

Titel:

Kein Anspruch auf Priorisierung eines Kfz-Zulassungsdienstes

Normenketten:

FZV § 1 ff.

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 21, Art. 28 Abs. 1

BV Art. 11 Abs. 2

VwGO § 42 Abs. 2, § 43 Abs. 2

BayGO Art. 21

Leitsätze:

Wirtschaftliche Individualinteressen zur Gewinnmaximierung stellen schon aus sich heraus keinen sachlichen Grund i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG dar. (Rn. 27)

Ein gewerblicher Kfz-Zulassungsdienst hat weder einen Rechtsanspruch auf Organisation der Zulassungsstellen in einer bestimmten Art und Weise noch auf Änderung der Verwaltungspraxis. (Rn. 21) (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gleichbehandlung von gewerblichen Zulassungsdiensten, Priorisierte Bearbeitung von bestimmten Kfz-Zulassungsanträgen, Kfz-Zulassungsstelle als öffentliche Einrichtung (verneint), Ständige Verwaltungspraxis, Organisationshoheit der Gemeinden als Teil der Selbstverwaltungsgarantie, Kfz-Zulassungsstelle, gewerblicher Zulassungsdienst, Selbstbindung der Verwaltung, Priorisierung von Zulassungsanträgen, öffentliche Einrichtung

Fundstelle:

BeckRS 2025, 1357

Tenor

1. Die Klagen werden jeweils abgewiesen.
2. Der Kläger zu 1 trägt die Kosten des Verfahrens AN 10 K 24.2791.
3. Der Kläger zu 2 trägt die Kosten des Verfahrens AN 10 K 24.2792.
4. Der Kläger zu 3 trägt die Kosten des Verfahrens AN 10 K 24.2793.
5. Der Kläger zu 4 trägt die Kosten des Verfahrens AN 10 K 24.2794.

Tatbestand

1

Die Kläger begehren von der Beklagten zum einen Gleichbehandlung, zum anderen darüber hinaus auch die priorisierte Bearbeitung ihrer Kfz-Zulassungsanträge.

2

Die Beklagte ist eine Kommune, die nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) für die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr zuständig ist. Die Kläger stellen im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeit täglich Zulassungsanträge für die Fahrzeuge ihrer Kunden bei der Beklagten (Zulassungsdienst). Die Beklagte bearbeitet Zulassungsanträge bei der Zulassungsstelle des Ordnungsamtes am ..., im Bürgeramt in ... sowie im Bürgeramt in ... Die Beklagte hat in der Vergangenheit bei der Kfz-Zulassung zwischen „kleinen“ und „großen“ Zulassungsdiensten differenziert. Die drei „großen“ Zulassungsdienste sind überregional tätig und handeln fast ausnahmslos im Auftrag großer Markenhändler und Niederlassungen von Fahrzeugherstellern. Ihre Zulassungsanträge sind zu 90% zeitlich disponierbar. Es besteht ein Abklärungs- und Rückfragebedarf von unter 5%, ihre Kundschaft hat ihren Wohnsitz selten im Ausland (< 5%) und der Anteil erforderlicher Fahrzeugidentifizierung beträgt unter 1%. Dagegen bedienen die „kleinen“

Zulassungsdienste, zu denen auch die Kläger zählen, überwiegend Laufkundschaft. Ihre Anträge umfassen zu einem großen Teil zeitlich kaum disponierbare Kurzzeit- und Ausfuhrkennzeichen. Es besteht ein Abklärungs- und Rückfragebedarf von über 15%, ihre Kunden haben ihren Wohnsitz oft im Ausland (>25%) und der Anteil erforderlicher Fahrzeugidentifizierung beträgt zwischen 5 und 10%.

3

Am 21. November 2022 erhoben die Kläger mit der Begründung Klage, dass sie im Vergleich zu anderen, insbesondere den drei „großen“ Zulassungsdiensten, von der Beklagten ohne Grund ungleich behandelt würden. Das Ruhen der ursprünglichen Klageverfahren (AN 10 K 22.02443, AN 10 K 22.02444, AN 10 K 22.02445 und AN 10 K 22.02446) wurde mit Beschluss vom 19. Juli 2023 angeordnet, da sich die Beteiligten einvernehmlich auf die Durchführung einer Mediation verständigt hatten. Die Verfahren wurden unter den Aktenzeichen AN 10 K 24.2791, AN 10 K 24.2792, AN 10 K 24.2793 und AN 10 K 24.2794 wiederaufgenommen, nachdem die Kläger am 4. November 2024 einstweiligen Rechtsschutz beantragten (AN 10 E 24.2762, AN 10 E 24.2770, AN 10 E 24.2771 und AN 10 E 24.2772).

4

Die Prozessvertreterin der Kläger führt im Wesentlichen aus, dass das Mediationsverfahren, dem weitere außergerichtliche Gespräche gefolgt seien, gescheitert sei. Die Situation bei der Zulassungsstelle am ... verschärfe sich zunehmend. Anderen gewerblichen Zulassungsdiensten werde freier und unbegrenzter Zugang zu den Kfz-Zulassungsstellen der Beklagten gewährt. Diese könnten eine unbegrenzte Anzahl an Zulassungsaufträgen abgeben. Die Zulassungsanträge der Kläger würden dagegen zum Teil nicht, zum Teil mit erheblicher Verzögerung bearbeitet werden. Dabei sei vermehrt ein unfreundlicher Ton sowie eine nicht neutrale Umgangsweise der Mitarbeitenden der Zulassungsstelle der Beklagten festzustellen. Die Vorfälle seien von Voreingenommenheit geprägt und würden zu einer verzögerten sowie verweigerten Bearbeitung bzw. Herausgabe der eingereichten Zulassungsanträge führen. Dies sei eine erhebliche Beeinträchtigung der Ausübung ihrer gewerblichen Tätigkeit. Großkunden seien bereits verloren gegangen, Personal hätte abgebaut werden müssen und erhebliche wirtschaftliche Verluste seien eingetreten. Ihre wirtschaftliche Existenz sei bedroht. Trotz offensichtlicher Personalkapazitäten würden vereinzelt Aufträge der Kläger durch die Beklagte nicht bearbeitet werden. Dies zeige eine Bearbeitungstabelle des Klägers zu 1). Zulassungsanträge der Kläger würden seit dem 26. September 2024 nicht mehr taggleich bearbeitet werden. Gerade Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen müssten am selbigen Tag priorisiert vergeben werden. Stattdessen bearbeite die Beklagte übrig gebliebene Anträge der Vortage. In den vergangenen Monaten sei es wiederholt zu Auseinandersetzungen gekommen. Seit dem 30. September 2024 müssten die Kläger ihre Anträge im Eingangsbereich abgeben. Unterlagen könnten nur auf dem Boden sortiert und kontrolliert werden. Am 1. Oktober 2024 sei die Herausgabe eines fertigen Zulassungsantrags mit Verweis auf die Abholzeiten verweigert worden. Die Beklagte erteile zudem keine Informationen über den Stand der Bearbeitungen. Die unsachgerechte Bearbeitung führe zu einer massiven Geschäftsschädigung. Kunden der Kläger würden Aufträge kündigen oder die durch die Verzögerung verursachten Mehrkosten (z.B. Übernachtungskosten) in Rechnung stellen. Unbearbeitete Anträge würden grundlos nicht herausgegeben werden. Die Bearbeitung erfolge unsachlich. Nur vereinzelt würden Mitarbeiter die Möglichkeit nutzen, Rückfragen zu stellen. In den überwiegenden Fällen würden die Anträge trotz kleinster Unklarheiten unbearbeitet zurückgegeben werden. Die Kläger hätten einen Anspruch auf unbeschränkte Abgabe und sachgerechte Bearbeitung von Zulassungsanträge auf Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes. Für eine ungleiche Behandlung mit anderen Zulassungsdiensten fehle es an einem sachlichen Grund. Die Kfz-Zulassungsstelle der Beklagten sei eine öffentliche Einrichtung i.S.v. Art. 21 GO, die dem Neutralitätsgebot unterliege. Nutzungsbeschränkungen müssten sich an sachlichen Gründen orientieren. Aus der ständigen Behördenpraxis würden sich Privilegien für gewerbliche Zulassungsdienste hinsichtlich der Priorisierung von bestimmten Anträgen ableiten. Die Ankündigung der Beklagten vom 25. Oktober 2024, ab dem 11. Dezember 2024 die Bearbeitung umstrukturieren zu wollen, sei unbeachtlich. Es fehle an Neutralität gegenüber den Klägern. Die Ankündigung, Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen nicht mehr taggleich zu bearbeiten, stelle einen rechtswidrigen Eingriff in ihren eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar. Die Kläger lebten von einer kurzfristigen Bearbeitung von Zulassungsanträgen. Es läge ein sachlicher Grund für eine taggleiche Bearbeitung von Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen vor.

