
Die Ablieferungspflicht des Führerscheins stütze sich auf § 3 Abs. 3 Satz 3 StVG, § 47 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FeV. Für den Fall, dass der Führerschein unauffindbar sein sollte, sei gemäß § 5 StVG eine Versicherung an Eides statt abzugeben. Durch diese Maßnahme solle sichergestellt werden, dass der Führerschein schnellstmöglich eingezogen und dadurch die Möglichkeit unterbunden werde, bei Verkehrskontrollen den Anschein zu erwecken, noch im Besitz der Fahrerlaubnis zu sein.

15
Bei der Auswahl der Zwangsmittel sei unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf die Verhängung eines Zwangsgeldes gem. Art. 29, 31 und 36 VwZVG als mildestes Mittel zur Durchsetzung der Abgabeverpflichtung zurückgegriffen worden. Das Zwangsgeld sei seiner Höhe nach angemessen, geeignet und erforderlich, die Antragstellerin zur Erfüllung der Abgabeverpflichtung anzuhalten.

16
Zur Anordnung des Sofortvollzugs wurde ausgeführt, dass die Allgemeinheit vor der Gefahr geschützt werden müsse, die von ungeeigneten Kraftfahrzeugführern ausgehe. Dieses öffentliche Interesse – Schutz der höchsten Rechtsgüter Leben und Gesundheit – überwiege das private oder berufliche Interesse am weiteren Gebrauch von Kraftfahrzeugen und verlange, dass zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignete Personen sofort an der weiteren Teilnahme am Straßenverkehr gehindert werden müssten. Dies sei nur möglich, wenn die Entziehung der Fahrerlaubnis mit der Zustellung des Bescheides wirksam werde und eine möglichst kurze Frist zur Ablieferung des Führerscheins bestimmt werde. Der Bescheid wurde ausweislich der Postzustellungsurkunde am 22. März 2023 zugestellt.

17
Mit einem am 24. April 2023 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz ließ die Antragstellerin durch ihre Bevollmächtigten Klage erheben und beantragen,

die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 16. März 2023 wiederherzustellen.

18

Das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung sei lediglich formell und pauschal begründet worden ohne jegliche Bezugnahmen auf den vorliegenden Einzelfall. Die Antragstellerin sei in erheblichem Maße auf die Möglichkeit, ein Fahrzeug zu führen, angewiesen (wird näher ausgeführt). Die von der Antragsgegnerin genannten Gründe stellten keine so erhebliche Gefahr für den öffentlichen Straßenverkehr und für Leib und Leben anderer dar, als dass sich hieraus ein besonderes öffentliches Interesse am Sofortvollzug begründen lasse.

19
Die Begutachtungsaufforderung vom 22. November 2022 sei materiell rechtswidrig. Aus den in den Polizeiberichten geschilderten Vorfällen ließen sich keine begründeten Zweifel an der Fahreignung herleiten. Am 15. März 2022 sei das Auto der Antragstellerin tatsächlich beschädigt gewesen und habe abgeschleppt werden müssen. Sie sei in nachvollziehbarer Weise in dieser Situation aufgeregt gewesen. Am 17. August 2022 sei sie tatsächlich von zwei PKWs verfolgt worden und habe sich folglich belästigt gefühlt. Mit Nachdruck werde die Unterstellung zurückgewiesen, dass die Antragstellerin deutliche Anzeichen einer Zwangsneurose und von Verfolgungswahn gezeigt habe. Streifenpolizisten als nicht medizinisch-psychologisch geschultes Personal könnten keine solchen Diagnosen aufstellen. Die Antragstellerin sei wegen der Verfolgungssituation aufgeregt gewesen und habe den Alkoholtest im Stehen, gestützt auf zwei Gehhilfen, durchführen müssen. Das defensive Fahrverhalten am 17. November 2022 dürfe ihr nicht zum Nachteil angelastet werden.

20
Die Anordnung vom 22. November 2022 lasse die tatsächliche Ausübung eines pflichtgemäßen Ermessens vermissen. Es sei keine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen worden. Der Bescheid leide auch deshalb an einem Ermessensfehler, weil nach § 11 Abs. 8 FeV die Fahrerlaubnisbehörde auf die Nichteignung schließen „dürfe“ und nicht „müsse“.