5

Die Kläger beantragen daher:

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Aufhebung des Bescheids vom 28. Juli 2022 allen gewerblichen Kfz-Zulassungsdiensten gleiche Zugangsvoraussetzungen zur Bearbeitung von Kfz-Zulassungsanträgen in allen Zulassungsstellen der Beklagten zu gewähren, insbesondere im Hinblick auf die zugewiesenen Behördenschalter, die Anzahl der Zulassungsanträge pro Tag sowie das Erfordernis der Buchung von Bearbeitungszeiten. Die geltenden Zugangsbeschränkungen sind aufzuheben.

hilfsweise:

Die Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag der Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts erneut zu entscheiden.

weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, allen gewerblichen Kfz-Zulassungsdiensten gleiche Zugangsvoraussetzungen zur Bearbeitung von Kfz-Zulassungsanträgen in allen Zulassungsstellen der Beklagten zu gewähren, insbesondere im Hinblick auf die zugewiesenen Behördenschalter, die Anzahl der Zulassungsanträge pro Tag sowie das Erfordernis der Buchung von Bearbeitungszeiten. Die geltenden Zugangsbeschränkungen sind aufzuheben.

weiter hilfsweise:

Es wird festgestellt, dass die Organisation der Kfz-Zulassungsstellen der Beklagten rechtswidrig ist, soweit nicht allen gewerblichen Kfz-Zulassungsdiensten gleiche Zugangsvoraussetzungen zur Bearbeitung von Kfz-Zulassungsanträgen in allen Zulassungsstellen der Beklagten gewährt werden.

6

Ergänzend beantragen die Kläger:

Die Beklagte wird verpflichtet, den Klägern die An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Zulassung für Dritte unbeschränkt zu ermöglichen und Anträge, bezogen auf Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen, taggleich zu bearbeiten und die weiteren Anträge bis zum folgenden Werktag zu bearbeiten.

hilfsweise:

unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts.

7

Die Beklagte beantragt,

Klageabweisung.

8

Sie führt im Wesentlichen aus, dass ihre Zulassungsstelle keine öffentliche Einrichtung sei. Die Nutzung des Gebäudes am ... richte sich ausschließlich nach dem Hausrecht unter Berücksichtigung des Zwecks der Verwaltungseinrichtung. Es bleibe völlig offen, woraus sich ein Anspruch auf unbeschränkte An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Zulassung für Dritte ergeben solle. Die Kläger würden nicht darauf eingehen, worin die vermeintliche Ungleichbehandlung oder Beschränkung liegen solle, deren Beseitigung nunmehr begehrt werde. Vielmehr werde ein pauschaler, unbestimmter Anspruch auf unbeschränkte Abgabe und sachgerechte Bearbeitung von Zulassungsanträgen auf Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes behauptet. Es sei unklar, wem gegenüber und hinsichtlich welcher Sachverhalte eine sachlich nicht gerechtfertigte, ungleiche Behandlung überhaupt vorliegen solle. Hinsichtlich einer Ungleichbehandlung mit anderen Zulassungsdiensten werde auf das Schreiben des Ordnungsamtes vom 25. Oktober 2024 verwiesen. Eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Zulassungsdiensten ergebe sich hieraus nicht. Den Klägern gehe es wohl darum, dass eine ihren Interessen am meisten dienliche Priorisierung der Anträge, insbesondere auf vorrangige bzw. sofortige Entscheidung über die Erteilung von Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen, erfolge. Ein hierauf gerichteter Anspruch sei nirgends ersichtlich.

9

Dem Schreiben des Ordnungsamtes vom 25. Oktober 2024 ist zu entnehmen, dass ab dem 11. Dezember 2024 ein neues Verfahren in der Zulassungsstelle am ... eingeführt wurde. Sämtliche Zulassungsdienste

könnten ihre Anträge in unbeschränkter Anzahl zwischen 7 und 8 Uhr abgeben und die bearbeiteten Vorgänge am Folgetag zur selben Zeit wieder abholen. Eine untertägige Abholung bearbeiteter und unbearbeiteter Fälle stelle einen zusätzlichen Arbeitsaufwand dar. Abhängig von den am jeweiligen Tag verfügbaren Personalressourcen werde ein täglich für alle Zulassungsdienste gleicher prozentualer Anteil der eingereichten Zulassungsvorgänge bearbeitet. Ein festes Bearbeitungskontingent werde nicht zugesichert. Fälle, die nicht taggleich bearbeitet werden können, würden unter Anrechnung am Folgetag priorisiert behandelt. Hintergrund für diese Änderung sei, dass die bisherige Behördenpraxis, Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen bevorzugt zu behandeln, eine Ungleichbehandlung gegenüber Zulassungsdiensten ohne derartige Vorgänge darstelle. Dennoch könnten Zulassungsdienste ihre Vorgänge nach Dringlichkeit sortieren und dementsprechend einreichen.

10

Mit Bescheid vom 4. Dezember 2024 wurde dem Kläger zu 2) ein Hausverbot für das Gebäude der Zulassungsstelle am ... ausgesprochen. Über dagegen eingereichte Rechtsmittel wurde noch nicht entschieden (AN 10 K 25.34 und AN 10 S 25.35).

11

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2024 führten die Kläger im Wesentlichen weiter aus, dass die Zulassungsstelle der Beklagten durchaus eine öffentliche Einrichtung sei. Ihnen gehe es nicht um das Betreten der Verwaltungsräume, sondern um die Inanspruchnahme der Verwaltungstätigkeit „Zulassungsstelle“. Die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr gehöre zur öffentlichen Daseinsvorsorge. Es werde mit Nichtwissen bestritten, dass die taggleiche Bearbeitung von Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen aufgrund Personalkapazitäten nicht möglich sei. Die sei aber aus versicherungsrechtlichen Gründen gerade notwendig. Die Ausführungen der Beklagten zur Bedeutung der Online-Zulassungen seien nicht nachvollziehbar. Die Ressourcen würden sich hierdurch lediglich verlagern. Die erhöhte Anzahl der Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen seien bei den „kleinen“ Zulassungsdiensten zu berücksichtigen, ansonsten führe dies zu einer Schlechterstellung gegenüber den „großen“ Zulassungsdiensten. Die seit 11. Dezember 2024 geltenden Regeln würden massiv in den Wettbewerb eingreifen. Ihre wirtschaftliche Existenz hänge von der taggleichen Bearbeitung von Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen ab. Die „großen“ Zulassungsdienste würden weiterhin mehrmals täglich Anträge abgeben.

12

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und Behördenakten, auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung, auf die Eilverfahren AN 10 E 24.2762, AN 10 E 24.2770, AN 10 E 24.2771 und AN 10 E 24.2772 sowie auf die Klageverfahren AN 10 K 22.02443, AN 10 K 22.02444, AN 10 K 22.02445 und AN 10 K 22.02446 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

A.

13

Die Klagen sind abzuweisen. Teilweise sind die Klagen bereits unzulässig. Im Übrigen sind sie (jedenfalls) unbegründet.

14

Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, da durch die Kläger ein Verpflichtungs- bzw. Leistungssowie ein Feststellungsbegehren geltend gemacht wird. Für die Entscheidung des Gerichts ist somit insbesondere das mit Schreiben vom 25. Oktober 2024 angekündigte und seit 11. Dezember 2024 bei der Zulassungsstelle des Ordnungsamtes eingeführte Verfahren maßgeblich.

15

I. Der Klageantrag, die Beklagte zu verpflichten, unter Aufhebung des Bescheids vom 28. Juli 2022 allen gewerblichen Kfz-Zulassungsdiensten gleiche Zugangsvoraussetzungen zur Bearbeitung von KfzZulassungsanträgen in allen Zulassungsstellen der Beklagten zu gewähren, insbesondere im Hinblick auf die zugewiesenen Behördenschalter, die Anzahl der Zulassungsanträge pro Tag sowie das Erfordernis der Buchung von Bearbeitungszeiten sowie die geltenden Zugangsbeschränkungen aufzuheben, wird

zunächst dahingehend verstanden, dass den Klägern die gleichen Zugangsvoraussetzungen wie allen anderen gewerblichen Zulassungsdiensten gewährt werden sollen, da die Kläger keine Rechte Dritter geltend machen können. Weiter dürfte die Einordnung des Schreibens vom 28. Juli 2022 als Verwaltungsakt keiner Bedeutung zukommen, da hilfsweise ohnehin der entsprechende Leistungsantrag gestellt wurde.

16

Dieser Klageantrag, welcher bereits in den ursprünglichen Klageverfahren angekündigt wurde, ist bereits unzulässig. Unter Zugrundelegung des seit dem 11. Dezember 2024 eingeführten Konzepts ist nicht erkennbar, für welchen Zulassungsdienst andere Zugangsvoraussetzungen gelten bzw. welcher Zulassungsdienst in der Lage ist, ohne entsprechende Zugangsbeschränkungen Zulassungsanträge zu stellen. Eine Ungleichbehandlung der gewerblichen Zulassungsdienste, egal an welchem Ort, ist insoweit im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht ersichtlich. Vielmehr wird diese lediglich pauschal behauptet und in keiner Weise belegt. Nach dem neuen Konzept werden insbesondere keine Behördenschalter mehr, sondern allenfalls Ressourcen zugewiesen. Die Begrenzung der einreichbaren Vorgänge am ... wurde inzwischen ebenfalls aufgehoben. Hinsichtlich der Terminbuchung ist im Internetportal der Beklagten („[www. ...termine-reservieren.de/select2?md=8](http://www...termine-reservieren.de/select2?md=8)“, zuletzt abgerufen am 16.1.2025) festzustellen, dass alle Zulassungsdienste – wie auch alle anderen (Private, Händler, etc.) – bei den Bürgerämtern Termine buchen müssen. Eine Differenzierung zwischen Zulassungsdiensten ist nicht erkennbar, auch wenn gleichzeitig die maximale Anzahl an buchbaren Anliegen auf vier (mit Ausnahmen) begrenzt ist. Das Vorbringen in der mündlichen Verhandlung, dass die „großen“ Zulassungsdienste bei den Bürgerämtern keine Termine buchen müssten, ebenso wie die Behauptung, dass die Kläger dort maximal zwei Termine am Tag buchen könnten, ist daher nicht nachvollziehbar. Auf die Ungleichbehandlung in der Vergangenheit, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit der Kläger, auch beim ... Termine buchen zu müssen, kommt es bei der gerichtlichen Entscheidung nicht an.

17

Der hilfsweise gestellte – entsprechende – Leistungsantrag ist aus den gleichen Gründen bereits unzulässig.

18

Soweit Zugangsvoraussetzungen bzw. -beschränkungen mit der „unbeschränkten Ermöglichung“ der An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen korrelieren, wird auf die Ausführungen unter III. verwiesen.

19

II. Soweit die Kläger – wieder hilfsweise – die Feststellung begehren, dass die Organisation der Kfz-Zulassungsstellen der Beklagten rechtswidrig ist, weil nicht allen gewerblichen Kfz-Zulassungsdiensten gleiche Zugangsvoraussetzungen zur Bearbeitung von Kfz-Zulassungsanträgen in allen Zulassungsstellen der Beklagten gewährt werden, sind ihre Klagen ebenfalls unzulässig, da an dieser Stelle bereits der Subsidiaritätsgrundsatz entgegensteht, § 43 Abs. 2 VwGO. Im Übrigen ist nach den obigen Ausführungen auch keine Beschwer i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO erkennbar, nachdem inzwischen ein neues Konzept eingeführt ist.

20

III. Soweit die Kläger die Verpflichtung der Beklagten begehren, ihnen die An-, Ab- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Zulassung für Dritte unbeschränkt zu ermöglichen, stellt sich zunächst die Frage, was mit einer „unbeschränkten Ermöglichung“ konkret gemeint ist. Bei wörtlichem Verständnis würde dieser Klageantrag auch die Möglichkeit umfassen, jederzeit, sprich auch um 24:00 Uhr und an Feiertagen Behördengänge zu absolvieren. Konkretisiert wird dieses Begehren wohl mit dem Zusatz, die Beklagte dazu zu verpflichten, Zulassungsanträge, bezogen auf Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen, taggleich und die weiteren Anträge bis zum folgenden Werktag zu bearbeiten.