21
Auf gerichtliche Frage zur Formulierung der vom Gutachter zu beantwortenden Frage (nur Gruppe 2) teilte die Antragsgegnerin mit, dass es sich hierbei lediglich um einen unbeachtlichen, offenkundigen Fehler handle, der geheilt werden könne. Durch die Heilung werde die Anwendung des § 11 Abs. 8 FeV möglich. Es erschließe sich bereits aus dem Sachverhalt, dass sich die Überprüfung der Fahreignung in erster Linie auf Kraftfahrzeuge der Gruppe 1 erstrecken müsse und es sich nur um ein Versehen gehandelt habe.

22
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird gemäß § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO analog auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakte Bezug genommen.

II.

23
1. Die Auslegung des Antrags (§ 122 Abs. 1, 88 VwGO) ergibt im wohlverstandenen Interesse der Antragstellerin, dass diese die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die für sofort vollziehbar erklärten Anordnungen in Ziffern 1 und 2 des Bescheids vom 16. März 2023 und die Anordnung der aufschiebenden Wirkung bezüglich der kraft Gesetzes (§ 21a VwZVG) sofort vollziehbaren Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 des Bescheids begehrt. Dass die Antragsgegnerin im streitgegenständlichen Bescheid wohl auch die Zwangsgeldandrohung (unnötigerweise) für sofort vollziehbar erklärte, ist unschädlich.

24
2. Der Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat in der Sache Erfolg.

25
Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs ganz oder teilweise wiederherstellen/anordnen bzw. die Vollziehung des Bescheids aussetzen. Bei der Entscheidung hat das Gericht eine eigene Ermessensentscheidung zu treffen, bei der entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Vollziehung gegen das Interesse des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung abzuwägen ist. Dabei sind auch die überschaubaren Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs zu berücksichtigen. Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist dem vorliegenden Antrag stattzugeben, da die Klage des Antragstellers nach summarischer

Überprüfung aller Voraussicht nach Erfolg haben wird. Das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage wiegt insoweit schwerer als das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Bescheides. Auch die diesbezüglichen Ausführungen zur sofortigen Ablieferungspflicht des Führerscheins (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 22.9.2015 – 11 CS 15.1447 – juris Rn. 23) sind gerade noch ausreichend.

26
a. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung genügt zwar den (formalen) Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Nach der ständigen Rechtsprechung der Kammer und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs reicht es bei einer Fahrerlaubnisentziehung aus, die für den Fall typische Interessenlage aufzuzeigen; die Darlegung besonderer zusätzlicher Gründe für die Erforderlichkeit der sofortigen Vollziehung ist nicht geboten (so z.B. BayVGH, B.v. 10.10.2011 – 11 CS 11.1963; B.v. 24.8.2010 – 11 CS 10.1139; B.v. 25.05.2010 – 11 CS 10.227; VGH BW, B.v. 24.1.2012 – 10 S 3175/11 – juris). Dem werden die Ausführungen in der Begründung des Bescheides gerecht. So stellte die Antragsgegnerin zu Recht auf die Sicherheit des öffentlichen Straßenverkehrs und die Sicherheit der Rechtsgüter anderer Verkehrsteilnehmer als typische Interessenlage ab und sieht diese vorrangig vor den persönlichen Interessen der Antragstellerin.

27
b. Die in Ziffer 1 des angegriffenen Bescheids verfügte Entziehung der Fahrerlaubnis der Antragstellerin erweist sich aber bei summarischer Prüfung als rechtswidrig und verletzt sie dadurch in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Zwar liegen hinreichende Tatsachen vor, die die Fahrerlaubnisbehörde dazu befugt haben, Aufklärungsmaßnahmen durch Beibringung eines ärztlichen Gutachtens zu fordern (hierzu die Ausführungen unter aa.), jedoch erweist sich die Beibringungsanordnung als fehlerhaft, so dass nicht nach § 11 Abs. 8 FeV auf die Fahrungeeignetheit geschlossen werden durfte (hierzu die Ausführungen unter bb.).

28
Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 StVG i. V. m. § 46 Abs. 1 Satz 1 FeV hat die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen, wenn sich deren Inhaber als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Werden Tatsachen bekannt, die Bedenken gegen die Eignung des Fahrerlaubnisinhabers zum Führen von Kraftfahrzeugen begründen, finden gemäß § 46 Abs. 3 FeV die §§ 11 bis 14 FeV entsprechend Anwendung. Nach § 46 Abs. 1 Satz 2 FeV gilt dies insbesondere dann, wenn Erkrankungen oder Mängel nach den Anlagen 4, 5 oder 6 der FeV vorliegen oder erheblich oder wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder Strafgesetze verstoßen wurde. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 FeV kann die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines ärztlichen Gutachtens anordnen, wenn Tatsachen bekannt werden, die Bedenken gegen die körperliche oder geistige Eignung des Fahrerlaubnisinhabers begründen. Weigert sich der Betroffene, sich untersuchen zu lassen, oder bringt er das geforderte Gutachten nicht fristgerecht bei, darf nach § 11 Abs. 8 Satz 1 FeV auf die Nichteignung geschlossen werden.

29
Der Schluss auf die Nichteignung ist allerdings nur zulässig, wenn die Anordnung der Begutachtung formell und materiell rechtmäßig, insbesondere anlassbezogen und verhältnismäßig ist (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 17.11.2016 – 3 C 20.15 – juris Rn. 19). In formeller Hinsicht muss die Aufforderung im Wesentlichen aus sich heraus verständlich sein, der Betroffene muss ihr entnehmen können, was konkret ihr Anlass ist und ob das in ihr Verlautbarte die behördlichen Zweifel an der Fahreignung zu rechtfertigen vermag. Bedenken gegen die körperliche und geistige Fahreignung bestehen nach § 11 Abs. 2 Satz 2 FeV insbesondere, wenn Tatsachen bekannt werden, die nachvollziehbar den Verdacht rechtfertigen, bei dem Betroffenen könne eine Ungeeignetheit oder eine eingeschränkte Eignung zum Führen von Kfz vorliegen. Nicht erforderlich ist also, dass eine Erkrankung oder ein Mangel nach Anlage 4 oder 5 zur FeV bereits feststeht. Allerdings darf die Beibringung des Gutachtens nur aufgrund konkreter Tatsachen, nicht auf einen bloßen Verdacht „ins Blaue hinein“ bzw. auf Mutmaßungen, Werturteile, Behauptungen oder dergleichen hin verlangt werden (vgl. BVerwG, U.v. 5.7.2001 – 3 C 13.01 – juris Rn. 26; Siegmund in Freymann/Wellner jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 11 FeV Rn. 43 f.). Ob die der Behörde vorliegenden Tatsachen ausreichen, ist nach den gesamten Umständen des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 16.8.2018 – 11 CS 17.1940 juris Rn. 19).

30

aa. Hieran gemessen lagen ausreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Beibringung eines ärztlichen Gutachtens fordern durfte. Ein polizeilicher Hinweis nach § 2 Abs. 12 StVG an die Fahrerlaubnisbehörde – auch wenn sie von einem Polizeibeamten und von keinem Arzt gegeben wird – stellt keine bloße Mutmaßung dar, wenn zwar kurz, aber nachvollziehbar der Sachverhalt geschildert wird und sich hieraus die Möglichkeit fahreignungsrelevanter Mängel schließen lässt. Derartige Ereignisberichte sind vergleichbar der Qualität eines Anfangsverdachts im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. So können z.B. sehr langsames Fahren ohne triftigen Grund (vgl. § 3 Abs. 2 StVO) sowie nicht spurtreues Verhalten durch Überfahren der Mittellinie (vgl. § 2 Abs. 2 StVO) Ausdruck eines Unvermögens sein, sich angemessen im Straßenverkehr zu bewegen (vgl. BayVGH, B.v. 24.1.2022 – 11 CS 21.1897 – juris Rn. 13 m.w.N.).