21

1. Soweit der „unbeschränkten Ermöglichung“ u.a. die Beschränkung, fertig bearbeitete Zulassungsanträge erst am nächsten Werktag zu bestimmten Zeiten abholen zu können oder das Erfordernis der Buchung von Bearbeitungszeiten bei den Bürgerämtern entgegensteht, ist die Klage unzulässig, jedenfalls unbegründet. Derartige Beschränkungen des Zugangs, die für alle Zulassungsdienste gelten, sind wie auch die grundlegenden Öffnungszeiten eines Amtes der Organisation der Beklagten zuzuordnen. Ein Rechtsanspruch auf Organisation der Zulassungsstellen in einer bestimmten Art und Weise besteht für die

Kläger nicht. Ein subjektives Recht i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO gewährt insoweit weder Art. 3 Abs. 1 GG noch ist ein solches aus anderen Rechtsvorschriften herzuleiten. Den Kommunen kommt vielmehr nach Art. 28 Abs. 2 GG (bzw. Art. 11 Abs. 2 BV) eine aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie hergeleitete Organisationshoheit zu (Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl., Art. 28 Rn. 32). Durch sie legen die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen fest und bestimmen damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen, soweit durch den Gesetzgeber hierzu keine Vorgaben gemacht werden (BVerfG, B.v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 – juris; BVerfG, B.v. 14.9.2006 – 9 B 2/06 – juris Rn. 6). Sie umfasst das Recht, Behörden, Einrichtungen und Dienststellen zu errichten, zu ändern und aufzuheben, diese auszustatten, zu beaufsichtigen und die Steuerungsmechanismen festzulegen (BVerfG, U.v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 – juris Rn. 146), weiter für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben aus mehreren vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Organisationsformen auswählen zu können (BVerfG, U.v. 7.10.2014 – 2 BvR 1641/11 – juris). Die Organisationshoheit erstreckt sich sowohl auf die eigenverantwortliche Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten als auch auf die Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben (GG-Dreier, 3. Aufl., Art. 28 Rn. 123). Insoweit kann festgestellt werden, dass der Ordnungsgeber den zuständigen Behörden hinsichtlich ihrer Organisation betreffend die Erfüllung der Aufgaben i.S.d. Fahrzeugzulassungs-Verordnung (FZV) weitestgehend Freiräume eingeräumt hat. Beispielsweise steht es den zuständigen Behörden frei, ob sie von Antragstellern vor Ort eine Terminvereinbarung verlangt, an welchem Ort sie die Zulassungsanträge bearbeitet und wie viel Ressourcen sie für ihre Zulassungsstellen zur Verfügung stellt. Eine Gestaltungsfreiheit kommt der zuständigen Behörde ebenso zu, soweit es darum geht, innerhalb welcher Zeitspanne sie Zulassungsanträge bearbeitet. Gesetzliche Vorgaben bestehen insoweit nicht. Lediglich vereinzelt finden sich in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung Regelungen, welche die Organisation bedingen, wie etwa im Bereich der internetbasierten Zulassungsverfahren (§§ 18 ff. FZV) die entsprechenden technischen Einrichtungen oder die Vorgabe des § 26 Abs. 4 Nr. 4 FZV, dass nach der elektronischen Bekanntgabe der Entscheidung die Unterlagen spätestens nach sechs Kalendertagen versendet werden müssen.

22

2. Soweit die Kläger sich mit der „unbeschränkten Ermöglichung“ insbesondere auf die Art und Weise der Ressourcenverteilung durch die Beklagte beziehen, damit ihre eingereichten Zulassungsanträge, bezogen auf Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen, taggleich und die weiteren Anträge bis zum folgenden Werktag bearbeitet werden, hat ihre Klage ebenso wenig Erfolg.

23

Hinsichtlich dieses Begehrens können sich die Kläger weder auf Art. 3 Abs. 1 GG (a.) noch auf Art. 21 GO (b.) berufen. Auch dringen sie mit ihrem Antrag nicht durch, soweit sie sich auf ihre sonstigen Grundrechte berufen (c.).

24

a. Außerhalb der Gesetzesanwendung ist die Verwaltung bei ihrem Handeln nach ihren selbstgesetzten Maßstäben dazu verpflichtet, nicht ohne sachlichen Grund von ihrer eigenen Verwaltungspraxis abzuweichen. Dieser Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung gilt als Ausprägung des Gleichheitssatzes i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG. Bei Gleichheitsverstößen durch die Verwaltung haben die Bürger ein subjektiv-öffentliches Recht auf Abwehr der Belastung. Der Gleichbehandlungsanspruch kann darüber hinaus zu einem materiellen Leistungsanspruch auf Erteilung der jeweiligen Begünstigung erstarken. Hauptanwendungsfälle sind der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen sowie Subventionen (GG-Dreier, 4. Aufl., Art. 3 Abs. 1 Rn. 70 ff.). Der Anspruch steht allerdings unter dem Vorbehalt des Möglichen in dem Sinn, dass die Verwaltung etwa nur bis zur Kapazitätsgrenze Personen zur Nutzung einer Einrichtung zulassen oder nicht mehr als die ihr für eine bestimmte Subvention zur Verfügung gestellten Mittel ausgeben kann (BeckOK-GG, Stand: 15.09.2024, Art. 3 Rn. 90 m.w.N.). Die Behörde kann ihre Praxis aus willkürfreien, d.h. sachlichen Gründen jederzeit ändern. Ob derartige Gründe für eine Abweichung von der bisherigen Entscheidungspraxis vorliegen, hat die Behörde bei der Ausfüllung ihres Entscheidungsspielraums jeweils neu zu prüfen (BVerfG, U.v. 25.9.2013 – 6 C 13/12 – juris Rn. 55; Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl., Art. 3 Rn. 44).

25

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist der Klageantrag insoweit unbegründet. Zunächst muss festgestellt werden, dass der Behörde bei der Bearbeitung von Anträgen nach der FZV auf

Rechtsfolgenseite kein Ermessen i.S.v. Art. 40 BayVwVfG zusteht. Ermessen ist unter Beachtung des Gleichheitssatzes jedoch auch dann auszuüben, wenn es um die Entscheidung geht, in welcher Reihenfolge Anträge bearbeitet werden (BeckOK, Stand: 01.01.2023, § 40 Rn. 61). Hier sind jedoch nicht einzelne Zulassungsanträge Klagegegenstand, sondern die grundsätzliche Vorgehensweise der Beklagten, weshalb die Kläger m.a.W. eine Änderung der Verwaltungspraxis begehren. Eine gerichtliche Kontrolle des Konzepts ist vorliegend ausnahmsweise deshalb zulässig, weil es den Klägern nicht zugemutet werden kann, gegen einzelne Vorgänge zu klagen, da sich diese typischerweise wegen Erteilung der Zulassung innerhalb weniger Werkstage kurzfristig erledigen. Effektiver Rechtsschutz wäre ansonsten nicht zu erreichen.

26

Für das Begehren hinsichtlich der taggleichen Bearbeitung von Anträgen hinsichtlich Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen sowie der weiteren Anträge bis zum folgenden Werktag müsste eine Vergleichsgruppe existieren, welcher dieses Privileg in zeitlicher Hinsicht eingeräumt wäre. Hierfür ist nichts ersichtlich und im Übrigen wäre eine solche Garantie hinsichtlich einer Bearbeitungsdauer für die Zulassungsdienste im Hinblick auf das Erfordernis, entsprechende Ressourcen bereithalten zu müssen, höchst unwirtschaftlich und damit fernliegend, nachdem die Anzahl der eingereichten Zulassungsanträge je nach Jahreszeit nicht unerheblich variiert. Der Antrag der Kläger wird unter Berücksichtigung ihres Vorbringens in der mündlichen Verhandlung daher in ihrem Interesse (§ 88 VwGO) dahingehend verstanden, dass sie eine priorisierte Bearbeitung von bestimmten Zulassungsanträgen, insbesondere in Bezug auf Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen, begehren, da die Klage auch insoweit unzulässig wäre. Dieses Ziel können sie nur im Wege einer Ungleichbehandlung aus sachlichen Gründen erreichen. Ungeachtet dessen, dass in der ursprünglichen Klageschrift noch von einer Gleichheit aller Zulassungsdienste gesprochen wurde, ist hinsichtlich dieses Antrags jedenfalls nicht schlüssig dargelegt, weshalb die Beklagte eine Besserbehandlung der Kläger in dem beantragten Sinne vornehmen müsse. Vielmehr ist das gegenwärtige Konzept der Beklagten nicht zu beanstanden.