31
Neben den Beobachtungen am 17. November 2022 sind die von den Polizeibeamten gemachten weiteren Wahrnehmungen am 15. März und am 17. August 2022 ebenfalls geeignet, Zweifel an der Fahreignung der Antragstellerin aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen aufkommen zu lassen. Nach den polizeilichen Feststellungen hat die Antragstellerin wirre Angaben gemacht, indem sie geäußert habe, an ihrem Fahrzeug sei ein Peilsender angebracht. Sie könne auch wegen massiven Mobbings nicht in ihre Wohnung zurückkehren. Bei dem Vorgang vom 17. August 2022 hat sie sich von ihr unbekannten Dritten verfolgt gefühlt. Schließlich wurden auch Bewegungseinschränkungen beobachtet. Außerdem hatte sie Schwierigkeiten aus einer großem Parkbucht auszufahren. Die Gesamtheit der beobachteten Umstände ist damit geeignet, eine Überprüfung der Fahreignung in die Wege zu leiten. Letztlich dient das angeforderte Gutachten dazu, die aufgekommenen Zweifel abzuklären.

32
bb. Es ist jedoch vorliegend nicht zulässig, von der Nichtvorlage des geforderten ärztlichen Gutachtens auf die Nichteignung nach § 11 Abs. 8 FeV zu schließen.

33
Wegen der fehlenden Möglichkeit, eine Begutachtungsaufforderung isoliert anzufechten, muss diese formell und materiell rechtmäßig sein. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Anordnung eines Gutachtens ist auf den Zeitpunkt der Gutachtensanforderung abzustellen (BVerwG, U.v. 5.7.2001 -3 C 13/01 – juris Rn. 27).

34
Wesentlicher Inhalt der Überprüfungsanordnung ist die von der Fahrerlaubnisbehörde zu formulierende Fragestellung. Sie muss ausreichend bestimmt und angemessen sein. Die bekannt gewordene Tatsache, d.h. der Mangel, die Krankheit bzw. die Beeinträchtigung, die die Zweifel an der Fahreignung begründen, ist zu benennen, jedenfalls mindestens hinsichtlich eines Oberbegriffs, wie er sich aus Anlage 4 ergibt. Anderenfalls wäre die Anordnung zu unbestimmt. Die Fragestellung darf grundsätzlich nicht derartig weit gefasst sein, dass damit die mit der Begutachtung betraute Person oder Stelle ermächtigt wird, die Gesamtheit der in der Anlage 4 zur FeV erwähnten Krankheitsbilder zum Gegenstand der Untersuchung zu machen (BayVGH, B.v. 24.11.2014 – 11 ZB 13.2240 –, juris Rn. 14; BeckOK StVR/Dronkovic, 18. Ed. 15.1.2023, FeV § 11 Rn. 24-31). Nur in Ausnahmefällen sind nähere Ausführungen zu Art und Umfang der ärztlichen Untersuchung dann entbehrlich, wenn sich die vom Gutachter zu klärende Frage mit hinreichender Deutlichkeit den Gründen entnehmen lässt, mit denen die Behörde ihre Eignungsbedenken dargelegt hat und sich unzweifelhaft ergibt, welches Krankheitsbild das Prüfprogramm erfassen soll. So ist es z.B. zulässig und unschädlich, wenn sich die Fragestellung allgemein auf psychische Störungen im Sinn von Nr. 7 der Anlage 4 zur FeV erstreckt, auch wenn einige Krankheitsbilder im konkreten Fall ausscheiden sollten (BayVGH, B.v. 23.2.2023 – 11 CS 22.2649 – juris Rn. 22; vgl. auch die Ausführungen von Siegmund in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 11 FeV, Rn. 134 ff; außerdem VGH BW, U.v. 10.12.2013 – 10 S 23232397/12 –, juris, zu einem vergleichbaren Sachverhalt).