27

Ein sachlicher Grund, sämtliche Zulassungsanträge der Kläger vorrangig und damit ungleich im Verhältnis zu den anderen „kleinen“ und „großen“ Zulassungsdiensten zu bearbeiten, kann nicht erkannt werden. Ein Rechtfertigungsgrund muss stets in angemessenem Verhältnis zum Ausmaß bzw. Grad der Ungleichbehandlung stehen. Für das Maß der Differenzierung verlangt Art. 3 Abs. 1 GG einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist (Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl., Art. 3 Rn. 21). Das erforderliche Gewicht des rechtfertigenden sachlichen Grundes ist dabei insbesondere der Verfassung zu entnehmen. Maßgeblich ist danach die Betroffenheit anderer Grundrechte (vor allem von Freiheitsrechten) und anderer verfassungsrechtlicher Grundsätze. Weiter sind die Rechtfertigungsanforderungen umso höher, je mehr sich die Differenzierungsmerkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern. Außerdem ist der Gestaltungsspielraum umso kleiner, je weniger beeinflussbar bei verhaltensbezogenen Unterscheidungen das Verhalten durch den Einzelnen ist (GG-Dreier, 3. Aufl., Art. 3 Rn. 45 m.w.N.). Insoweit wird maßgeblich das Geschäftskonzept der Kläger vorgetragen, ihren Kunden eine kurzfristige Zulassung ihrer Fahrzeuge – der Kläger zu 1) wirbt auf seiner Website beispielsweise mit Zulassungen innerhalb eines Werktags – zu ermöglichen. Dabei geht es jedoch in erster Linie um wirtschaftliche Individualinteressen zur Gewinnmaximierung, die schon aus sich heraus keinen sachlichen Grund darstellen. Im Übrigen sind diese selbst geschaffen und zugleich beeinflussbar, weshalb ihnen kein derartiges Gewicht zukommt, welches eine Besserbehandlung rechtfertigen würde (vgl. GG-Dreier, 3. Aufl., Art. 3 Rn. 45 m.w.N.). Ansonsten müsste man auch demjenigen, der seinen Kunden eine taggleiche Zulassung garantiert, priorisiert gegenüber einem Gewerbe behandeln, welches seinen Kunden lediglich die Zulassung innerhalb eines Werktags verspricht. Die Kläger haben ihr Unternehmerrisiko, welches sie an öffentlichen Ressourcen ausgerichtet haben, selbst zu tragen, ansonsten könnte man durch eigenes Verhalten „künstlich“ ein Leistungsanspruch auf Kosten und zu Lasten der Allgemeinheit herleiten. Zudem ist mangels entgegenstehender Anhaltspunkte zumutbar, das eigene Gewerbe entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dafür, dass infolge einer Anpassung die wirtschaftliche Existenz gefährdet wäre, ist nichts ersichtlich. Private müssen – derzeit – weiterhin mehr als eine Woche auf ihren Termin warten, weshalb für diese weiterhin ein Anlass besteht, einen Zulassungsdienst aufzusuchen. Insoweit sprechen die Kläger selbst von einer Bearbeitungszeit von zwei bis drei Werktagen. Nachdem das neue Konzept mit Schreiben vom 25. Oktober 2024 angekündigt

wurde, blieb allen Zulassungsdiensten genügend Zeit, sich auf die Änderungen vorzubereiten. Die Organisation der Kfz-Zulassung durch andere kreisfreie Städte ist selbstredend nicht entscheidungsrelevant. In der Fahrzeug-Zulassungsverordnung finden sich mit Ausnahme der Regelungen zur Großkundenschnittstelle (§§ 33 ff.) zudem keine Vorschriften zum Gewerbe eines Zulassungsdienstes. Es ist daher auch nicht davon auszugehen, dass der Ordnungsgeber diesen besondere Rechte einräumen wollte.

28

Zudem ist kein sachlicher Grund von entsprechendem Gewicht gegeben, bestimmte Zulassungsanträge, insbesondere Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen priorisiert zu bearbeiten. Dies wird bereits daran deutlich, dass keine Vorgaben hinsichtlich der Bearbeitungsfrist durch den Ordnungsgeber aufgestellt wurden (§§ 41 ff. FZV). Auch ist den Vorschriften keine Genehmigungsfiktion zu entnehmen, wovon in anderen Rechtsgebieten Gebrauch gemacht wurde. Beantragen Private selbst die Erteilung eines Ausfuhr- oder Kurzzeitkennzeichens, wird ihnen die reguläre Wartezeit zugemutet. Steht beispielsweise fest, dass eine Überführungsfahrt an einem bestimmten Tag stattfinden soll, so erschließt sich der Kammer nicht, weshalb der entsprechende Antrag nicht mit einer Vorlaufzeit gestellt wird. Wird spontan der Entschluss gefasst, ein Kraftfahrzeug zu erwerben, dann macht es keinen Unterschied, ob es sich hierbei um ein Neu- oder Gebrauchtfahrzeug handelt; weiter ist nicht von Relevanz, ob dieses (ins Ausland) überführt werden oder ob es im Inland verbleiben soll. In allen genannten Fällen ist nicht ersichtlich, weshalb die Beklagte sich an den höchst individuell gesetzten Ansprüchen der Halter – gleich ob diese selbst den Antrag stellen oder einen Zulassungsdienst beauftragen – orientieren müsste. Da der Versicherungsschutz erst zu laufen beginnt, sobald der Zulassungsantrag bearbeitet wurde, entstehen auch grundsätzlich keine spürbaren Mehrkosten. Soweit durch die Kläger vorgebracht wird, dass infolge der neuen Organisation zwischen Fertigstellung der Zulassung und Abholung der Unterlagen am nächsten Werktag ein Zeitraum vergeht, in welchem Versicherungsprämien gezahlt werden müssten, obwohl das Kennzeichen am Bearbeitungstag noch nicht genutzt werden könne, so ist hierin lediglich eine unerhebliche Belastung zu sehen. Auch private Antragsteller müssen für den Tag der Zulassung ein „ganze“ Prämie zahlen, auch wenn sie einen Termin beispielsweise erst gegen 15:00 Uhr buchen können. Die Bearbeitung von Zulassungsanträgen, bei denen es zu einer Verkürzung des Versicherungsschutzes kommen kann, also insbesondere Ausfuhrkennzeichen (vgl. 42 Abs. 4 Satz 2 FZV) an einem Freitag bzw. vor einem Feiertag stellt eine Ausnahme dar, was sogar durch die Kläger selbst gesteuert werden kann. Eine Abweichung vom Organisationskonzept ist im Einzelfall sachlich nicht begründet. Vielmehr existieren für eine Bündelung der Ab- und Annahme der Zulassungsanträge am Morgen jeden Werktags nachvollziehbare Gründe. So hat die (mehrfache) untertägige Abholung von fertig bearbeiteten Zulassungsanträgen in der Vergangenheit bereits des Öfteren unstreitig zu Auseinandersetzungen bzw. der Inanspruchnahme von zusätzlicher Arbeitszeit einzelner Mitarbeiter geführt. Die Unterbrechung bzw. Störung des Geschäftsbetriebs durch derartig nichtplanbare Vorsprachen sämtlicher Zulassungsdienste wird durch einen einheitlichen und vorab bestimmten Termin am Morgen nachvollziehbar vermieden. Im Ergebnis ist es damit auch rechtlich nicht von Belang, ob es aufgrund personeller Ressourcen an sich möglich wäre, Ausfuhr- und Kurzzeitkennzeichen taggleich zu bearbeiten.

29

Das seit dem 11. Dezember 2024 eingeführte Konzept in der Zulassungsstelle am ... ist unter Heranziehung der Grundsätze der Gleichbehandlung i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG auch im Übrigen nicht zu bemängeln, was die eigenen Rechte der Kläger betrifft. Eine Differenzierung zwischen den „kleinen“ und „großen“ Zulassungsdiensten werde nach diesem neuen Konzept nicht mehr vorgenommen. Alle gewerblichen Zulassungsdienste könnten ihre Zulassungsanträge nunmehr zwischen 7 und 8 Uhr abgeben und die bearbeiteten Vorgänge am Folgetag zur selben Zeit wieder abholen. Eine Terminbuchung sei am ... daher nicht mehr möglich. Abhängig von den am jeweiligen Tag verfügbaren Personalressourcen werde ein täglich für alle Zulassungsdienste gleicher prozentualer Anteil der eingereichten Zulassungsvorgänge bearbeitet. Nach Abgabeschluss würde man alle eingereichten Anträge sichten und eine Prognose treffen, welche Bearbeitungsquote gewährleistet werden könne. Eine Beschränkung der einreichbaren Zulassungsanträge existiere nicht. Fälle, die nicht taggleich bearbeitet werden können, würden unter Anrechnung am Folgetag priorisiert behandelt. Ein festes Bearbeitungskontingent werde indes nicht zugesichert, da dies von den am jeweiligen Tag vorhandenen Personalressourcen und den sonstigen Aufgaben, insbesondere Privatkunden, Online-Zulassungsvorgänge sowie Backoffice-Vorgängen abhängig sei. Dennoch könnten Zulassungsdienste ihre Vorgänge nach Dringlichkeit für die Bearbeitung sortieren und

dementsprechend einreichen. Dabei macht es rechtlich keinen Unterschied, ob man sich für eine „relative“ oder „absolute“ Gleichbehandlung entscheidet. Im ersten Fall wird täglich ein gleicher prozentualer Anteil der Vorgänge eines jeden Zulassungsdienstes bearbeitet. Eine Ressourcenknappheit der Beklagten würde stets dazu führen, dass derjenige, der mehr Anträge einreicht, im Ergebnis schlechter behandelt wird. Kann nach Sichtung aller eingereichten Anträge an einem Tag eine Bearbeitungsquote für jeden Zulassungsdienst von 90% gewährleistet werden, dann werden bei 100 eingereichten 90 Anträge bearbeitet, während bei 10 eingereichten 9 Anträge bearbeitet werden. Im Ergebnis ist die Anzahl der bearbeiteten Anträge damit von der insgesamt durch einen Zulassungsdienst eingereichten Anträge abhängig. Dem Grunde nach bleiben nach diesem Verfahren jedoch mehr Anträge bei den „großen“ Zulassungsdiensten offen, da diese – auf das 1. Halbjahr 2022 bezogen – ausweislich der Klageerwiderung durchschnittlich 4260 Vorgänge einreichen, während sämtliche „kleine“ Zulassungsdienste im Schnitt 858 Vorgänge zur Bearbeitung abgaben. Hierbei wäre auch zu berücksichtigen, dass es durch die gewählte Vorgehensweise zu einer Bevorzugung derjenigen Zulassungsdienste kommen kann, die zeitaufwendigere Anträge abgeben. Werden bei 10 beantragten Neuzulassungen und 10 beantragten Kurzzeitkennzeichen jeweils alle 10 Anträge bearbeitet, dann wird letzterer Zulassungsdienst im bevorzugt, da diesem mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Im zweiten Fall würde man allen Zulassungsdiensten eine gleiche Anzahl an Bearbeitungen zusichern. Werden durch einen Zulassungsdienst also z.B. 100 Anträge abgegeben, durch einen anderen jedoch nur 10 und reichen die Ressourcen lediglich zur Bearbeitung von 20 Anträgen aus, dann müsste von jedem Zulassungsdienst jeweils 10 Anträge bearbeitet werden. Eine Schlechterstellung der „großen“ Zulassungsdienste im Regelfall dürfte bei diesem Modell auf der Hand liegen. Des Weiteren ist nicht zu beanstanden, dass am ... für die Zulassungsdienste keine Möglichkeit der Terminbuchung mehr vorgesehen ist. Zum einen stellt dies die Kehrseite dessen dar, dass am Morgen ohnehin ein Abgabetermin garantiert wird und zum anderen kann hierdurch eine gleichberechtigte Ressourcenverteilung gewährleistet werden. Könnten untertäglich zusätzliche Termine gebucht werden, dann müsste der am Morgen festgelegte „Verteilungsschlüssel“ zur Aufrechterhaltung der Gleichberechtigung angepasst werden, was einen zusätzlichen Aufwand für die Beklagte darstellen würde. Im Hinblick auf die in der Vergangenheit aufgetretenen Hamster- bzw. Vorratsbuchungen durch „kleine“ Zulassungsdienste, also Terminen, die gebucht wurden, obwohl noch kein konkretes Anliegen vorhanden gewesen war, ist es auch eingängig, deren Anträge nunmehr in unbeschränkter Anzahl zu bestimmten Zeiten am Morgen anzunehmen. Ansonsten würde es erneut zu Terminen kommen, die ungenutzt verfallen und damit zu Lasten aller übrigen Antragsteller gehen bzw. die Planung, Organisation und Betriebsablauf der Beklagten stören. Die Vorgehensweise der Beklagten, offengebliebene Anträge des Vortrags am nächsten Werktag priorisiert zu behandeln, ist ebenso wenig zu bemängeln, da dies der Gewährleistung einer einheitlichen Bearbeitungsdauer aller Anträge dient. Eine Beurteilung in Zusammenschau mit den jeweils neu eingereichten Anträgen steht dem entgegen und wäre im Übrigen untunlich.