35
Vorliegend hat die Antragsgegnerin zwar in der Beibringungsanordnung die Sachverhalte vom 15. März, 17. August und 17. November 2022 geschildert. Neben Verhaltensweisen, die Erkrankungen aus dem psychiatrischen Formenkreis nahelegen könnten, wurden Angaben zu einer beobachteten Gebrechlichkeit gemacht, aber auch auf Konzentrationsschwierigkeiten, eine fehlerhafte Wahrnehmung (Abstandsschätzung) und einen abverlangten Alkoholtest hingewiesen. Im Anschluss daran führte sie

allerdings nur die „auffällige Fahrweise“ am 17. November 2022 und die fehlende Mitwirkung der Antragstellerin als Anlass für die Begutachtung an.

36
Bei einem Sachverhalt wie dem vorliegenden ist es für die Fahrerlaubnisbehörde ohne Weiteres möglich, die Gutachtensfrage auf konkrete Nummern der Anlage 4 (ohne Unternummern) einzugrenzen, da bereits aus der Anlage 4 ersichtlich ist, dass eine Reihe von Krankheitsbildern per se ausscheiden und die Behörde sich festlegen kann, ob sie neben dem möglichen Vorliegen fahreignungsrelevanter psychischer Erkrankungen auch körperliche Gebrechen untersuchen lassen will (vgl. Schubert, Huetten, Reimann, Graw: Begutachtungsleitlinien zur Kraftfahreignung, 3. Aufl., 2018, S. 38). Für den Betroffenen muss klar erkennbar sein, in welchem Umfang er sich einer ärztlichen Untersuchung unterziehen muss, will er nicht Gefahr laufen, bei Nichtvorlage des geforderten Gutachtens die Fahrerlaubnis zu verlieren. Aber auch für den Gutachter muss sein Untersuchungsauftrag klar umgrenzt sein. Es kann jedenfalls nicht dem Gutachter überlassen werden, welche konkreten Krankheitsfelder innerhalb der Anlage 4 der FeV er abprüfen soll.

37
Schließlich ist eine Entziehung der Fahrerlaubnis aller Klassen auf der Grundlage des § 11 Abs. 8 FeV auch deshalb rechtswidrig, weil sich die vom Gutachter zu klärende Frage der Fahreignung nur auf Kraftfahrzeuge der Gruppe 2 bezog. Die Gutachtenanordnung muss aber im Wesentlichen aus sich heraus verständlich sein und im Fall des § 11 Abs. 8 FeV die Entziehung tragen.

38
Wie sich bereits aus der Anlage 4 zur FeV entnehmen lässt, sind die Anforderungen bezüglich der Eignung zum Führen von Kfz der Gruppen 1 und 2 nicht identisch. Ein Rückschluss von einer Ungeeignetheit zum Führen von Kfz der Gruppe 2 auf solche der Gruppe 1 ist daher unzulässig. Der BayVGH hat (im Fall eines vorgelegten Gutachtens) ausgeführt, dass ein Gutachten, das sich nur auf die Gruppe 2 bezieht, keine ausreichende Grundlage für eine Fahrerlaubnisentziehung aller Klassen ist (BayVGH, B.v. 9.12.2014 – 11 C 14.2549 – juris Rn. 6). In jenem Fall zeigt der BayVGH insbesondere auf, dass sich wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen der Fahreignung für beide Gruppen bei Erkrankungen aus dem psychiatrischen Formenkreis eine Übertragung verbietet. Diese Grundsätze sind auch im Fall der Nichtvorlage des Gutachtens anzuwenden, denn es kann bei im Übrigen rechtmäßiger Anordnung zwar eine Ungeeignetheit hinsichtlich der strengeren Voraussetzungen der Gruppe 2 angenommen werden, was aber nicht in jedem Fall zwingend den Schluss auf eine Ungeeignetheit bezüglich der Kraftfahrzeuge der Gruppe 1 zulässt (zu einer Differenzierung der Fragestellung bezüglich beider Gruppen vgl. auch BayVGH, B.v. 11 CS 06.2913 – juris Rn. 40).