30

Die Beklagte hat ihr gegenwärtiges Konzept und damit auch ihre neue Verwaltungspraxis schriftsätzlich und ergänzend Rahmen der mündlichen Verhandlung plausibel und nachvollziehbar begründet. Nachdem nicht nur Zulassungsdienste, sondern auch andere Kunden, wie etwa Private, Autohäuser oder Unternehmen außerhalb der Automobilbranche die Leistungen der Beklagten nach der FZV in Anspruch nehmen, die Aufgabenerfüllung sich jedoch zugleich im Rahmen von gesetzlicher, organisatorischer, technischer und personeller Rahmenbedingungen bewegt, ist es einleuchtend, dass eine vollumfängliche Entsprechung aller Interessen aufgrund ihrer Verschiedenheit nur schwer zu gewährleisten ist. Jede Gruppe hat nach ihren individuellen Merkmalen besondere Privilegien, mit denen infolge des Gesamtkonzepts zwangsläufig auch einzelne Einschränkungen einhergehen. Unter Bezugnahme auf die obigen Ausführungen trägt damit die Begründung der Beklagten hinsichtlich der Einführung des neuen Konzepts. Weiter ist die geschilderte Störung des Geschäftsbetriebs infolge von wiederholten – durch die Bearbeitungsdauer bedingten – „Vorsprachen“ der Zulassungsdienste von sachlicher Natur. Nicht zu verkennen ist auch die nicht unerhebliche Bindung von Kapazitäten zur Einführung der internetbasierten Zulassung (derzeit Stufe 4). Dass die FZV in jüngster Zeit umfangreichen Änderungen unterzogen wurde, was zwangsläufig zu Mehraufwand und Umorganisation der Zulassungsstellen führt, kann nicht sinnhaft bestritten werden (vgl. BGBl I Nr. 191 vom 19.6.2024). Sofern die Kläger den Vergleich zu privaten Antragstellern ziehen, muss deutlich gemacht werden, dass diese stets auf eine Terminvereinbarung angewiesen sind. Sie sind daher durch die Bearbeitungsdauer privilegiert, jedoch durch die entsprechende Wartezeit auf ihren Termin überproportional benachteiligt. Ein Privater hat nicht die Möglichkeit, jeden Morgen beim ...

Zulassungsanträge in unbegrenzter Anzahl abzugeben und nach nur wenigen Werktagen wieder abholen zu können. Vielmehr wartet dieser derzeit ca. 1 bis 2 Wochen auf seinen Termin – sofern nicht zufällig ein Termin eines anderen Antragstellers kurzfristig abgesagt wird – und bekommt sein Anliegen, welches er auch bereits vorab benannt hat, dafür am gleichen Tag bearbeitet. Soweit die Kläger des Weiteren insbesondere monieren, dass sie bei den Bürgerämtern Termine nur in beschränktem Umfang vereinbaren können bzw. müssen und ihre Anträge am ... nicht am gleichen Tag herausgegeben werden – so zielt ihr Gesamtverhalten auf das Beanspruchen einzelner Privilegien anderer Gruppen ab, ohne dass sie gleichzeitig Bereitschaft signalisiert haben, ihre eigenen Vorteile als Zulassungsdienst aufzugeben. Ein solches Verhalten kommt einer „Rosinenpickerei“ nahe und rechtfertigt den Vorwurf eines treuwidrigen Verhaltens i.S.v. § 242 BGB. Die Kläger sprechen zwar von einer Gleichbehandlung, meinen aber wohl die Behandlung ihrer Zulassungsanträge entsprechend ihrer eigens gesetzten Ansprüche, die wiederum durch ihr Gewerbe bedingt sind. Diese Vermutung wird durch die Kritik der Kläger bezüglich der geplanten Dokumentenausgabebox (DAB) bestätigt. Hierdurch soll gerade der Wunsch der Zulassungsdienste erfüllt werden, dass diese fertig bearbeitete Anträge jederzeit abholen können und nicht bis zum nächsten Werktag warten müssen. Mit diesem Organisationskonzept konfrontiert, brachten die Kläger vor, dass in einem solchen Fall keine Rücksprachen – wie bei der Abholung am Schalter – vorgenommen werden können. Dies verdeutlicht, dass die Kläger im Kern eine ihren Ansprüchen am besten dienliche Organisationsform begehren, also in diesem Beispiel sowohl die jederzeitige Abholmöglichkeit als auch die Möglichkeit für entsprechende Rücksprachen bei fehlerhaften oder unvollständigen Anträgen.

31

Woraus der Schluss gezogen wird, dass trotz „offensichtlicher“ Personalkapazitäten Anträge der Kläger bewusst nicht bearbeitet werden, ist für die Kammer nicht nachvollziehbar. Der Verweis auf die angefertigten Bearbeitungstabellen des Klägers zu 1 ist insoweit unbehelflich. Diesen lässt sich weder entnehmen, dass die Beklagte Zulassungsanträge bewusst verzögert, noch, diese überhaupt nicht bearbeitet hat. Von täglich zwischen ca. 10 bis 30 eingereichten Anträgen wurden im Zeitraum vom 1. Februar 2024 bis 19. April 2024 im Schnitt lediglich 1 bis 2 Anträge mit entsprechender Begründung unbearbeitet zurückgegeben. Allein aus der Tatsache, dass ein bestimmter Sachbearbeiter – bei gleicher Arbeitszeit – an einem Tag 10, an einem anderen Tag 28 Anträge bearbeitet, kann logisch nicht geschlussfolgert werden, dass dieser stets, also jeden Tag, 28 Anträge bearbeiten könne. Die Anzahl der durch einen Mitarbeiter zu bewältigenden Bearbeitungen hängt – wie bei jeder Behörde – von einer Vielzahl von Faktoren ab, wie etwa der Art der Anträge sowie der sonstigen zu erledigenden Aufgaben. Weiter ist Erledigungsquote für jeden Zulassungsdienst abhängig von den Personalressourcen und der Anzahl der insgesamt eingereichten Anträge. Hat beispielsweise ein Mitarbeiter Urlaub oder werden saisonbedingt mehr Zulassungsanträge als üblich eingereicht, dann müssen Ressourcen entsprechend verteilt werden. Aus der Tabelle geht auch hervor, dass der Grund für die unbearbeiteten Anträge oftmals in der Sphäre der Kläger liegt (falsche Adresse, Steuerrückstände, fehlender TÜV, falsche IBAN, falsches EVB, etc.). Insoweit ist die Nichtbearbeitung durch die Kläger sogar selbst verschuldet. Die Fehler ihrer Kunden müssen sich diese zurechnen lassen. Lediglich vereinzelt lag der Grund bei der Beklagten (Zeitmangel). Im Übrigen ist auch kein Grund ersichtlich, weshalb die Beklagte Anträge anlasslos verzögern oder unbearbeitet liegen lassen würde. Im Gegenteil wird sogar deutlich, dass sie gewillt und bemüht ist, den Forderungen verschiedener Gruppen nachzukommen, was insbesondere an den geführten Gesprächen und der geplanten Einrichtung einer Dokumentenausgabebox erkennbar ist. Zudem würde sie durch das vorgeworfene Verhalten auch ihre eigenen Laufzeiten sabotieren, derentwegen sie sich auch beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband rechtfertigen müsste.