39
Das Vorbringen der Antragsgegnerin, der Gutachter könne aus den geschilderten Vorfälle selbständig schließen, dass es eigentlich um die Fahreignung der Gruppe 1 gehe, verfängt nicht. Die Mitteilung der Fahrerlaubnisbehörde gegenüber der untersuchenden Stelle grenzt den Untersuchungsauftrag ein. Die begutachtende Stelle hat sich an die durch die Behörde vorgegebene Fragestellung zu halten und das diesbezügliche Prüfprogramm abzuarbeiten (§ 11 Abs. 6 Satz 1 und Satz 4 FeV). Der geforderte selbständige Schluss des Gutachters, eigentlich gehe es der Fahrerlaubnisbehörde darum, die Fahreignung für Fahrzeuge der Gruppe 1 zu überprüfen, ist daher unzulässig.

40
Aber auch unter dem Aspekt, dass der Fahrerlaubnisinhaber aus der Gutachtensfrage den Umfang der Begutachtung ersehen muss, damit er entscheiden kann, ob er dieser nachkommen muss oder eine Fahrerlaubnisentziehung bei Nichtvorlage nach § 11 Abs. 8 FeV riskiert, verbietet den von der Antragsgegnerin gezogenen Schluss. Eine in sich widersprüchliche Untersuchungsanordnung, der sich nicht zweifelsfrei entnehmen lässt, welche Problematik in welcher Weise geklärt werden soll, ist keine taugliche Grundlage für den Schluss, der Betroffene wolle Fahreignungsmängel durch die Nichtvorlage verbergen und sei daher als fahrungeeignet anzusehen. Denn aufgrund der Fragestellung musste die Antragstellerin nicht damit rechnen, dass ihr bei Nichtvorlage des Gutachtens alle Fahrerlaubnisklassen entzogen werden.

41
Eine Heilung des vorliegenden Mangels kommt nicht in Betracht. Eine zunächst inhaltlich fehlerhafte Untersuchungsfrage kann nur solange geheilt werden, solange der Betroffene noch ohne Rechtsnachteile

entscheiden kann, ob er der Anordnung folgen will oder nicht. Dies ist der Fall, wenn die Behörde entweder dem Betroffenen eine nunmehr korrekte Fragestellung zur Kenntnis bringt, oder wenn die Heilung noch innerhalb noch offener Beibringungsfrist erfolgt. Zu spät kommt auf jeden Fall eine Auswechslung der Fragestellung oder der Begründung erst durch den Ablehnungs- oder Widerspruchsbescheid oder im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (vgl. Siegmund in Freymann/Wellner: jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, Rn. 143 zu § 11 FeV, m.w.N.).

42
Aus den oben dargestellten Gründen ist die Beibringungsaufforderung, die an die Antragstellerin gerichtet war, fehlerhaft und kann nicht Grundlage der Entziehung der Fahrerlaubnis aller Klassen auf der Grundlage von § 11 Abs. 8 FeV sein. Der Antragsgegnerin bleibt es aber unbenommen, eine erneute, ordnungsgemäße Begutachtungsaufforderung zu erlassen.

43
c. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Abgabeverpflichtung des Führerscheins (Ziffer 2) bzw. die Verpflichtung zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung ist ebenfalls erfolgreich. Nachdem der Antragstellerin die Fahrerlaubnis zu Unrecht und sofort vollziehbar entzogen worden ist, ist die Abgabeverpflichtung als begleitende Anordnung, die ebenfalls für sofort vollziehbar erklärt wurde, nicht geboten, da keine Ablieferungspflicht nach § 47 Abs. 1 FeV besteht.

44
d. Die aufschiebende Wirkung der Klage in Bezug auf kraft Gesetzes sofort vollziehbare Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 ist anzuordnen, da sich die Fahrerlaubnisentziehung nach summarischer Prüfung als rechtswidrig erweist und die Antragstellerin ihrer Ablieferungspflicht derzeit nicht nachkommen muss.

45
3. Dem Antrag ist mit der Kostenentscheidung des § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben.

46
4. Die Höhe des Streitwerts richtet sich nach § 63 Abs. 2, 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG i. V. m. Nrn. 1.5, 46.3 und 46.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (s. NVwZ-Beilage 2013, 57).