32

Soweit sich die Kläger auf einzelne Vorfälle beziehen (Seiten 6 ff. der Antragschrift), wird hierdurch weder die gegenwärtige Verwaltungspraxis der Beklagten noch das Ergebnis in Frage gestellt. Die geschilderten Auseinandersetzungen vor Ort hinsichtlich Anzahl und Dauer der Bearbeitungen sind vor der Einführung des neuen Konzepts geschehen und sollen durch die veränderten Rahmenbedingungen (Annahme und Abgabe der Anträge am Infoschalter) in Zukunft gerade vermieden werden. Darüber hinaus erschließt sich der Kammer nicht, warum es zu bestanden sei, die Herausgabe eines Antrags mit Hinweis auf die Abholzeiten zu verweigern. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, weshalb die Beklagte Auskunft über den Bearbeitungsstand einzelner Anträge geben müsse. Dass das spontane Herausverlangen einzelner Anträge den Geschäftsablauf der Beklagten stört, liegt auf der Hand. Die genannten Beispiele hierfür umfassen bei genauer Betrachtung auch maximal vier Bearbeitungstage. Es bestätigt sich im Ergebnis abermals, dass die

Kläger eher einzelne Sonderrechte für sich beanspruchen wollen. Wird des Weiteren moniert, dass einzelne Sachbearbeiter keine Rückfragen bei fehlerhaften bzw. unvollständigen Anträgen stellen würden, so kann dies durch eine ordnungsgemäße Antragstellung vermieden werden. Dass dies möglich ist, zeigen die „großen“ Zulassungsdienste, bei welchen deutlich weniger Rückfrage- bzw. Klärungsbedarf besteht. Soweit die Kläger sich insbesondere auf den 17. Mai 2024 bzw. 8. Oktober 2024 beziehen, so sind diese Vorfälle – sofern diese im Einzelfall überhaupt derart geschehen und vergleichbar sein sollten – nicht geeignet, um eine gegenteilige Verwaltungspraxis zu belegen bzw. die von der Beklagten dargelegte Verwaltungspraxis zu erschüttern. Vielmehr begründen einzelne „Ausreißer“ nicht die Annahme einer gegenläufigen Verwaltungspraxis (vgl. BayVGh, B.v. 5.9.2024 – 22 ZB 23.1004 – juris Rn. 12; U.v. 25.6.2010 – 8 B 10.298 – juris Rn. 23).

33

Soweit die Kläger bei der Gestaltung ihres Geschäftsmodells in der Vergangenheit auf eine frühere Verwaltungspraxis der Beklagten vertraut haben, können sie über die Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung keinen Leistungsanspruch im Hinblick auf spätere Entscheidungen konstruieren. Insoweit ist ein Betroffener auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes und die für diesen geltenden besonderen Maßstäbe zu verweisen. Die bloße Tatsache einer jahrelangen Behördenpraxis, im Falle der Kläger eine zeitlich vorrangige Behandlung ihrer Zulassungsanträge – nach ihrem Vortrag bis zur Corona-Pandemie – begründet ohne Hinzutreten besonderer Umstände jedoch kein schutzwürdiges Vertrauen (vgl. VGh BW, U.v. 12.6.1990 – 10 S 3081/89 – juris Rn. 14 ff.). Ein solches Umstandsmoment ist durch die Kläger nicht vorgetragen und auch sonst nicht ersichtlich.

34

Ob die streitgegenständliche Aufgabenerfüllung durch die Beklagte aus organisatorischer bzw. haushaltswirtschaftlicher Sicht bereits vollumfänglich optimiert ist, obliegt schon mangels Klagebefugnis nicht der Kontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In rechtlicher Hinsicht begegnet das gegenwärtige Konzept im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes jedenfalls keinen durchgreifenden Bedenken. Im Übrigen wird durch die Kläger auch nicht näher ausgeführt, wie das Zulassungskonzept in seiner Gesamtheit durch die Beklagte vorzuhalten ist.

35

b. Die Kläger können sich mit ihrem Begehren ebenso wenig auf Art. 21 GO i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG stützen. Nachdem mit Schriftsatz vom 23. Dezember 2024 klargestellt wurde, dass es den Klägern nicht um das Betreten der Verwaltungsräume, sondern um die Inanspruchnahme der Verwaltungstätigkeit „Zulassungsstelle“ gehe, scheidet ein Zugangsanspruch über diese Norm aus. Öffentliche Einrichtungen sind alle Einrichtungen, die im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Wirkungskreises der Gemeinde ausdrücklich oder konkludent durch einen gemeindlichen Widmungsakt zum externen Gebrauch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden und im öffentlichen Interesse unterhalten werden. Der Begriff der Einrichtung ist dabei nicht wörtlich zu verstehen und ist weit auszulegen (Widtmann/Grasser/Glaser, BayGO, 34. EL, Art. 21 Rn. 4; BeckOK-BayGO, Stand: 01.11.2024, Art. 21 Rn. 4). Hiernach handelt es sich bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr um keine öffentliche Einrichtung i.S.v. Art. 21 GO. Vielmehr handelt es sich bei der Bearbeitung von Zulassungsanträgen um schlicht hoheitliche Aufgabenerfüllung in den dem internen Verwaltungsgebrauch dienenden Verwaltungseinrichtungen der Gemeinde. Die Nutzung derartiger Einrichtungen durch die Öffentlichkeit richtet sich nicht nach Art. 21 GO, sondern ausschließlich nach dem Hausrecht unter Berücksichtigung des Zwecks der betreffenden Verwaltungseinrichtung (Widtmann/Grasser/Glaser, BayGO, 34. EL, Art. 21 Rn. 6). Die zitierte Entscheidung (VG Köln, B.v. 31.7.2020 – 14 L 1306/20 – juris) ist für die Kammer insoweit nicht nachvollziehbar, da in der Stellung von Zulassungsanträgen keine Nutzung bzw. Gebrauch von personellen bzw. sachlichen Ressourcen („Einrichtung“) durch die Öffentlichkeit gesehen werden kann. Ansonsten wäre jegliche hoheitliche Aufgabenerfüllung zugleich auch eine öffentliche Einrichtung i.S.v. Art. 21 GO. Nach der Bayerischen Gemeindeordnung werden öffentliche Einrichtungen zudem im eigenen Wirkungskreis geschaffen und erhalten, Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO. Die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Straßenverkehr hat jedoch keinen spezifischen Bezug zur Gemeinde oder ihren Einwohnern. Vielmehr handelt es sich um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. In diesem Zusammenhang ist mangels Begründung in der genannten Entscheidung auch nicht verständlich, weshalb diese Aufgabe zur öffentlichen Daseinsvorsorge zu zählen sei. Auch von Klägerseite wird hierzu nichts Näheres ausgeführt. Im Übrigen, selbst wenn man die Kfz-Zulassung als öffentliche Einrichtung qualifizieren würde, bestünde weder ein Anspruch auf

Schaffung noch auf unveränderte Aufrechterhaltung einer solchen (BayVGh, U.v. 1.2.2022 – 4 N 21.757 – juris Rn. 21). Zudem unterläge die Gestaltung des Zugangs der Organisationshoheit der Beklagten unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes (BayVGh, U.v. 1.2.2022 – 4 N 21.757 – juris Rn. 25). Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

36

c. Ein rechtswidriger Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Kläger ist durch das seit 11. Dezember 2024 geltende Konzept nicht erkennbar. Die Garantie des Art. 14 Abs. 1 GG bietet keinen Schutz dagegen, dass sich die allgemeinen Verhältnisse und Gegebenheiten, innerhalb derer ein Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet, zu seinem Nachteil ändern (BayVGh, B.v. 29.11.2024 – 8 CS 24.1462 – juris Rn. 61). Im Übrigen ist eine unverhältnismäßige Belastung der Kläger unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Eigentum Grundrechts durch die Neugestaltung des Zulassungskonzepts in keiner Weise ersichtlich. Inwieweit gegenwärtig „massiv“ in den Wettbewerb der Zulassungsdienste eingegriffen werde, wird nicht schlüssig ausgeführt. Nachdem allen Zulassungsdiensten nunmehr die gleichen Rechte zukommen, macht es für einen Kunden keinen Unterschied, welches Gewerbe er beauftragt.

B.

37

Die Kostenfolge ergibt sich jeweils aus § 154 Abs. 1 VwGO.